

## Сучасна доктринально-концептуальна основа модернізації публічного управління та державної служби України: веберівська бюрократія, нове публічне управління, електронне врядування

*Онуфрієнко О. В., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

У пропонованій статті охарактеризовано сучасний стан та основні тенденції модернізації публічного управління та державної служби в Україні. Узагальнено наявні тематичні дослідження, присвячені різним аспектам реформування публічної служби в державах-членах ЄС, та виявлено спільне й особливе в тенденціях їх розвитку. На основі здобутих результатів описано сучасну специфіку розвитку публічного управління та державної служби в Україні у їх співвідношенні з європейськими концептами Нового Публічного Управління, Неовеберівської Держави та моделі електронного врядування, окреслено перспективи подальших досліджень у визначеному напрямку.

Зокрема, доведено, що в державах-членах ЄС зберігатиметься наявна тенденція до конвергенції публічної служби із громадянським суспільством як один з основних трендів еволюції публічного управління. Подальше зближення із громадянським суспільством відбуватиметься в різних державах у неоднакових формах та з різним концептуальним фундаментом: чи то відповідно до ідей НПУ, чи, навпаки, у контексті повернення до ідеалів сильної національної держави й концепції оновленої раціональної бюрократії («неовеберівська держава»). Така складна доктринально-концептуальна основа має бути врахована при реформуванні публічного управління в Україні.

**Ключові слова:** реформування публічної служби; громадянське суспільство; конвергенція громадянського суспільства та держави; нове публічне управління; електронне врядування; неовеберівська держава

## Modern doctrinal and conceptual basis of public management and civil service modernisation in Ukraine: weberian bureaucracy, new public management, electronic governance

*Onufriienko O. V., Dnipropetrovs'k Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

In proposed paper the modern state and main trends of public management and civil service modernization in Ukraine have been described. The current thematic research dealing with various aspects of public service reformation in the EU Member States has been generalised, common and specific features in their development trends have been revealed. On the basis of the received results the specificity of public management and civil service modernization in Ukraine in their correlation with the European concepts of New Public Management, Neo-Weberian State and electronic governance model has been described and the prospects for further subject research in the described direction has been shaped.

In particular, it's scientifically proven that in EU Member States the current trend to the convergence with civil society as one of the main trends of the public management evolution and public service development is likely to persist. Further convergence with civil society will come up in different forms and in the varied conceptual foundation: according to the NPM ideas or, visa versa, within the framework of returning to the ideals of strong national state and the concept of modernized rational bureaucracy («Neo-Weberian state»). Such complex doctrinal and conceptual basis must be taken into account in public management reforms in Ukraine.

**Keywords:** public service reformation; civil society; convergence of civil society and the State; new public management; electronic governance; neo-weberian state

## Современная доктринально-концептуальная основа модернизации публичного управления и государственной службы Украины: веберовская бюрократия, новое публичное управление, электронное управление

*Онуфриенко А. Ф., Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

В предлагаемой статье охарактеризовано современное состояние и основные тенденции модернизации публичного управления и государственной службы в Украине. Обобщены существующие тематические исследования, посвященные разным аспектам реформирования публичной службы в государствах-членах ЕС, и выявлено общее и особенное в тенденциях их развития. На основе полученных результатов описана современная специфика развития публичного управления и государственной службы в Украине в их соотношении с европейскими концептами Нового Публичного Управления, Неовеберовского Государства и модели электронного управления, очерчены перспективы последующих исследований в обозначенном направлении.

В частности, доказано, что в государствах-членах ЕС сохранится тенденция к конвергенции публичной службы с гражданским обществом как один из основных трендов эволюции публичного управления. Дальнейшее сближение с гражданским обществом будет происходить в разных государствах в неодинаковых формах и с разным концептуальным фундаментом: то ли в соответствии с идеями НПУ, то ли, наоборот, в контексте возвращения к идеалам сильного национального государства и концепции обновленной рациональной бюрократии («неовеберовское государство»). Такая сложная доктринально-концептуальная основа должна быть учтена при реформировании публичного управления в Украине.

**Ключевые слова:** реформирование публичной службы; гражданское общество; конвергенция гражданского общества и государства; новое публичное управление; электронное управление; неовеберовское государство

### Постановка проблеми.

Сучасна парадигма модернізації публічного управління в цілому та реформування державної служби України має майже безумовно рецепційний характер. Необхідність запозичення з досвіду розвинених зарубіжних країн, і передусім держав-членів ЄС, вдалих управлінських рішень, механізмів і нормативно-правових актів, що їх встановлюють, обґрунтовується як на рівні власне наукових досліджень з публічного управління, так і на рівні риторики вітчизняних політичних еліт та змісту законодавчих ініціатив. У той же час ретельне вивчення актуальних зарубіжних наукових джерел та практики реформування публічного управління і публічної служби в європейських країнах свідчить про фундаментальний злам у сучасній континентально-європейській адміністративній культурі, що переважним чином обумовлений втратою популярності англосаксонських підходів у контексті ідей Нового Публічного Управління (New Public Management) та поступовим ствердженням концепції Неовеберівської держави (New-Weberian state). Остання ґрунтується на ідеї діалектичного поєднання традицій та інновацій як основи розвитку публічного управління у провідних державах-членах ЄС та на розумінні, що абстрактна

модель «належного управління» набуває конкретного значення у кожному випадку власної імплементації на певному національному ґрунті.

Ураховуючи ці факти, цілком на часі є дослідження сучасної концептуально-доктринальної основи модернізації публічного управління в цілому та державної служби України зокрема в її співвідношенні з теоретичною основою реформ публічної служби в країнах ЄС.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості розвитку та модернізації публічної служби, в тому числі державної служби України, зокрема у компаративному аспекті, досліджують як вітчизняні науковці (М. Багмет [12], В. Баштанник [2], Н. Гончарук, Х. Дейнега, Ю. Ковбасюк [10; 11], О. Оболенський [10], І. Письменний [17], Л. Прокopenко, С. Серьогін [10; 17], В. Шарій та ін.), так і зарубіжні фахівці (О. Барабашев [6], Д. Боссарт [4], Ж. Зіллер [22], О. Ноздрачев, О. Оболенський [6] та ін.). На особливу увагу заслуговують праці відомих європейських учених, зокрема Крістофа Деммке [7; 8; 9], Крістофера Поллігта та Геерта Букера [13; 14; 19], Ж. Зіллера [22], які системно вивчають процеси та парадигми розвитку публічної служби країн-членів ЄС упродовж кількох останніх десятиріч; Ф. Безе й Ж. Жано [3], що аналізують хід актуальної адміністративної реформи у Франції.

Утім вітчизняна наука державного управління ще не осмислила системно сучасні тематичні доктринальні тенденції в європейських країнах у цілому та не вивчила сутність відносно нової концепції Неовеберівської держави зокрема. На рівні чинного вітчизняного законодавства та обговорюваних законопроектів далеко не завжди підходить до організації публічного управління, що рецепційовані з практики різних зарубіжних країн, знаходять відповідне концептуальне обґрунтування.

Усвідомлення цього обумовило формулювання комплексної мети пропонованої статті, а саме: проаналізувати зміст сучасних вітчизняних модернізаційних законодавчих ініціатив (і передусім «Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки») в його співвідношенні з сучасними європейськими концептами організації публічної служби та публічного управління в цілому, виявивши спільне й особливе; на основі здобутих результатів описати специфіку сучасного розвитку української державної служби й окреслити перспективи подальших досліджень у визначеному напрямку.

