

Олександр Пухкал,
кандидат економічних наук,
докторант кафедри політичної аналітики
та прогнозування НАДУ

Реформування державного управління: пошук нових концепцій

У статті проаналізовано особливості державного управління в сучасній Україні, розглянуто підходи до реформування та можливість використання достатньо нових для нашої держави концепцій управління.

Ключові слова: модернізація, трансформація, політична система, державне управління, суспільне управління, мережа, політика.

The characteristics of state administration in modern Ukraine are analysed in the given article. The approaches to reforming and possibility of new concepts use of management for our state are considered.

Key words: modernization, transformation, political system, state administration, public management, network, policy.

Постановка проблеми. На рубежі третього тисячоліття відбувається переосмислення парадигми управління в суспільстві, що викликане глобальними соціальними проблемами та потребами в реформуванні. Реформування державного управління, як і пошук нових концепцій управління, що здатні забезпечити сталий розвиток соціуму, в різних країнах здійснюється по-різному. Центральною проблемою, наприклад, соціальної політики в будь-якій державі є проблеми перерозподілу соціальних функцій влади, їх змісту й повноважень. На відміну від стихійного переходу, який був притаманний постіндустріальному суспільству, перехід до сталого розвитку вимагає кардинальних перетворень, у центрі уваги яких перебуває сама людина, на яку покладається відповідальність за творення нового суспільства. Щоб вижити й стійко продовжувати розвиток, необхідно змінити себе, і на це звернув увагу ще Н.Вінер - один з основоположників кібернетики. "Ми настільки радикально змінили наше середовище, - вважав він, - що тепер для того, щоб існувати в цьому середовищі, ми повинні змінити себе" [10, с. 46]. Такі зміни можуть відбуватися не стихійно (оскільки стихія в цій ситуації призведе лише до катастрофи), а цілеспрямовано й усвідомлено. І головним механізмом та методом управління разом з переходом до сталого розвитку в нових умовах може стати концепція "governance". Щоправда, необхідно відзначити, що на цей рахунок є різні точки зору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом в Україні опубліковано чимало наукових праць з проблем теорії та практики аналізу державної політики та політико-управлінських відносин. Одними з перших у вітчиз-

няній науці звернули увагу на цю наукову проблему вчені Національної академії державного управління при Президентіві України. Актуальні наукові розробки щодо різних складових політичної аналітики в державному управлінні висвітлюються в працях вітчизняних дослідників: О.Валевського, Ю.Кальниша, О.Кілієвича, О.Кучеренка, А.Пойченка, В.Ребкала, В.Романова, С.Телешуна, В.Тертички та ін.

Переважно аналізу державної політики та дослідженням різних концептуальних аспектів функціонування державного управління присвятили свої оригінальні праці В.Бакуменко, В.Бебик, Б.Гаєвський, В.Горбатенко, О.Дем'янчук, В.Князєв, І.Курас, М.Логунова, С.Рябов, В.Саламатов, В.Сквратівський, Ю.Сурмін, В.Тронь, В.Шахов, В.Юрчишин та ін.

Значною мірою формуванню сучасного бачення підходів до реформування та новітніх концепцій управління сприяли україномовні переклади праць П.Брауна, Е.Вайнінга, Д.Веймера, К.Вайса, Б.Гогвуда, Л.Пала. У процесі розроблення теоретико-методологічних засад політичної аналітики важливу роль відіграли наукові праці інших провідних зарубіжних учених: Дж.Алмонда, Дж.Андерсона, С.Брукса, В.Вільямса, А.Вілдавські, Т.Дая, В.Данна, Д.Істона, Г.Ласуела, С.Ліндблома, С.Паттона, Д.Парсонса та ін.

