

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ

УДК 321.01:35.071.6

Панченко Т.В.

Харківський національний
університет імені В.Н.Каразіна

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ СУЧАСНОСТІ

Досліджуються концепції та теоретичні моделі, що визначили спрямованість адміністративних реформ у багатьох країнах світу протягом останніх десятиріч, передусім концепції „Нового державного менеджменту” та „Належного Врядування”. Акцентується увага на можливостях останньої та необхідності втілення в життя її елементів у процесі адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: трансформація функцій держави, адміністративна реформа, Новий державний менеджмент, Належне врядування

Панченко Т.В.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ СОВРЕМЕННОСТИ

Исследуются концепции и теоретические модели, определившие направленность административных реформ во многих странах мира в последние десятилетия, прежде концепции „Нового государственного менеджмента” и „надлежащего управления”. Акцентируется внимание на возможностях последней и необходимости воплощения в жизнь ее элементов в ходе административной реформы в Украине.

Ключевые слова: трансформация функций государства, административная реформа, Новый государственный менеджмент, Надлежащее управление.

Panchenko T.

CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF MODERN ADMINISTRATIVE REFORMS

Investigates concepts and theoretical models that define orientation of administrative reforms in many countries in recent decades, especially the concept of "New Public Management" and "good governance." The attention on the possibilities of the latter and the need to implement its elements in the course of administrative reform in Ukraine.

Key words: transformation of state functions, administrative reform, new public management, good governance

Осмилення новітніх концепцій бюрократії, державного управління та загалом ролі держави, що змінюється в умовах глобалізації, актуалізується через необхідність пояснення рушійних сил адміністративних реформ, що відбулись останнім часом та тривають досі у багатьох країнах Європи та пострадянських країнах. Ця проблематика останніми роками піднімається у працях Г. Пітерса, Г. Саймона, Дж. Стігліца, Дж. Розенау, В. Томпсона, О. Гатман-Голутвіної, А. Колодій, І. Мальковської, Е. Морозової, Л. Сморгунова, та ін. Усі ці автори визнають неминучі трансформації функцій сучасної держави, що викликають до життя зміну парадигм державного управління та адміністративні реформи у багатьох країнах світу. Разом із тим спостереження за перебігом подій вітчизняного адміністративного реформування демонструє, що концептуальні основи адміністративних реформ поки не набули належного осмилення в українському суспільстві.

Метою статті є аналіз концепцій і теоретичних моделей, що визначили спрямованість адміністративних реформ, що відбулись у багатьох країнах світу протягом останніх десятиріч, їх евристичного потенціалу для адміністративної реформи в Україні.

Передусім зазначимо, що трансформація функцій сучасної держави в умовах глобалізації знаходить чимало обґрунтувань у сучасних соціальних і політичних теоріях. Одним із них є доктрина переходу від „позитивної держави” (або „держави-інтервента”, що активно проникає в різні сфери діяльності й підпорядковує їх собі) до „регулюючої” або „активізуючої” держави [1, с.33; 2, с.27], ключовими інструментами якої стали „вироблення правил” та „поручительство”. Держава, яка була за старих часів виробником усіх благ і послуг, що найбільш повно втілювалася у концепції держави добробуту (welfare state), за кілька десятиріч перетворилося на нейтрального регулятора ринкових процесів, який має заповнити прогалини, допущені ринком на рівні інфраструктури суспільства й у соціальній сфері. Вагомий імпульс для цієї трансформації дали молодіжні протести 1968-73 років, які поставили під сумнів пануючий у державі добробуту, що ґрунтувалась на масовому виробництві та масовому споживанні, принцип патерналістської бюрократії. Цей авторитарний протест кінця шістдесятих Г. Дерлуг'ян називає першою спробою революції не за

Марксом, а скоріше за Вебером, коли уперше за майже три сторіччя модернізації спостерігався перелом у доти неухильній тенденції до формалістичної раціональності і бюрократичної регламентації усіх сфер життя [3, с.53]. Причому якщо спочатку на тлі усвідомлення непомірної вартості й громіздкості „держави добробуту” набула популярності концепція „маловитратної держави”, що виходить з примату вирішення суспільних проблем приватним сектором, обмежуючи роль держави виконанням лише основних завдань, потім її змінила концепція „держави – партнера з переговорами з бізнесом і суспільством”. Це означає, що поступово прийшло розуміння того, що віддаючи частку суверенітету субнаціональним структурам, організаціям приватного сектору економіки та інститутам громадянського суспільства, держава не може залишитися слабою. Натомість заради збереження свого потенціалу вона вимушена переглянути методи та засоби керування соціальними процесами, змінивши прямі та безпосередні засоби впливу на непрямі, дистанційовані. Маючи „дистанційований” характер, державне управління все одно залишається управлінням, адже уряд зберігає за собою здатність керувати, направляти, впливати на те, що відбувається в економіці й суспільстві, не обов'язково при цьому цілком їх контролюючи.