#### **Основний матеріал дослідження.**

Найактуальнішими науково-практичними проблемами вітчизняної науки державного управління обґрунтовано визнаються модернізація державної служби в Україні (передусім у контексті ймовірної євроінтеграції) та вивчення досвіду модернізації публічної служби в зарубіжних країнах із фокусуванням основної уваги на модернізації провідних країн Євросоюзу (передусім Німеччини та Франції) й досвіду нових членів ЄС – країн соціалістичного блоку в минулому (із приділенням значної уваги власне адміністративній реформі) [10, с. 354; 11; 12; 20]. Серед досліджуваних на монографічному рівні проблем – загальне реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів [2], модернізація системи державного управління в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні [15] тощо. На рівні дидактичної літератури значну увагу приділено вивченню європейських стандартів публічної служби, формулюванню завдань модернізації державної служби України та окресленню стратегій модернізаційного розвитку [10, с. 331-364]. Під основою модернізації державної служби України розуміють, насамперед, виконання рекомендацій експертів SIGMA для її наближення до європейських стандартів [10, с. 352] та всебічне вивчення досвіду держав ЄС у різноманітних сферах, пов'язаних із функціонуванням публічного управління, з метою подальшого запозичення

ефективних рішень. Конкретні завдання модернізації зводяться до наступного: подолання політизації та протекціонізму, які негативно впливають на професіоналізм держслужбовців, удосконалення законодавства про державну службу в Україні та приведення його у відповідність до стандартів ЄС, уточнення інституційного розподілу повноважень державних службовців, удосконалення процедур вступу на державну службу, розроблення оновленої державної політики добору кадрів тощо [10, с. 352-353].

Системний аналіз наявних тематичних наукових досліджень дає можливість зробити узагальнюючий висновок про те, що вони покликані відобразити «можливості використання європейського досвіду в процесі реформування всіх сфер суспільства та держави, насамперед державного управління» [11, с. 3-4].

Останніми роками формується тенденція до застосування дійсно системного підходу у дослідженні сучасних світових та вітчизняних особливостей розвитку публічної та державної служби із приділенням значної уваги проблематиці фундаментальних відмінностей розуміння сутності модернізації публічного управління у цілому в Україні та державах-членах ЄС [5; 16]. Втім для вітчизняної науки публічного управління ще є характерним використання лише ранніх ідей теорії модернізації [21], а тематичні законодавчі ініціативи, як думається, далеко не завжди мають прозору і несуперечливу концептуальну основу, нерідко потребуючи для власної інтерпретації наявності у дослідників навичок «зворотного проектування».

Зовсім не випадково найактуальніша на теперішній час «Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки» (далі – «Стратегія 2016-2020» або Стратегія), схвалена розпорядженням Кабінету міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р [18], цілком відповідає положенням ранньої теорії модернізації та узгоджується з ідеєю лінійного прогресу від певного початкового стану, який визнається архаїчним або таким, що не відповідає сучасним вимогам до публічного управління, й до бажаного рівня як результату системного оновлення.

«Стратегія 2016-2020» визначає державну службу основою державного управління, а створенню професійної державної служби Стратегія надає виключного значення для України. В абзаці 2 Розділу 1 Стратегії проголошується євроцентристський за змістом та рецепційний за формою характер реформування: «З урахуванням європейського вибору та європейської перспективи України

ця Стратегія розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління».

Оцінка сучасного стану державного управління в Україні подається у Розділі 3 Стратегії. Зокрема, констатується, що система державного управління в Україні не відповідає потребам країни у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою. Цей стан ілюструється за допомогою посилання на низькі позиції України у світових рейтингах конкурентоспроможності, пов'язаних із державним управлінням. Ці показники дозволяють авторам Стратегії початковий або вихідний (як у тексті Стратегії) стан українського публічного управління, симптоматично формулюючи його за допомогою списку проблем (Розділ 3). Так, у сфері організації державної служби констатується: нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є спроможними здійснювати реформи; високий рівень корупції в системі державної служби; гендерний дисбаланс; недостатній рівень управління людськими ресурсами. У сфері надання адміністративних послуг спостерігаються: відсутність упорядкованих базових принципів та гарантій захисту прав громадян і юридичних осіб у рамках адміністративної процедури; надмірне адміністративне навантаження на громадян і юридичних осіб; низький рівень якості роботи базових електронних реєстрів; неналежна якість електронних послуг для громадян і юридичних осіб тощо.

Цілком відповідно до лінійної моделі модернізації, початковому незадовільному стану протиставляється стан бажаний, досягнення якого опосередковується переліком заходів із реалізації Стратегії. Результатом проведення реформи має стати створення «ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (електронне урядування) для забезпечення вироблення і реалізації цілісної державної політики, спрямованої на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики» (абзац 2 Розділу 2).

Загальні принципи модернізації, перелічені в розділі 1 Стратегії, конкретизуються за допомогою Плану заходів з її реалізації, поданому у додатку. Ретельний аналіз майже 30-сторінкового документа дозволяє констатувати складний, різ-

ноплановий та амбіційний характер модернізаційних заходів, що структурно можна розподілити на декілька груп:

1) Оціночні заходи, що свідчить про розуміння законодавцем того, що повна картина сучасного стану публічної служби в Україні ще не є з'ясованою чи принаймні потребує подальших уточнень. Зокрема, Стратегією передбачається здійснити повну і глибоку оцінку стану справ у системі державного управління відповідно до принципів державного управління, розроблених SIGMA (с. 1 Плану заходів).

2) Заходи, що великою мірою співвідносяться з ідеалами раціональної бюрократії та концепцією веберівської держави (Weberian state), ґрунтуючись у тому числі на усталених традиціях закритої раціональної публічної служби провідних континентально-європейських країн. Серед стратегічних планів такого роду особливе місце посідають структурно-системні інституціональні зміни, перерозподіл функцій між органами публічного управління та нововведення, що співвідносяться зі здійсненням модернізації та контролем за її перебігом. Значну увагу приділено й проблематиці загального підвищення професіоналізму бюрократії, оскільки передбачається:

- утворення структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів України, відповідального за реформування державного управління (с. 3-4 Плану заходів);

- посилення стратегічної спроможності Кабінету Міністрів України (передусім за допомогою прийняття нових нормативно-правових актів із питань аналізу державної політики та стратегічного планування) і законодавче оформлення перерозподілу повноважень між Кабінетом Міністрів України та іншими державними органами (с. 5-6 Плану заходів);

- розроблення системи стратегічного планування, моніторингу та оцінювання за допомогою утворення у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України структурного підрозділу з питань стратегічного планування та координації державної політики і розроблення єдиної методики підготовки документів стратегічного планування, моніторингу їх виконання та оцінки впливу (с. 6-7 Плану заходів);

- формування висококваліфікованої, компетентної групи державних службовців, які несуть відповідальність за проведення ключових національних реформ (так звані фахівці з питань реформ) (с. 10-11 Плану заходів);

- реформування системи професійного нав-

чання державних службовців (с. 15-16 Плану заходів);

- підвищення рівня інституційної спроможності Нацдержслужби (що розуміється законодавцем переважно у площині оновлення організаційної структури державної служби і визначення нових професійних вимог для державних службовців) (с. 16-17 Плану заходів).