Актуальні проблеми державного управління та їх зв'язок із політичними реаліями України знайшли відображення в роботах В.Авер'янова, В.Бодрова, І.Грицяка, Н.Грицяк, А.Кудряченка, В.Лугового, Т.Мотренка, П.Надолішного, І.Надольного, О.Оболенського, В.Олуйка, О.Осауленка, Г.Почепцова, І.Розпутенка, Г.Ситника, С.Сьоміна, В.Тимцуника, В.Шамрая, Ю.Шемшученка, І.Шкурата та ін.

Дослідженню проблем політичного прогнозування присвячені роботи І.Бестужева-Лади, В.Горбатенка, С.Капиці, С.Курдюмова, Г.Малінецького та ін.

Теоретико-методологічні та прикладні аспекти організації та проведення політичного консультування, експертних досліджень й експертних оцінок висвітлені в працях Ю.Кальниша, В.Литвака, А.Орлова, С.Телешуна, С.Туронка та ін.

Невирішені частини загальної проблеми. Терміну "governance" в останні роки в нашій державі приділяється все більше уваги, але на питання: чи можна його використовувати як нову парадигму державного управління?, - ще не було дано ґрунтовної відповіді.

Мета та цілі статті полягають в аналізі концепції "governance" як можливої парадигми державного управління. У статті розглядається питання щодо релевантності концепції "governance" українській політичній та адміністративній системі. Основні завдання статті полягають у пошуку оптимальної моделі управління для нашої держави.

Викладення основного матеріалу. Як слушно зауважили автори книги "Державна політика та управління": "Публічне управління не здійснюється

тим самим способом в Іспанії й Англії або в Німеччині й Італії. Навіть серед сусідніх країн Європи, чий традиції й культури близькі, можуть бути виявлені значні відмінності. У такій централізованій і уніфікованій країні, як Франція, існують регіональні особливості адміністративних практик і правил" [11, с. 247]. Як бачимо, в країнах з розвинутою демократією не існує уніфікованого підходу до теорії та організації державного (публічного управління). Залишається великий простір для політологічного й управлінського аналізу характеру управління, принципів та концепцій, на яких засновано та здійснюється управління.

Сучасне суспільство стикається з низкою нових обставин та викликів ризикованого характеру (швидкоплинність трансформацій, соціальні мережі, нова стратифікація тощо), і відповідно до нових обставин управління шукає та створює нові способи й принципи управління, які умовно можна охарактеризувати та позначити категорією "governance". Це слово має такі варіанти перекладу: керівництво, регулювання, загальне управління, політичне управління. Розрізняють кілька основних підходів до трактування цього терміна. У загальному плані поняття "governance" означає "спосіб, за допомогою якого здійснюється управління економічним і соціальним розвитком країни" [11, с. 249]. До ключових характеристик "гарного управління" належать:

- участь (усі громадяни мають голос у прийнятті рішень - безпосередньо або за допомогою легітимних інститутів, що представляють їхні інтереси; така широка участь будується на свободі асоціацій і слова, а також на здатності до конструктивного діалогу);
- верховенство права (чесність і неупередженість правових структур, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини);
- прозорість (свобода інформації; її повнота й доступність для всіх, хто в ній зацікавлений);
- чутливість (усі інститути оперативно реагують на потреби громадян);
- орієнтація на згоду (дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питання про те, що найбільше відповідає потребам групи і якими способами, за допомогою яких процедур цього слід домагатися);
- справедливість (усі громадяни мають можливість поліпшити свій добробут);
- результативність і дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян);
- підзвітність (уряд, приватний бізнес і структури громадянського суспільства підзвітні громадськості й інституціональним носіям прав);

- стратегічне бачення (лідери й громадськість виходять із довгочасних перспектив управління й розвитку особистості і чітко уявляють собі ті заходи, які необхідні для їхньої реалізації) [1, с. 251].