Феномен переходу від доктрини „позитивної держави” до доктрини „регулюючої держави” чимало дослідників пов'язують з реаліями постіндустріального суспільства, на шляху до якого найбільш успішно просуваються саме „старі демократії”. Зокрема, американський соціолог Є. Тоффлер вказує на глибокі зміни в характері виробництва, що відбувся за останній час: „Епосі масової демократії, – пише він про ситуацію характерної для індустріального суспільства, – була властива ... величезна концентрація влади на рівні держави. Така концентрація відбивала розвиток технології масового виробництва й зростання національних ринків. Сьогодні з появою дрібносерійних технологій ситуація змінюється....Разом із тим економіка перемістила інші форми виробництва на світовий рівень. Автомобілі, комп'ютери й багато інших виробів відтепер не виробляються в одній єдиній країні, а потребують комплектуючих з різних країн, де також здійснюється їхня збірка. Зміни, що відбуваються, сприяють то зростанню виробництва, то його падінню, і це

знаходить прямі аналогії в політиці. Усе це разом узятє показує, чому у всіх високорозвинених країнах... ми спостерігаємо необхідність політичної децентралізації й одночасно спроби передання влади наверх – наднаціональним органам”. За таких умов, зазначає відомий соціолог, „урядам стає все важче здійснювати управління, застосовуючи традиційні методи: централізоване державне регулювання, оподаткування й фінансовий контроль” [4, с. 293-295].

Спостереження Є. Тоффлера знаходять відбиття у теоретичних моделях і практиках вдосконалення державного управління, які поширюються у сучасному світі. Останні наочно демонструють, як відбувається відхід від веберовської моделі раціональної бюрократії з чіткою регламентацією компетенції, жорсткою ієрархією бюрократичних структур, виключно письмовим діловодством, обов’язкової кваліфікації бюрократичного апарату в сфері адміністративного управління як такої, що не відповідає потребам постіндустріального розвитку, інформаційного суспільства [2, с.26]. На зміну ієрархічно організованим структурам управління індустріальної епохи приходять управлінські структури, організовані за мережевим принципом. Їх формування відбувається трьома шляхами: через децентралізацію компетенції держави й передачу частини її локальним співтовариствам; через передачу завдань суспільних служб, підлеглих державі, громадським спільнотам; через розбюрократизацію й раціоналізацію керівництва й управління великими соціальними службами [1, с.35]. Усі ці процеси, які виявляються трьома напрямками вертикального розподілу влади, підживлювались тенденціями демократизації суспільного життя, які відбувались в Європі останні 40-50 років і збіглися з процесами європейської інтеграції та початком глобалізації. Отже, під впливом усіх цих факторів влада держави розподілилася в широкому інституціональній віалі від урядових і субнаціональних структур (локальних і регіональних) до численних груп приватного сектору економіки, а також громадянського суспільства з його неурядовими організаціями й власне громадянами.

Політико-управлінські науки цей перехід до держави нового типу характеризують за допомогою низки концептуальних моделей організації діяльності органів влади, що дозволяють, з одного боку, зберегти керованість соціальними процесами, а з іншого – забезпечити умови для більш

повного прояву громадської та локальної ініціативи. Серед них особлива увага приділяється так званій моделі „Нового державного менеджменту” (New Public Management), що набула найбільшої популярності у 80-ті роки минулого століття, та концепції „Governance” або „Good governance” (перекладають як якісне, добре або належне врядування), що з’явилась у 90-ті рр. [див. 5-11].