Стратегія також приділяє велику увагу проблематиці вдосконалення адміністративної процедури та забезпеченню доступності адміністративних послуг (с. 20-24 Плану заходів) переважним чином за допомогою розроблення проектів нових нормативно-правових актів.

Зауважимо, що принципи та ідеали раціональної веберівської бюрократії (незважаючи на те, чи використовується власне цей термін) сприймаються українськими політичними елітами, значною частиною наукового загалу та суспільством у цілому як зразковий підхід до організації публічного управління та державної служби зокрема. Причина такої ситуації не тільки у приналежності до континентально-європейської правової та адміністративної культури, хоч і викривленої крізь призму радянського та пострадянського періодів. Велику роль відіграє й специфічне сприйняття громадськістю соціальної дійсності в межах дихотомії «неналежний сучасний стан» (архаїзм, неефективність, корупція) – «належний бажаний стан» (оновлення, ефективність, непідкупність / чесність). При цьому бажаний стан моделюється за допомогою апеляції переважно до досвіду держав-членів ЄС і, передусім, так званих неовеберівських держав (зокрема ФРН та Франція) і нових членів ЄС Центральної та Східної Європи. Досягнення цього стану бачиться у контексті швидкоплинних рецепційних реформ (які до цього часу ще не вдалося здійснити системно, незважаючи на риторику політичних еліт).

У цьому сенсі виникає важливе дискусійне питання: наскільки сучасний стан української публічної служби та її традиції співвідносяться з ідеалами веберівської держави (Weberian state)? У сучасній науковій літературі не існує єдності у розв'язанні цього питання. Якщо говорити про загальні тенденції, то в пострадянських, й особливо у російських, джерелах спостерігається тяжіння до класифікації пострадянських систем публічної служби як різновиду веберівської бюрократії з низкою важливих особливостей, які еволюційно пов'язані із запозиченнями європейського досвіду організації бюрократичного апарату в Російській імперії XVII–XIX ст. та (вже після розриву ад-

міністративної традиції) з радянською «номенклатурою» [6, с. 99-109] Європейські дослідники частіше говорять про особливу групу чи кластер країн зі специфічною адміністративною культурою [19]. Це нагадує давню дискусію про класифікацію соціалістичного права серед основних правових сімей із варіантами його інтерпретації як різновиду континентально-європейського права або ж окремої правової сім'ї з огляду на інші правові принципи, концепти та ідеологічну забарвленість.

Однозначний висновок потребує окремих досліджень. І відповідь на питання, які саме складові входять до сучасної адміністративної традиції в Україні, зовсім не є очевидною. Дійсно, за значною кількістю формальних ознак сучасна українська публічна служба цілком співвідноситься з ідеалами веберівської держави: розгалужене адміністративне право є основним інструментом регулювання діяльності публічної служби та засобом її реформування; державна служба має особливий статус як «бюрократичний корпус»; вважається, що державні службовці мають особливу професійну свідомість; велике значення приділяється проблематиці здійснення адміністративної процедури тощо. Завдання на найближче майбутнє, що формулюються найновішими нормативно-правовими актами, і зокрема Стратегією, певною мірою узгоджуються навіть із деякими елементами найсучаснішої моделі New-Weberian State (NWS) [19, с. 15]: слід згадати, насамперед, завдання професіоналізації публічної служби та розуміння адміністративного законодавства в якості важливого інструменту модернізації. Втім узагальнення наявних тематичних праць, емпіричних даних та критики української публічної служби як з боку сучасної влади, так і з боку інститутів громадянського суспільства (що, зокрема, відображено і в тексті «Стратегії 2016-2020») дозволяє стверджувати, що більшість сутнісних характеристик моделі веберівської держави не реалізовано в українських умовах. Так, фундаментальна визначальна роль розвиненого адміністративного права нівелюється низькою правовою культурою та правовим нігілізмом значної частини громадськості і чиновництва. Публічна служба в Україні має відмітний статус та особливу адміністративну культуру, але не відзначається ефективністю та не відіграє помітної стабілізуючої ролі у складному суспільному житті. Необхідно також констатувати загальну слабкість державних інституцій та їх неспроможність оперативно реагувати на виклики сучасності.

У цілому ситуація із сектором публічного управління в Україні є лише аспектом невдалої демократичної модернізації, коли побудова формального «фасаду» є звичайним результатом реформ, який зовсім не підтриманий фундаментальними сутнісними змінами. Сучасна українська публічна служба може бути описана, зокрема, як квазівеберівська бюрократія пострадянського типу, але це абстрактне визначення не буде відображати власне національну специфіку, в тому числі сучасні тенденції реформ публічного управління, їх успіхи та невдачі. Проте напевно можна стверджувати, що українські адміністративні традиції є безумовно генетично ближчими до моделі раціональної закритої публічної служби континентально-європейського зразку, ніж до моделі відкритої емпіричної публічної служби, характерної для англосаксонських країн.

Нове українське законодавство про державну службу (в т.ч. новий Закон про Державну службу від 10 грудня 2015 р.) певною мірою тяжіє до веберівських ідеалів, принаймні подаючи модель раціональної закритої державної служби з відмітним становищем та особливим правовим статусом професійного чиновництва. Проте концептуальна формула бажаного результату не є чітко визначеною, внаслідок чого ідеали раціональної бюрократії співіснують з ідеями NPM та концепції належного управління (good governance). Опосередковано на це впливає й системна незавершеність адміністративного законодавства в Україні (зокрема, не існує універсального закону про публічну службу).

Що стосується власне Стратегії, то неважко побачити, що ефективна бюрократія розуміється в її контексті скоріше в якості дієвого важелю для часткового упровадження інструментарію NPM і DEG (digital era governance (DEG)) та для виконання загальних завдань з реформування публічної служби, ніж як важливий соціальний інститут.

3) Модернізаційні заходи, що свідчать про бажання часткового сприйняття інструментарію Нового державного управління (New Public management) і врахування принципів концепції «належного управління» (good governance). Із семи основних аспектів NPM, виокремлених Кр. Худом (Christopher Hood, автор власне терміна NPM), відбиття у Стратегії знайшли наступні:

- аспект стандартизації оцінювання якості: упровадження нових стандартів оцінювання якості публічного управління в цілому та публічної служби зокрема (запозичених з іноземного досвіду в цілому та з принципів державного управ-

ління, розроблених SIGMA) (с. 1-2 Плану заходів);

- менеджерський аспект: утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади (с. 13-14 Плану заходів); створення інформатизованої системи управління людськими ресурсами тощо (с. 14 Плану заходів);

- аспект зниження витрат: оптимізація чисельності працівників органів державного управління (с. 12-13 Плану заходів), але з одночасним проведенням реформування системи оплати праці державних службовців із метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів (с. 11-12 Плану заходів), що відбиває специфіку власне українських реалій (українські зарплати не є стимулом до ефективної праці та до протистояння корупції).

Такі важливі аспекти концепції Нового державного управління, як упровадження режиму змагальності у сфері публічного управління в цілому та у державній службі зокрема, запозичення управлінських методів із приватного сектору, дрейфування від принципу дотримання бюрократичної процедури до застосування кількісних індикаторів показників ефективності та децентралізація управління не співвідносяться системно із заходами, передбаченими Стратегією. Слід, однак, урахувати, що децентралізація як така знаходиться на порядку денному українського державотворення (а певні реформи, переважно у сфері збільшення фінансової самостійності регіонів, уже здійснено), але характеризується надмірним ступенем політизації проблеми.