Таким чином, загальний зміст концепції "governance" полягає в тому, що державне управління втрачає колишню твердість, деталізованість і регламентованість; воно базується скоріше на горизонтальних, ніж на вертикальних зв'язках між урядовими органами, асоціаціями громадянського суспільства й бізнесом. Подібне управління відрізняється як від простого адміністрування, за якого джерелом політичних рішень виступає винятково політичне керівництво, так і від ринкової моделі з її акцентом на торговельній угоді, де кожний учасник намагається максимізувати свою вигоду. Реалізуючись за допомогою переговорів між державними й недержавними структурами, зацікавленими в спільних зусиллях для досягнення взаємоприйнятого результату, воно здатне більш ефективно задовольняти суспільні потреби, тобто виробляти соціально значимі рішення.

Важливо відзначити, що ефективність використання механізмів і технологій залежить від рівня розуміння суспільно значимих проблем суб'єктами публічної політики, відкритості органів влади й громадських організацій, взаємної довіри, інформативності, усвідомлення необхідності забезпечення пріоритетів суспільних інтересів, досягнення соціальної згоди.

У процесі реформ державного сектору, як правило, ставилася мета підвищення ефективності й продуктивності державного управління. І саме в цьому контексті метод управління (governance) відкриває шлях до реформ.

Існує, принаймні, шість різних контекстів уживання терміна "governance" як методу управління [16, с. 52]:

- як мінімум втручання держави;
- як корпоративне управління;
- як новий державний менеджмент;
- як "гарне управління";
- як мережа, що самоорганізується.

Пошук та вибір тієї або іншої управлінської моделі, яку можна адаптувати під українські реалії, є непересічним завданням. Новий метод управління в розумінні "governance" може розглядатись як одна з таких управлінських моделей, яку варто концептуально осмислити та проаналізувати, зокрема:

- як управління, що передбачає мінімум втручання держави. Використання терміна в цьому контексті перевизначає ступінь і форму державного втручання, застосування ринкових і квазіринкових механізмів надання державних послуг;

- управління (governance) як корпоративне управління. У цьому контексті вживання терміна стосується "системи, за допомогою якої організації регулюються й контролюються". Тобто "роль методу управління (governance)

не розглядається з погляду втримування управління, але вказує на загальний напрям розвитку бізнесу, припускає контроль керівництва над прийняттям управлінських рішень і з досить легітимно визнаними очікуваннями в підзвітності й регламентації інтересів фірми зовнішніми структурами. Усі компанії мають потребу в управлінні, так само як і в менеджменті. Незважаючи на те, що вузьке значення терміна "корпоративне управління" почасти відображається в двох інших моделях "нового державного управління" і "гарному управлінні". У цьому випадку контекст методу управління (governance) у рамках підприємства, корпорації приділяє більшу увагу впливу практики організаційного управління в приватному секторі на державні структури;

- концепцію (governance) ще розглядають як новий державний менеджмент (new public management), що співвідноситься з двома напрямками - менеджери́зм і нова інституціональна економіка. "Менеджеризм припускав перенесення методів керування із приватного сектору в державний. Він виявлявся в практичному стилі професійного управління на основі докладно розроблених стандартів і методів виміру ефективності, опорою на досягнення результату, оцінку адекватної вартості витрачених коштів і недавня зміна - важливість адекватності послуг інтересам клієнта. Нова інституціональна економіка припускає впровадження стимулюючих структур, таких як ринкова конкуренція в наданні державних послуг. Вона виражається в скороченні бюрократії, впровадженні більшої конкуренції серед служб через розвиток аутсорсингу, квазіринків і уваги до потреб громадян [16, с. 55];

- управління (governance) як "гарне управління". Така форма урядової реформи поширена в сучасному світі, й ідея "гарного управління" останнім часом часто згадується у виступах представників Світового банку з питань формування політики кредитування країн третього світу. Для Світового банку управління як "governance" є "прикладом політичної влади управляти питаннями загальнодержавної політики". Термін "управління" в змісті "governance" трансформується в "гарне управління" і включає: ефективні державні служби; незалежну судову систему; підзвітність адміністрації в розпорядженні державними фондами; незалежний аудит роботи державних структур; відповідальність органів законодавчої влади; - повага до законів і прав людини на всіх рівнях урядових структур; існування багатопартійності та вільної преси [16, с. 57]. Ряд дослідників визначають три основних напрями використання концепції "гарного управління": систематичне, політичне й адміністративне. Систематичне використання терміна управління "governance" ширше, ніж категорія уряд (government) і охоплює всі питання перерозподілу внутрішніх і зовнішніх, політичних і економічних ресурсів. Політичне використання терміна припускає, що "держава має легітимність і владні повноваження, надані їй відповідно до демократичного мандата".