Модель „Нового державного менеджменту”, „нового менеджеризму”, „публічного менеджменту” або „адміністративного менеджменту” прийшла на зміну класичній моделі державного управління „Public Administration”, зміст якої також нерідко передається англійським терміном „government”. Народжена після другої світової війни „Public Administration”, наділяючи державу передусім адміністративною роллю, в кінці 70 – на початку 80-х років, відчувала значні кризові явища, що виявлялися у збогах у механізмах управління суспільними справами, неефективному використанні податків, зниженні якості послуг, зростанні бюрократизму і корупції, падінні довіри до органів влади та державної служби. Заради подолання цих вад на зміну „державі-адміністратору” приходять „державна – економічно ефективний менеджер”, яку й представляла модель „Нового державного менеджменту”, вводячи в організацію та діяльність держави ринкові елементи, такі як конкуренція, контрактна система, тендер, маркетинг, реклама. Оскільки надання послуг населенню, покращення їх якості стало основною метою адміністративної діяльності, відбувалась децентралізація та деконцентрація структур і функцій держави, зменшувалась кількість управлінських ланок, створювались альтернативні державним агенції з надання послуг населенню, розвивалося місцеве самоврядування, підсилювався контроль за діяльністю адміністративних організацій тощо [11, с.51]. Узагальнюючи механізми, що використовує „новий менеджеризм”, можна сказати, що управління соціальним розвитком розглядається з точки зору дотримання правил і стандартів, прийнятих у корпоративному менеджменті поза впливом політичних процесів, а значить, державне управління зводиться до системи конкретних дій, спрямованих на досягнення конкретного результату. Реформи у дусі публічного менеджменту привели до того, що у багатьох країнах державні установи виступають у ролі поручителів, стаючи

замовниками або покупцями послуг для громадян. У результаті чого відтворюється контрактна модель взаємовідносин між суб'єктами публічної політики.

При значних позитивних наслідках запровадження механізмів „нового менеджизму” (підвищення якості послуг, що надаються населенню, підвищення конкурентоспроможності та бережливості державного управління і громадського сектора), менеджерській підхід у державному управлінні не вирішив багатьох питань, передусім, проблеми контролю за відповідністю діяльності держави суспільним потребам і цінностям. Необхідність вирішення питань співвідношення адміністрування і політики, політичного контролю над державним управлінням, відповідальності та підзвітності держави своїм громадянам, участі останніх у політиці зумовили вироблення нової концепції державного управління, яка характеризується за допомогою понять „governance” або „good governance”¹. У межах нової концепції соціальне управління розглядається як процес політичної діяльності, який потребує власних механізмів вироблення та реалізації комплексних управлінських рішень. Governance, на відміну від менеджменту, розглядає державне управління як процес взаємодії великих організованих груп людей з приводу вироблення і реалізації управлінських рішень, тобто як політичний, а не технологічний процес. Воно менше орієнтовано на результат управлінської діяльності, більше – на формування демократичного механізму вироблення і реалізації рішень на підставі суспільного консенсусу в принципових питаннях. При цьому як аксіома приймається теза про те, що демократичний, прозорий для громадськості процес реалізації політики не може призвести до масштабних негативних наслідків [7].

Варто відзначити, що на першому етапі значний інтерес до поняття „governance” виявили представники концепції політичних мереж. Дж. Розенау, Дж. Пітерс та ін. розуміли „governance” як „управління без уряду”² (governance without government) [див. 12-13], яке підкреслює важливість мереж, товариств та ринків у здійсненні публічного управління. Приділяючи особливу увагу складу учасників управління, вони трактують „governance” як політичне управління на основі взаємодії державних інститутів,

бізнес-структур та асоціацій громадянського суспільства у політичних мережах.

Дещо пізніше представники Світового банку та програми розвитку ООН у своїх трактуваннях „governance” акцентують увагу не на складі учасників, а на способі управління. При цьому розробники програми розвитку ООН орієнтуються передусім на „good governance” як концепцію для забезпечення стійкого розвитку найбільш відсталих держав світу, а Всесвітній банк її використовує для надання позик країнам „третього світу”. У документі програми розвитку ООН під назвою „Управління для стійкого розвитку” (2002, Governance for Sustainable Human Development) поняття „governance” визначається „як практика економічної, політичної та адміністративної влади по управлінню справами держави на всіх рівнях”. Це поняття об'єднує „механізми, процеси та інститути, через які громадяни та групи висловлюють свої інтереси, реалізують законні права, виконують обов'язки та балансують між розбіжностями” [14].