4) Модернізаційні заходи, які співвідносяться із загальносвітовими тенденціями інформаційно-технічного характеру в цілому та з моделлю управління цифрової ери (digital era governance (DEG)) чи електронного врядування зокрема, в тому числі:

- упровадження електронної системи управління документами (с. 8-9 Плану заходів);

- утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі (с. 14-15 Плану заходів);

- запровадження автоматизованого обміну даними між електронними інформаційними ресурсами органів виконавчої влади (так звана електронна взаємодія) (с. 25-26 Плану заходів);

- забезпечення надання адміністративних послуг в електронному вигляді (с. 27-28 Плану заходів);

Необхідно констатувати суттєве відставання рівня інформатизації української публічної служ-

би не тільки від провідних розвинених країн, але й від середньоєвропейського рівня. Модернізаційні цілі, визначені Стратегією, переважним чином співвідносяться з давно пройденими етапами інформаційно-технологічного осучаснення публічної служби в державах-членах ЄС. Головними викликами стосовно перспектив втілення Стратегії у цьому напрямі, як уявляється, залишатимуться: значне навантаження на бюджет, невисока інформаційна культура державних службовців та традиційна прихильність до паперового документообігу. Втім слід відзначити і вагомі успіхи України у цій сфері – створення Державного агентства з питань електронного урядування України, забезпечення доступу громадян до електронних реєстрів та відкритих державних баз даних (і передусім єдиного державного реєстру судових рішень), функціонування кабінету електронних сервісів Міністерства юстиції України (<https://kar.minjust.gov.ua>) тощо.

План заходів із реалізації Стратегії не співвідноситься з конкретною системою публічної служби певної країни, яка б утворювала у цьому випадку необхідну модельну основу, натомість орієнтуєчись на загальні принципи державного управління, розроблені SIGMA, й постулюючи необхідність використання «кращого міжнародного досвіду» у рецепційній тональності, який інтерпретується за допомогою апелювання до доктринально-емпіричних основ концепцій раціональної бюрократії, нового державного управління, управління цифрової ери (електронного врядування) тощо.

Система взаємопов'язаних модернізаційних заходів, які утворюють основний зміст Стратегії, розуміються законодавцем як бажаний стан української публічної служби (до 2020 р.). Останній співвідноситься не тільки з досвідом реформ у нових державах-членах ЄС Центральної та Східної Європи, що пояснюється свідомою орієнтацію на успішну модернізацію країн колишнього соціалістичного блоку, які до того ж є культурно спорідненими та географічно близькими. Як це не парадоксально, але дослідження компаративного профілю дозволяють провести прямі аналогії між змістом Стратегії та загальним перебігом адміністративної реформи останніх десятиріч в одній з найпотужніших (економічно та політично) країн ЄС, а саме – у постголландській Франції [3; 22]. Дійсно, Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки та досвід адміністративної реформи у постголландській Франції є схожими за багатьма аспектами: часткове, невпевнене та запізне сприйняття інструментарію Нового Державного Управління в умовах

збереження закритої раціональної моделі публічної служби із професійною «кастовою» веберівською бюрократією (чи закритої моделі пострадянського зразка в Україні), приділення великої уваги структурно-системним аспектам організації публічної служби, проблемам перерозподілу функцій між органами публічного управління, загального зниження видатків й інформаційно-технологічній модернізації публічної служби тощо. У ширшому сенсі певну спорідненість зумовлює й довгострокове завдання децентралізації французької публічної служби.

Втім не слід забувати, що ми проводимо аналогії між державною програмою, що тільки починає втілюватися у життя, та французьким досвідом реформ публічного адміністрування (тим більше, що Стратегія 2016–2020 не була свідомо побудована на власне французькому досвіді і подібні аналогії можливо провести й стосовно інших континентально-європейських держав). У цьому сенсі українська стратегія лінійної модернізації публічного управління та державної служби, що не спирається на певні адміністративні традиції та не враховує складний соціокультурний контекст, співвідноситься зі складною, але послідовною і дієвою практикою поєднання інновацій та запозичень із багатовіковими традиціями раціональної централізованої закритої публічної служби у Франції. Деякі з цих традицій пов'язані з виникненням французької республіки як такої чи з реформами наполеонівського періоду. Більше того, концепція лінійної модернізації від «дійсного» та «бажаного» стану, запущена згори донизу при певному консенсусі із громадянським суспільством і розрахована на чотири роки, фактично охоплює «спресовані» десятиріччя розвитку публічної служби однієї з найрозвиненіших країн ЄС, які є результатом іманентних процесів. Невелика ефективність спрощених моделей лінійної модернізації, що не враховують наявні адміністративні традиції та місцевий соціокультурний контекст (що було неодноразово продемонстровано фіаско послідовної демократичної модернізації у країнах третього світу чи у пострадянських державах та утворенням натомість так званих «фасадних» демократій), дозволяє обґрунтовано сумніватися у перспективах повноцінної реалізації положень Стратегії у вказаний часовий проміжок.

Слід відмітити принципову відсутність проблематики взаємодії з громадянським суспільством у тексті Стратегії, не враховуючи посилання на факти обговорення її проекту з представниками громадянського суспільства та окремі пропонувані

заходи, що спрощують взаємодію останнього з державною службою. Такий важливий аспект концепції Нового державного Управління, особливо в контексті її практичної реалізації у Сполученому Королівстві, як агенцізація у формі створення квазіавтономних неурядових організацій (кванго), що поєднують ознаки органів публічної служби, приватного сектору та інститутів громадянського суспільства, не обговорюється в Україні навіть як завдання на далеку перспективу. В той же час факт проходження України крізь циклічно повторювані суспільні кризи, сутність яких значною мірою утворює протистояння влади та громадянського суспільства, актуалізує проблематику налагодження взаємодії між ними, в тому числі за рахунок створення таких гібридних органів.

Проблематика розбудови громадянського суспільства присутня як в українських наукових джерелах, так і на рівні законодавчих ініціатив. Втім значного прогресу у практичній площині ще не досягнуто, увага до кращого зарубіжного досвіду у цій сфері є незначною, загальнодержавні проекти характеризуються формальним підходом з огляду на необхідність побудови демократичного «фасаду». Поодинокі міждержавні проекти, зокрема швейцарсько-українська Програма «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), поки що не дали дійсно помітних результатів. Втім слід визнати відносну успішність деяких контролюючих інститутів громадянського суспільства, зокрема Громадської Ради Добросовісності, яка покликана модерувати оновлення суддівського корпусу в Україні.

У той же час результати широкого спектру досліджень у сфері суспільних наук дозволяють стверджувати, що конвергенція громадянського суспільства та держави вже відбувається у розвинених європейських країнах на всіх рівнях: інституційному (створення у складі цивільної служби гібридних органів на кшталт квазіавтономних неурядових організацій, активне залучення інститутів громадянського суспільства до участі в державному управлінні), інструментальному (запозичення методів діяльності у приватного сектора), структурному (тяжіння до відкритих моделей держслужби), ціннісному та телеологічному (взаємодія громадянського суспільства та держави, що будується на спільних цінностях та спрямована на досягнення загального благоденства) тощо [5].