Адміністративне використання терміна стосується ефективності, відкритості, підзвітності й аудиту державних служб. Для підвищення ефективності функціонування державних служб Світовий банк пропонує стимулювати конкуренцію й ринок, сприяти приватизації державних підприємств, реформувати державні служби за рахунок скорочення кількості співробітників, ввести поняття бюджетної дисципліни, децентралізувати адміністративне управління тощо;

- як мережа, що самоорганізується. Вживання терміна у цьому контексті припускає, що соціальна система самоорганізується й створює міжорганізаційні мережі. Будь-які конструкти створюються з певною часткою умовності, але запропоноване визначення інкорпорує елементи раніше розглянутих контекстів використання терміна й більшою мірою опирається на зміст управління як мінімального втручання держави. Зміна кордонів держави призвела до зміни й розмитості кордонів між державним, приватним і недержавним секторами. Триваючі взаємодії між учасниками мережі зумовлені потребою в обміні ресурсами й узгодженні загальних цілей. Подібні ігрові форми взаємодії припускають довіру й угоду про прийняття правил гри між учасниками мережі. Мережі не є підзвітними державі. Вони самоорганізуються, незважаючи на те, що держава не займає позицію суверена, вона може опосередковано й неадекватно намагатися управляти мережами.

Цей список демонструє загальну основу між даним визначенням і іншими контекстами використання терміна. Метод управління як (governance) може бути корисний для аналізу змін у будь-яких урядових структурах, тому що він дає змогу позначити нові проблемні виміри. Наприклад, ми можемо використовувати зазначену концепцію для аналізу наступних складових українських державних структур:

- 1) скорочення верхніх рівнів управління в державних структурах;
- 2) проблематичності введення елементів нового державного менеджменту;
- 3) зростання міжструктурних методів управління.

Скорочення державних служб відображає напрям змін, які стосуються:

- приватизації й обмеження можливостей державного втручання;
- передачі функцій центральних і місцевих органів влади іншим інститутам (таким як агентства);
- обмеження дій державних службовців за допомогою введення методів управління "governance", що спеціалізуються на управлінській відповідальності, зрозумілому політичному контролі, чіткому поділі функцій між політикою й адмініструванням. Державний сектор зменшується й фрагментується, що породжує проблеми [16, с. 61].

Висновок. Отже, експерименти з новими формами надання послуг можуть призвести до руйнування структур центральних і місцевих органів влади. Фрагментація веде до зменшення контролю над виконанням програм.

Послуги здійснюються низкою організацій, центральними й місцевими органами влади, органами охорони здоров'я, агентствами, приватними підприємствами й громадськими організаціями. Наприклад, догляд за людьми похилого віку за місцем проживання може здійснюватися більш ніж десятком людей із шести служб і більше.

Керування такою складною системою є досить важкою справою. Децентралізація в наданні послуг, наприклад у Великобританії, здійснювалася одночасно із централізацією фінансового контролю. Але такий автоматичний контроль не міг забезпечити достатнього впливу центру на управління мережами, що мало небажані наслідки і призвело до низки проблем у цій країні. Одночасно з невтручанням держави скоротилась здатність центру в координації й плануванні. Внаслідок збільшення кількості мереж з'явилися сумніви в здатності центру управляти взагалі.