Дякуючи діяльності ООН, Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСР) та інших міжнародних організацій, сьогодні концепція „governance” синтезує у собі окремі ідеї теорії мереж, синергетики, суспільно-державного управління, теорії демократії комунітарного типу тощо. Вона залишає за державою вагомую роль у прийнятті політичних рішень, розглядаючи державне (ширше – публічне) управління як функцію суспільної координації. Державні справи, органи та організації стають публічними і відкритими для суспільної дискусії, яка стає важливим ресурсом вироблення політико-управлінських рішень. Підставою для вироблення політичних та організаційно-управлінських рішень стає прагнення до досягнення спільного блага, загального інтересу, які визначаються як державою, так і громадськістю. Прийняті рішення оцінюються не лише з точки зору критеріїв ефективності, але й моральних норм. А самий процес політико-управлінської діяльності стає насиченим такими новими формами та механізмами, як громадська експертиза, громадські форуми, державно-суспільні комісії тощо [5, с. 248-249]. Таким чином, на тлі зростання популярності концепції „governance” сьогодні у розвинених демократичних країнах на зміну контрактній моделі приходять модель партнерства або співробітництва, яка передбачає вироблення єдиної платформи

взаємодії зі спільним ризиком та відповідальністю за отримані результати.

Разом із тим варто відзначити, що представники програми розвитку ООН, світового банку цю концепцію сприймають здебільшого як таку, що здатна забезпечити стійкий розвиток найбільш відсталих держав світу. Більш того, концепцію „good governance” не можна вважати цілком розробленою. Окремі її ідеї продовжують випробовуватися у процесі адміністративних реформ у різних країнах світу. Вітчизняними фахівцями доволі високо оцінюється її потенціал як найбільш евристичної та прогресивної концепції державного управління, свого роду методології, що визначає засади переходу колишніх соціалістичних країн до демократії. Зазвичай акцентується увага на восьми характеристиках „good governance”, що були визначені ООН: участь (participation), законність (rule of law), прозорість (transparency), відповідальність (responsiveness), узгодженість (consensus oriented), справедливість та інклюзивність (equity and inclusiveness), ефективність та результативність (effectiveness and efficiency), підзвітність (accountability)

При цьому варто уточнити, що участь означає, що всі громадяни мають голос у прийнятті рішень – безпосередньо або через легітимні інститути, що представляють їхні інтереси. Законність – неупереджене виконання законів, що вимагає незалежного суду і неупередженого поліцейського нагляду. Прозорість означає, що є достатньо інформації. Відповідальність (чутливість) вимагає, щоб установи намагалися надавати послуги в межах розумного інтервалу. Узгодженість вимагає врахування всіх інтересів у суспільстві. Справедливість вимагає, щоб усі соціальні групи, у тому числі найбільш уразливі, мали можливість для гідного існування. Ефективність означає, що процесі і результати роботи установ задовольнятимуть потреби суспільства. І, нарешті, підзвітність вимагає, щоб процеси прийняття рішень в уряді, приватному секторі та організаціях громадянського суспільства були підзвітні громадськості та акціонерам [15].

Звернення до наведеного переліку характеристик та інших принципів „good governance”, до яких звертаються окремі дослідники [див. 6; 16], демонструє, що „good governance” – ідеальна модель, орієнтир для по-справжньому демократичного врядування, яке здатне задовольняти суспільні потреби у найкращій спосіб. Очевидно, зовсім не багато країн її цілком

реалізували, впроваджуються у процесі реформ її окремі елементи. Скоріше вона виконує роль орієнтира, до якого мають прагнути країни, які різними темпами крокують до демократії. Цілком імовірно, що орієнтація цих країн на засадничі ідеї „good governance” (державну владу як одного з соціальних акторів, обов’язкову участь організацій громадянського суспільства у здійсненні політики, прозорість і підзвітність суспільству органів влади тощо) сприятиме не лише зміцненню демократії, але й пом’якшенню негативних наслідків глобалізації. Імплементация у державну політику та суспільно-владні взаємовідносини принципів „good governance” дозволить розподілити значну долю влади держави між суб’єктами нижчих владних рівнів і чисельними організаціями громадянського сектору, залишивши урядовим структурам роль посередника, здатного ініціювати, активізувати та стимулювати процеси вирішення суспільних проблем у разі потреби.