При цьому сучасні розвинені континентально-європейські та англосаксонські країни як конвергентні суспільства утворюють основні моделі організації публічної служби, що стають об'єктом

рецепції країнами, які прагнуть модернізувати публічне управління. Запозичення такого роду ускладнюються тим фактом, що значну частину останніх складно віднести до конвергентних суспільств. Натомість, у них спостерігаються різноспрямовані тенденції у взаємодії держави та громадянського суспільства, в тому числі і процеси дивергенції (віддалення), що дозволяє інтерпретувати їх як суспільства гібридного типу у цьому сенсі.

Істотні відмінності між конвергентними та гібридними суспільствами (узяті в системі з іншими факторами) пояснюють неуспішність модернізації публічного адміністрування в Україні. Спроби запозичення у конвергентних суспільств управлінських концептів, стандартів та модельних інститутів у ситуації відчуженості чи навіть протистояння держави та громадянського суспільства мають невелику ефективність саме внаслідок відсутності необхідного соціокультурного фундаменту. Діалектичний підхід до цієї проблеми дозволяє стверджувати, що як зближення держави та громадянського суспільства обумовлює утворення відповідної практики публічного управління, так і публічна служба є одним з інструментів забезпечення такого зближення. Враховуючи це, основним завданням державотворення в Україні цілком обґрунтовано можна вважати концентрацію на зближенні громадянського суспільства та держави, передусім, за допомогою відповідних реформ публічної служби, тим більше, що це цілком відповідає сучасним моделям постмодернізації публічного управління.

Основний зміст та контекст процесів реформування публічного управління в Україні свідчить про ще недостатнє розуміння такої необхідності основними авторами реформ. У той же час необхідність модернізації публічного управління в цілому та публічної служби зокрема ставить складні завдання для сучасної України. Політичні еліти, що знаходяться при владі, зосередившись на питаннях протидії корупційним явищам (ефективність якої складно вважати високою), надто спрощено сприймають перспективи рецепції вдалих управлінських рішень та інститутів. Спроби реформування української публічної служби у співвідношенні з відповідними процесами у державах ЄС характеризуються наступними особливостями:

- Загальний постмодерністський тренд публічного адміністрування на зближення з громадянським суспільством поки ще враховується недостатньо, а іноземний досвід не використовується



системно (якщо не брати до уваги суто деклараційні акти). Найсучасніша Стратегія 2016–2020 не передбачає послідовного інституціонального зближення з громадянським суспільством, обмежуючись формальною згадкою про участь представників громадянського суспільства у підготовці проекту документа та планом введення деяких інструментів Нового Державного Управління, що спрощують доступ громадськості до адміністративних послуг.

- Не тільки агенцізація у вигляді квазіавтономних неурядових організацій, але й такі важливі аспекти концепції Нового Державного Управління, як запозичення управлінського інструментарію з приватного сектору та реалізація змагальності у сфері публічного управління, майже не потрапляють до переліку пропонованих модернізаційних заходів стосовно української публічної служби (на законодавчому рівні). З огляду на накопичену за останні десятиріччя критику підходів Нового державного Управління (особливо для країн континентальної Європи із сильними традиціями раціональної бюрократії та нових членів ЄС Східної і Центральної Європи), це не є істотною проблемою, а скоріше є яскравим симптомом чужості цих ідей для українських політичних еліт та практики публічного управління.

- Одночасно з проголошенням рецепційної за характером парадигми модернізації спрощено та занадто узагальнено сприймається європейське державне управління як таке та підходи до організації публічної служби зокрема. Звичайно, мова йде про впровадження на українському ґрунті європейських стандартів, використання європейських моделей або взагалі (як в Стратегії 2016–2020 рр.) – «кращого іноземного досвіду». В той час системи публічної служби країн ЄС не тільки демонструють істотне різноманіття, але й майже не зближуються системно, утворюючи кластери споріднених систем, об'єднані загальними правовими й адміністративними традиціями та спільним соціокультурним контекстом.

- Означені факти результують у вельми строкаті за змістом пропозиції щодо рецепції іноземного досвіду у сфері публічного управління та організації публічної служби: використовується досвід модернізації публічного управління як континентально-європейських країн у всьому різноманітті національних підходів, так і англосаксонських країн і, зокрема, США, в тому числі у таких важливих сферах як охорона здоров'я чи сфера оборони. Модернізація за деякими напрямками, навпаки, зовсім не передбачається. Певною

мірою це можна пояснити бажанням законотворців та Кабінету міністрів зібрати воєдино краще з іноземної практики публічного адміністрування, одночасно відкинувши те, що вважається таким, що неможливо практично реалізувати в сучасних українських реаліях. Упевнені, що ступінь наукової обґрунтованості такої позиції має бути підвищений, у тому числі за рахунок аналізу великих масивів емпіричних даних, накопичених та осмислених європейськими науковцями.

- Проблематика інституціональної та інструментальної модернізації публічної служби, посідаючи вагоме місце у тематиці досліджень українських науковців, нерідко поступається за значущістю тематиці особистісних явищ управлінської діяльності в цілому та проблемі формування цінностей державних службовців зокрема. Особливим чином таке розуміння необхідних реформ публічної служби України проявляється в антикорупційній риторичі представників громадськості та політичних лідерів різного рівня: аксіологічний аспект реформ бачиться ними як єдиний спосіб подолання системної корупції. У той же час необхідно розуміти, що проблема сприйняття європейських цінностей – це проблема загально-суспільна, і системний позитивний вплив на особистість державних службовців уможливорюється лише опосередковано, через відповідні тектонічні зміни у свідомості суспільній.

Окреслені особливості утворюють крихкий фундамент для спроб модернізації українського публічного управління в цілому та реформування публічної служби зокрема, проявляючись у концепціях лінійної модернізації, що передбачають подолання шляху від «наявного» до «бажаного» стану за допомогою вибіркової рецепції досвіду розвинених держав. Додаткове навантаження при цьому утворює невідповідність часових шкал: так, найсучасніша стратегія реформування державного управління в Україні де-факто пропонує за 4 роки подолати модернізаційний шлях, що за обсягом цілком співвідноситься з розвитком публічного адміністрування у Франції кількох останніх десятиріч.

Сама модель лінійної модернізації, що пропонує пройти шлях до «бажаного стану», зовсім не враховуючи наявні традиції (незалежно від оцінок їх значення та цінності), розглядається сучасною теорією модернізації як така, що не зарекомендувала себе ефективною, принаймні стосовно складної соціальної дійсності. Сучасна європейська наука публічного управління також поділяє таку оцінку: «Великі моделі, на кшталт Нового Публічного

Управління (НПУ), чи «належного управління», чи «партнерства», звичайно, не приводять надто далеко. Мистецтво реформ полягає в їх адаптації (звичайно, вельми масштабній) до локального контексту. Застосування великих моделей або навіть стандартних технік у формалістській манері може бути контр-продуктивним» [14, с. 15].

Маючи безальтернативно рецепційний характер, українські пропозиції до реформування публічного управління та публічної служби майже не враховують, що конкретні інститути, стандарти, норми та підходи (як об'єкт запозичення) є результатом складної діалектики взаємодії традицій та інновацій, причому баланс цих компонентів є унікальним для кожної окремої європейської держави з поправкою на вплив ЄС як масштабного інтеграційного проекту та універсальні тенденції в галузі публічного управління, в тому числі у площині взаємодії із громадянським суспільством. Все це значно ускладнює практичну реалізацію проголошених планів, тим більше, що навіть фрагментарний успіх Стратегії реформування 2016–2020 з одночасними позитивними зрушеннями у питанні боротьби із системною корупцією (що наразі уявляється вельми сумнівним) поставить перед українською державою складне завдання подальшого реформування публічної служби.