Скорочення державних структур також призвело до скорочення відповідальності й підзвітності служб. По-перше, інституціональна складність породжує неясність у питанні, хто й за що відповідає. По-друге, нові структури, приміром інститут світових суддів, які замінили урядові структури й взяли на себе функції місцевих органів влади, виявилися відповідальними за надання послуг і формально підлеглими в різному ступені державному й суспільному контролю. По-третє, уряд дорівнює прозорість (transparency) і відповідну реакцію споживача послуг з відповідальністю. Але такі інновації, як Хартія громадянських прав не підсилили фактичну відповідальність, тому що користувач не має права залучити урядову структуру до відповідальності. Нарешті, з розвитком агентств не було уведено нових механізмів залучення до відповідальності міністерств, що демонструє в найкращому разі подвійність позиції уряду [16, с. 56].

Скорочення державних структур дає змогу інакше описати проблеми в управлінні міжорганізаційними мережами.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Взаємозалежність, фрагментація, обмеження можливостей центральних органів влади, автономія агентств і ослаблені механізми залучення до відповідальності становлять основні методи управління як "governance". Таким чином, управління в стилі "governance" релевантне англійській політичній системі, тому що міжорганізаційні мережі вже є частиною держави. І це є свідченням того, що "governance" наразі нерелевантне українській політичній та адміністративній системі і пошук оптимальної моделі управління поки що триває.

Список використаних джерел

1. Wildavsky A. Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis / A. Wildavsky. - New Brunswick : N.J., 1987. - 431 p.
2. Аналітичні записки з розробки напрямів державної політики / уклад. В. Романов, О.Кілієвич. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 236 с.

3. Антанович Н. А. Методология и методы политического анализа / Н. А. Антанович. - Минск : БГУ, 2007. - 179 с.
4. Ахременко А. С. Политический анализ и прогнозирование : учеб. пособие / А. С. Ахременко. - М. : Гардарики, 2006. - 333 с.
5. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
6. Балувев Д. Г. Введение в политический анализ : учеб. пособие / Д. Г. Балувев. - Н.Новг. : ННГУ, 2000. - 315 с.
7. Бестужев-Лада И. В. Социальное прогнозирование : курс лекций / И. В. Бестужев-Лада, Г. А. Наместникова. - М. : Пед. о-во России, 2002. - 218 с.
8. Бранский В. П. Социальная синергетика как постмодернистская философия истории // Общественные науки и современность / В. П. Бранский. - 1999. - № 6. - С. 117-127.
9. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / М. Браун. - К. : Основи, 2000. - 243 с.
10. Винер Н. Кибернетика и общество / Н. Винер. - М. : Сов. радио, 1968. - 340 с.
11. Сморгунув Л. В. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. Ч. I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунува. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. - 384 с.
12. Гавловський В. Д. Інформатизація управління соціальними системами: Організаційно-правові питання теорії і практики : навч. посіб. / В. Д. Гавловський, Р. А. Калюжний, В. С. Цимбалюк та ін. ; за заг. ред. М. Я. Швеця, Р. А. Калюжного. - К. : МАУП, 2003. - 336 с.
13. Лациба М. Інформаційна відкритість сайтів органів державної влади України / М. Лациба. - К. : Укр. незалежний центр політ. дослідж., 2007. - 48 с.
14. Каращук М. Г. Інформаційна влада як чинник демократизації сучасного суспільства : автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.02 / М. Г. Каращук // Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - К., 2006. - 19 с.
15. Почетцов Г. Г. Коммуникативные технологии двадцатого века / Г. Г. Почетцов. - М. : Рефл-бук, 1999. - 352 с.
16. Данилова Н. Ю. Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова. - СПб. : Алетейя, 2008. - 356 с.

Віктор Соловійов,

кандидат наук з державного управління,

головний консультант відділу моніторингу

Інституту законодавства Верховної Ради України

Особливості реформування державного управління Великобританії

У статті проаналізовано й узагальнено основні стратегії реформ і напрями менеджеризації державного управління Великобританії.