Варто відзначити, що одним із наслідків адміністративних реформ в європейських країнах, які ґрунтувалися на концепції „Нового державного менеджменту” та „Good governance”, є розширення меж публічної політики та збільшення її суб’єктів. При цьому територіальна реформа, маючи на меті децентралізацію компетенції держави й передачу частини її локальним співтовариствам, як правило, виступала як логічне продовження адміністративного реформування. Адже оптимізація адміністративно-територіального поділу країни та посилення правосуб’єктності її адміністративно-територіальних одиниць переслідує ту ж саму мету – досягнення спільного блага та загального інтересу. Окрім того, найбільші шанси для втілення в життя критеріїв „Good governance” відкриваються на регіональному та локальному рівнях, оскільки саме тут кінцевий результат найбільше залежить від здатності територіальних органів влади, організацій громадянського суспільства і представників бізнесу налагодити ефективний діалог, домогтися максимально можливого рівня взаємодії у процесі вирішення суспільно важливих проблем.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мальковская И. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И. А. Мальковская // Вестник Российского ун-та дружбы народов. – Серия : Политология. – 2006. – № 8. – С. 27-43.

2. Гатман-Голутвина О. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт / О. В. Гатман-Голутвина // ПОЛИС. – 2007. – № 4. – С. 24–45.
3. Дерлугьян Г. Сучасна національна держава і чергова капіталістична глобалізація / Г. Дерлугьян // Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна. II політологічні читання „Глобалізація світу і вибір моделі розвитку сучасної України” Питання політології. – 2003. – № 592. – С. 41–57.
4. Тоффлер Э. Метаморфозы власти / Э. Тоффлер. – М.: ООО „Изд-во АСТ”, 2003. – 669 с.
5. Сморгунов Л. Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. / Л. В. Сморгунов, А. П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.]; под ред. Л. В. Сморгунова. – Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. – М.: РОССПЭН, 2006. – 381 с.
6. Козлов К. Політична модернізація: імплементація принципів Good governance [Електронний ресурс] / К. І. Козлов // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2010. – Вип. 4 (31). – Режим доступу: www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/2/05.pdf
7. Колодій А. Процес деліберативної складової демократичного врядування / А. Колодій // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування. Матеріали науково-практичної конференції. ЛРІДУ НАДУ при Президенті України, 4 квітня 2008 р. – Львів, 2008. – С. 106-110.
8. Корженко В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції „governance” [Електронний ресурс] / В. В. Корженко, В. В. Нікітін // Державне будівництво. – 2007. – № 1. – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/doc/1/01.pdf>
9. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики. – К.: Вид. дім „Києво-Могилянська академія”, 2006. – 549 с.
10. Пухтецька А. Концепція належного врядування [Електронний ресурс] / А. Пухтецька // Правовий тиждень. – 2010. – № 3.(181). – 19 січня 2010 року. – Режим доступу: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1690>
11. Сморгунов Л. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию governance / Л. В. Сморгунов // ПОЛИС. – 2003. – № 4. – С. 50–59.
12. Rosenau J. Governance without Government: Order and Change in World Politics [Електронний ресурс] / James Rosenau, Ernst-Otto Czempiel. – Cambridge: Cambridge University Press, 1992. – Режим доступу: <http://the-manuals.com/governance-without-government:-order-and-change-in-world-politics-1992.pdf-manual/>
13. Peters G. Governance without Government? Rethinking Public Administration / B. Guy Peters, John Pierre // Journal of Public Administration: Research and Theory. – 1998. – Vol. 8, № 2. – P. 223-243.
14. Good Governance and Sustainable Human Development. – Governance for Sustainable Human Development [Електронний ресурс]. – A UNDP Policy Document – Режим доступу: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>
15. What is Good Governance? [Електронний ресурс]. – Web site The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). – Режим доступу: <http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp>
16. Солових В. „Good governance” як сучасна модель організації сучасного демократичного державного управління / В. П. Солових // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: Матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, 24 листопада 2009 р. – Ч. 1. – Полтава: ПолтНТУ, 2009. – С. 114-116.

УДК: 342.24

Стогова О.В.

ДВНЗ „Українська академія банківської справи
Національного банку України”

ТИПИ СУЧАСНИХ ФЕДЕРАЦІЙ: ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ

Досліджується поняття та сучасні типи федералізму. Аналізуються основні підходи та критерії типологізації федерацій. Увагу зосереджено на типах федерацій та їх особливостях у сучасному світі. Зроблено висновок про необхідність відповідності типу федерації етнічному складу населення країни та характеру його розселення.

Ключові слова: федералізм, федерація, суб'єкти федерації, типи федерацій.