Оскільки еволюція публічної служби у розвинутих європейських країнах відбиває унікальні результати взаємодії традицій та модернізаційного впливу, траєкторії та швидкість адміністративної реформи мають істотну національну специфіку. Сучасні тенденції розвитку публічної служби у державах-членах ЄС співвідносяться із постмодерністськими парадигмами у сфері публічного управління, але зі значними поправками на власну інституціональну, ціннісну та інструментальну «пам'ять», особливості правової системи, специфіку політичної та власне адміністративної культури, унікальний соціокультурний контекст, актуальні інтелектуальні настрої та зміст наукового дискурсу суспільних наук. Глибина та масштабність реформ у державах з відкритими емпіричними системами публічної служби, зокрема у Сполученому Королівстві, поки ще залишаються безпрецедентними, особливо у порівнянні з поступом адміністративної реформи у таких континентально-європейських державах, як Франція та ФРН із їх закритими раціональними системами публічної служби, або у нових членах ЄС у Східній Європі, що пережили ситуацію розриву спадкоємності адміністративної традиції.

Втім, неможливо не помітити, що однією з домінуючих тенденцій практики публічного адміністрування та організації публічної служби в державах ЄС стає зближення держави і громадянського суспільства. У такому сенсі як NPM, так і NWS є постмодерністськими концептами у сфері публічного адміністрування та організації публічної служби, які, однак, спираються на фундаментально різні адміністративні традиції та неоднаково розуміють напрями реформ публічного сектору. Різними шляхами вони виходять на проблему втілення принципово нових інституційних, інструментальних, ціннісних архетипів публічного управління.

Здійснене у цій частині дослідження дозволяє зробити кілька взаємопов'язаних **висновків**.

1. Моделі лінійної модернізації публічного адміністрування, зі всіма своїми концептуальними недоліками та з відверто незначним відсотком успішних проектів (у загальносвітовому контексті), продовжують привертати увагу українських політичних еліт. Найбільш привабливим у цьому сенсі є можливість розпочати з чистого аркуша, не враховуючи чи відкидаючи як архаїчні наявні традиції адміністративної культури та підходи до організації публічної служби (незалежно від інтерпретації їх як особливого різновиду веберівської раціональної бюрократії чи самостійної моделі). Вигідною для влади (і не без популістського аспекту) бачиться і пропонується можливість «стрибнути» з наявного «архаїчного» до бажаного «модернізованого» стану за допомогою швидкої рецепції іноземного досвіду. Власне, ретельний аналіз сучасних законодавчих ініціатив з проблематики реформування публічного управління в Україні і, насамперед, змісту «Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки» дозволяє стверджувати, що вітчизняні модернізаційні спроби ґрунтуються на запозиченні не тільки загальноєвропейських стандартів публічного управління або абстрактних моделей на кшталт «належного врядування» чи «електронного врядування», але й на окремих інструментах, узятих з конкретних моделей, що мають різне соціокультурне коріння та створені на неоднакових адміністративних традиціях – переважно англосаксонській моделі Нового Публічного Управління (НПУ) та континентально-європейській моделі раціональної бюрократії, в тому числі у її сучасному варіанті – концепції Неовеберівської держави (НВД).

Привабливість лінійної модернізації публічного управління в цілому та державної служби зо-

крема часто приховує «пастки»:

- рецепційний характер модернізації може нав'язати суспільству роль того, хто вічно наздоганяє, орієнтуючись на етапи розвитку, давно пройдені іноземними державами;

- пропонувані реформи часто охоплюють не обґрунтовано великий за обсягом план заходів (відсутність власного досвіду успішного реформування провокує політичні еліти на нереалістичну оцінку перспектив упровадження досвіду іноземного);

- запозичення може бути невдалим чи мало-ефективним унаслідок повної невідповідності місцевому правовому та адміністративному контексті. Зосередження на процедурах запозичення стандартів та інститутів з іноземного досвіду публічного управління не завжди дозволяє побачити, що вони є кінцевим продуктом діалектичної взаємодії традицій та інновацій, результатом складних соціокультурних процесів, які мають національну специфіку.

Останню «пастку» вважаємо найбільш небезпечною. Необхідно переоцінити, власне, корисність інструментарію Нового Публічного Управління (НПУ) в українських умовах, з огляду на переважно критичне ставлення до цієї управлінської моделі в країнах континентальної Європи та враховуючи неоднозначний досвід його упровадження в країнах Центральної та Східної Європи. Для впровадження (часткового або системного) на українському ґрунті інструментарію НПУ потрібно спочатку розбудувати стабільну й ефективну публічну службу на засадах раціональної веберівської бюрократії (з поправкою на те, що деякі її аспекти вже неможливо реалізувати в сучасному глобалізованому світі). Не можна не погодитися з висновком про те, що такий рецепт, поряд з вибором вектору розвитку, що пропонує концепція НВД (NWS), за сучасних умов може вважатися майже універсальним для пост-соціалістичних країн [19, с. 78-79].

2. Відзначимо також, що в українському контексті ідеї НПП, що сформувалися у традиціях відкритої емпіричної моделі публічної служби, не завжди адекватно інтерпретуються або сприймаються поверхово. Такий аспект, як агенцізація, розуміється, скоріше, в одному з власних термінологічних вимірів – як утворення окремих державних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Інший вимір, який співвідноситься з абстрактним принципом автономності агенцій того чи іншого ступеня, поки що переважним чином залишається «за дужками» процесів реформування. В той же

час власне британська модель виконавчих агенцій (executive agencies), що користуються реальною управлінською (managerial) та бюджетною (budgetary) відокремленістю (separation) могла б виявитися корисною в українських умовах як дієвий інструмент інституціонального оновлення публічної служби, що мав би відомий імунітет від усталених корупційних зв'язків та спроможність швидко «заробити» позитивний імідж у суспільства, в цілому негативно налаштованого до влади. Проте наразі важко констатувати успішність агенцізації як аспекту модернізації публічного управління в Україні. Великі надії суспільство поклало на принципово нове Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), утворене 18 березня 2015 р. як центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Утворення ефективно функціонуючого агентства було однією з вимог ЄС щодо введення безвізового режиму. Незважаючи на такі вагомні фактори, діяльність агентства оцінюється неоднозначно як державними посадовцями, так і представниками громадськості, а її результати є, як мінімум, суперечливими. Системній критиці піддається стан виконання одного з головних завдань агентства, а саме – система електронного декларування та система перевірки декларацій, внутрішня кадрова й бюджетна політика та власне професійні якості членів агенції. Покликана здійснювати функцію залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики, НАЗК постійно стає об'єктом критики з боку інститутів громадянського суспільства, в тому числі Transparency International Україна. З точки зору помітної частини представників громадськості, НАЗК – це традиційно мало-ефективний орган публічного управління пострадянського зразку з майже відсутнім «зворотним зв'язком» із суспільством, що пройшов певний ребрендинг відповідно до сучасних адміністративних тенденцій.

Це є частковим проявом неспроможності налагодити конвергентну форму взаємодії між державою і громадянським суспільством в Україні та віддзеркаленням проблеми, що сягає глибше, ніж інституційна недовершеність чи неефективність адміністративних процедур, співвідносячись із фундаментальними недоліками українського державотворення. Факт проходження України через типові циклічні кризи, сутність яких утворює протистояння громадянського суспільства та держави (незважаючи на присутність іноземних акторів

(actors) і різний соціокультурний контекст), дозволяє констатувати, що побудова конвергентної форми взаємодії держави та громадянського суспільства має виступати необхідним фундаментом для будь-якої системної рецепції успішного іноземного досвіду у сфері публічного управління.

Така постановка питання модернізації знаходить додаткову аргументацію внаслідок обґрунтованої інтерпретації сучасних розвинених країн як конвергентних суспільств при всьому різноманітті національних підходів до публічного управління та організації публічної служби [5; 16]. Враховуючи це, вважаємо цілком доцільним при модернізації української публічної служби приділяти підвищену увагу оцінюванню перспектив рецепції тих інститутів, інструментів та рішень, що забезпечують зближення держави та громадянського суспільства чи принаймні сприяють їх взаємодії, незалежно від того, яку доктринальну чи емпіричну основу вони мають. У цьому сенсі британський досвід утворення та функціонування квазіавтономних неурядових організацій (кванго) цілком може бути об'єктом інституціональної рецепції. Це не означатиме фундаментальну «реабілітацію» НПУ для України, але відповідатиме унікальній національній потребі у налагодженні взаємодії між слабкою державою та сильним, але не завжди конструктивно налаштованим громадянським суспільством, яке до того ж не часто діє єдиним фронтом. Кванго виступатимуть у такому випадку не елементом загальної приватизації та маркетизації публічного сектору відповідно до головних ідей НПУ, а особливим гібридним інститутом, що поєднує ознаки органів публічного управління, приватного сектору та громадянського суспільства, тим самим пропонуючи дієвий інституціональний шлях розв'язання чи принаймні зменшення гостроти проблеми їх протистояння, характерної для сучасної України.

Аналіз сучасних вітчизняних ініціатив модернізації публічного управління в цілому та державної служби України зокрема, які здійснюються на законодавчому рівні, дозволяє обґрунтовано стверджувати, що вони де-факто побудовані на надзвичайно складній доктринально-концептуальній основі, що охоплює як англосаксонські підходи до реформування публічного управління у вигляді елементів моделі нового публічного управління (НПУ), так і підходи континентально-європейські. При цьому останні зводяться не тільки до адміністративних традицій раціональної бюрократії, але й набувають сучасного переосмислення та подальшого

розвитку в контексті моделі нео-веберівської держави (НВД), очевидно враховуючи і наявні універсальні концепції на кшталт «належного управління» та електронного врядування. Масив модернізаційних ініціатив доповнюється прямим посиланням законодавця на загальні принципи державного управління, розроблені експертами SIGMA, й постулюванням необхідності використання «кращого міжнародного досвіду» у процесах реформ публічного управління, за яким вгадується досвід як провідних держав ЄС, так і нових держав-членів із Центральної та Східної Європи, що успішно пройшли шлях постсоціалістичної модернізації публічного управління та публічної служби.

Реалізація такої комплексної програми потребуватиме від українських політичних еліт не тільки відомих вольових характеристик та неабияких практичних навичок із державотворення, але й урахування сучасних європейських тенденцій у сфері публічного управління та організації публічної служби у їх співвідношенні із фундаментальними вітчизняними особливостями взаємодії громадянського суспільства та держави. Зокрема, необхідно системно вивчити й оцінити результати концептуальної дивергенції між англо-саксонськими та континентально-європейськими державами (ФРН, Франція, Австрія тощо), які відбиваються й у відповідних траєкторіях подальших реформ публічного управління останніх декад, а саме – втратою популярності ідей системної приватизації публічного управління в контексті методик Нового публічного управління (НПУ) та утвердженням моделі неовеберівської держави (НВД), що враховує глибокий пласт романо-германських адміністративних традицій, адаптований до складних вимог сьогодення. Зважаючи на мізерно малий початковий вплив НПУ у так званих наполеонівських державах (Іспанія, Португалія та ін.), що відносяться до категорії «зберігаючих держав» (maintainers) у сучасних класифікаціях особливостей публічного управління від провідних європейських учених (мається на увазі зберігання традицій раціональної бюрократії та відносна відмова від інновацій у сфері публічного управління) та фрагментарний вплив НПУ у нових членах ЄС із Центральної та Східної Європи, роль та перспективи інструментарію нового державного управління у вітчизняних умовах мають бути переоцінені.

Узгодження різної та іноді навіть суперечливої доктринально-концептуальної основи реформування публічного управління в Україні

уможливилось лише в контексті усебічного дослідження цінності вдалих управлінських рішень та інститутів, спродукованих та апробованих на ґрунті реалізації стійкої конвергентної взаємодії держави та громадянського суспільства у провідних європейських країнах із поправкою на складні вітчизняні умови, які великою мірою сформовані гібридною взаємодією між громадянським суспільством та державою (навіть до протистояння між ними), що заважає простому запозиченню-копіюванню.

Таке розуміння модернізаційної стратегії, як уявляється, поряд із проголошенням завдання поступового виходу на європейські адміністративні стандарти, дозволить сформулювати системну мету рецепції, що узгодить надто строкате концептуально-доктринальне підґрунтя, надавши пріоритет тим рішенням, інструментам та інститутам різних моделей публічного управління, що здатні полегшити налагодження конвергентної взаємодії між державою та громадянським суспільством в

Україні, врахувавши наявні адміністративні традиції та загальне тяжіння до континентально-європейських зразків. У цьому сенсі НПУ здатне запропонувати досвід діяльності квазіавтономних неурядових організацій (кванго), що поєднують характеристики державних органів та інститутів громадянського суспільства, а неовеберівська держава (НВД) – ефективну та надійну модель системи публічної служби з особливим статусом, що побудована навколо ідеї служіння державним інтересам, невід’ємної від ідеї виконання сервісних функцій, розгорнутих назустріч інтересам громадян. У цьому сенсі й концепція електронного врядування, як вбачаємо, стане не тільки елементом загального процесу підвищення комп’ютеризації в контексті розвитку інформаційного суспільства, але й полегшить розв’язання специфічних вітчизняних проблем, принаймні полегшивши вимушену взаємодію громадянського суспільства та держави, спростивши та вдосконаливши доступ до адміністративних послуг.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Agere S. Promoting good governance / S. Agere // Commonwealth Secretariat. – 2000. – 144 p.
2. Баштанник В. В. Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів: автореф. на здобуття наук. ст. доктора наук з державного управління: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / В. В. Баштанник. – Київ, 2011. – 36 с.
3. Bezes Ph. Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives / Ph. Bezes, G. Jeannot // Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS). – 2013. – 65 p.
4. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке. – Київ: Міленіум, 2004. – 128 с.
5. Ващенко К. О. Постмодернізація публічної служби в країнах ЄС / О. В. Онуфрієнко, С. М. Серьогін, К. О. Ващенко // Публічна служба: системна парадигма. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 177-191.
6. Оболонский А. В. Государственная служба (комплексный подход) / А. В. Оболонский, А. Г. Барабашев и др. – М.: «Дело», 2000. – 440 с.
7. Demmke Ch. Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process / Ch. Demmke, D. Bossaert. – Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003. – 107 p.
8. Demmke Ch. Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service / Ch. Demmke // EIPASCOPE. – 2010. – № 2. – P. 5-11.
9. Demmke Ch. European Civil Services Between Tradition and reform / Ch. Demmke. – Maastricht: European Institute of Public Administration, 2004. – 202 p.
10. Державна служба: [у 2-х т.] / редкол. Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін та ін. – Київ; Одеса: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
11. Ковбасюк Ю. В. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. – Київ: НАДУ, 2013. – 120 с.
12. Організація державної служби в Україні: теорія та практика / за заг. ред. М. О. Багмета, М. С. Іванова, В. С. Фуртатова. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с.
13. Pollitt Ch. Public Management Reform: A Comparative Analysis, Second Edition / Ch. Politt, G. Bouckaert. – Oxford: Oxford University Press, 2004. – 345 pp.
14. Politt Ch. 30 years of public management reforms: Has there been a pattern? / Ch. Politt // A background paper for the world bank consultation exercise. – Belgium: Public Management Institute. Katholieke Universiteit Leuven. – 21 p.
15. Пухкал О. Г. Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. д-ра наук з державного управління: 25.00.01 / О. Г. Пухкал. – Київ: 2011. – 36 с.

16. Серьогін С. М. Моделі організації публічної служби в зарубіжних країнах: порівняльний аналіз / О. В. Онуфрієнко, С. М. Серьогін // Публічна служба: системна парадигма. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 70-86.
17. Серьогін С. М. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ / С. М. Серьогін, І. В. Письменний, І. І. Хожило та ін. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.
18. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року N 474-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/print1481047961954255>
19. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. – Bratislava: NISPAcee Press. – Vol. I. – № 2. – 108 p.
20. Україна і Європейський Союз: шляхи та напрями зближення і співпраці: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції: У 2-х ч. / за наук. ред. проф. Я. Й. Малика. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Ч.1. – 376 с.
21. Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка. – М.: Аспект Пресс, 1996. – 416 с.
22. Ziller J. Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze / J. Ziller. – Paris: Montchrestien, 1993. – 511 pp.

## REFERENCES

1. Agere, S. (2000). *Promoting good governance. Commonwealth Secretariat*.
2. Bashtannyk, V.V. (2011). Reformuvannya derzhavnogo upravlinnya v konteksti Evropeyskikh integratsiynih protsesiv [Reforming of state- administration in the context of European integration processes]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
3. Bezes, Ph., & Jeannot, G. (2013). Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives. *Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS)*.
4. Bossart, D., & Demmke, K. (2004). *Derzhavna sluzhba u krainakh-kandydatakh do vstupu do YeS: novi tendentsii ta vplyv intehratsiynoho protsesu [Public service in candidate countries for EU accession: new tendencies and impact of integration process]*. Kyiv: Millenium [in Ukrainian].
5. Vashhenko, K.O., Ser'ogin, S.M., & Onufriyenko, O.V. (2017). Postmodernizatsiya publichnoyi sluzhby` v krayinax YeS in Publichna sluzhba: sy`stemna parady`gma [Public service: systemic paradigm]. (pp. 177-191). Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
6. Obolonskij, A.V., & Barabashev, A.G. (2000). *Gosudarstvennaja sluzhba (kompleksnyj podhod) [Public service (complex approach)]*. Moscow: Delo [in Russian].
7. Demmke, Ch., & Bossaert, D. (2003). *Civil Services in the Accession States. New Trends and the Impact of the Integration Process*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
8. Demmke, Ch. (2010). Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. *EIPASCOPE*, 2, 5-11.
9. Demmke, Ch. (2004). *European Civil Services Between Tradition and Reform*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
10. Kovbasiuk, Yu.V., Obolens'kyj, O.Yu., & Ser'ohin, S.M. et al. (2012). *Derzhavna sluzhba [Public service]*. (Vols. 2). Kyiv; Odessa: National Academy of Public Administration [in Ukrainian].
11. Kovbasiuk, Yu.V., Vashchenko, K.O., & Surmin, Yu.P. (2013). *Modernizatsiia derzhavnogo upravlinnia ta yevropeiska intehratsiia Ukrainy [The modernisation of public administration and Ukraine's European integration]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
12. Bahmet, M.O., Ivanov, M.S., & Furtatov, V.S. (2007). *Orhanizatsiia derzhavnoi sluzhby v Ukraini: teoriia ta praktyka [Oragnisation of public service in Ukraine: theory and practice]*. Mykolaiv: Vyd-vo MDHU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].
13. Pollitt, Ch., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. (3-rd ed.). Oxford: Oxford University press.
14. Politt, Ch. *30 years of public management reforms: Has there been a pattern? A background paper for the world bank consultation exercise*. Belgium: Public Management Institute, Katholieke Universiteit Leuven.
15. Pukhal, O.G. (2011). Modernizatsiya sistemi derzhavnogo upravlinnya v konteksti rozvitku gromadyanskogo suspilstva v Ukrayini [Modernization of public administration system in the context of civil society development in Ukraine]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
16. Ser'ogin, S.M., & Onufriyenko, O.V. (2017). Modeli organizatsiyi publichnoyi sluzhby` v zarubizhny`h

- krayinax: porivnyal'nyj analiz [Public service organization models in foreign countries: comparative analysis]. *Publichna sluzhba: systemna paradygma*. (pp. 70-86). Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
17. Ser'ohin, S.M., Pys'mennyj, I.V., & Khozhylo, I.I. et al. (2007). *Synerhetychni zasady derzhavnoho upravlinnia v umovakh reform [Synergetic basis of public administration in reform terms]*. Dnipropetrovs'k: DRIDU NADU [in Ukrainian].
18. *Strategiya reformuvannya derzhavnogo upravlinnya Ukrainy` na 2016–2020 roky` [Strategy of reformation of public administration of Ukraine in 2016–2020 years]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/print1481047961954255> [in Ukrainian].
19. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, *NISPAcee Press, I (2)*.
20. Malik, Ja.J. (Eds.). (2008). *Ukraina i Yevropejs'kyj Soiuz: shliakhy ta napriamy zblyzhennia i spivpratsi [Ukraine and European Union: ways and directions of rapprochement and collaboration]*. *Proceedings of the Science and Practical Conference. (Vols. 1)*. L'viv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
21. Sztompka, P. (1996). *Sociologija social'nyh izmenenij [The Sociology of social changes]*. Moscow: Aspekt Press [in Russian].
22. Ziller, J. (1993). *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze [Compared administrations. The political and administrative systems of the Twelve EU member states]*. Paris: Montchrestien [in French].

### **Онуфрієнко Олексій Володимирович**

Кандидат юридичних наук, доцент

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України  
49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

### **Onufriienko Oleksii**

As. Prof., Ph. D.

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine  
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: onufriienko.ov@gmail.com

Цитування: Онуфрієнко О. В. Сучасна доктринально-концептуальна основа модернізації публічного управління та державної служби України: веберівська бюрократія, нове публічне управління, електронне врядування / О. В. Онуфрієнко // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 5. – С 59-73.

Citation: Onufriienko, O.V. (2018). Suchasna doktrynalno-kontseptualna osnova modernizatsii publicznego upravlinnia ta derzhavnoi sluzhby Ukrainy: veberivska biurokratiia, nove publichne upravlinnia, elektronne vriaduvannia [Modern doctrinal and conceptual basis of public management and civil service modernisation in Ukraine: weberian bureaucracy, new public management, electronic governance]. *Public administration aspects, 6 (5), 59-73*.