

УДК 35.075 (410)

Олексій ОНУФРІЄНКО
Національна академія державного управління
при Президентіві України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ОСОБЛИВОСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЦИВІЛЬНОЇ СЛУЖБИ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ: КВАЗІАВТОНОМНІ НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ

Аналізується досвід функціонування квазіавтономних неурядових організацій (кванго) як особливої частини цивільної служби Великої Британії. Узагальнюються позитивні й негативні аспекти такої модернізації; на основі здобутих результатів оцінюється значення кванго для загальносвітових процесів модернізації державної (публічної) служби. Окреслюються перспективи запровадження цього досвіду на вітчизняному ґрунті.

Ключові слова: кванго, квазіавтономні неурядові організації, модернізація цивільної служби Великої Британії, конвергенція держави та громадянського суспільства.

Oleksii Onufriienko. Features of United Kingdom civil service modernisation: quasi-autonomous non-governmental organisations

In proposed paper the experience of quasi-autonomous non-governmental organizations (quangos) functioning as a special part of the Civil service of United Kingdom has been analyzed. Positive and negative aspects of such modernization have been generalized. The significance of quango for global processes of Civil (public) service modernization has been evaluated on the base of the obtained results. Prospects of the introducing this experience within the national background have been defined.

Key words: quango, quasi-autonomous non-governmental organisations, United Kingdom civil service modernisation, convergence between the state and civil society.

Еволюція держави та суспільства, особливо в інституціональному аспекті, відбувається в контексті складної діалектичної взаємодії традицій та інновацій. Спостереження за розвитком цивільної служби Великої Британії в останній чверті ХХ ст. та на початку ХХІ ст. свідчать про те, що усталені традиціоналістські та консервативні парадигми не здатні перешкодити системній модернізації, хоча, безумовно, уповільнюють її перебіг. Розуміння цього дає підстави для критичного переосмислення відомого висновку про ідеал ліберальної демократії як «кінцевий пункт ідеологічної еволюції людства» [5, с.7]. Мова в цьому випадку йде не тільки про відоме послаблення універсального консенсусу щодо переваг демократичної форми правління, виникнення стійких неавторитарних режимів та помітну ідеологічну кризу Євросоюзу як амбітного інтеграційного проекту, що постав перед новими викликами, але й можливість подальшого вдосконалення демократичного концепту за рахунок посилення конвергенції органів державного управління та громадянського суспільства, успішним прикладом якої є створення так званих квазіавтономних неурядових організацій.

Ураховуючи той безперечний факт, що спроби модернізації вітчизняної державної служби переважним чином зводяться до більш чи менш вдалого обґрунтування необхідності рецепції ефективних управлінських рішень та механізмів із зарубіжного досвіду, дослідження кванго як важливої складової частини модернізації цивільної служби Великої Британії є цілком на часі.

Моделі державної служби в цілому та їх окремі елементи, особливості їх розвитку та модернізації в компаративному аспекті досліджують як вітчизняні науковці (М. Багмет, В. Бакуменко, Н. Гончарук, Х. Дейнега, С. Дубенко, Г. Дутчак, Ю. Ковбасюк, Н. Липовська, П. Надолішний, О. Оболенський, Л. Прокопенко, С. Серьогін, В. Шарій та ін.), так і зарубіжні фахівці (О. Барабашов, Д. Боссарт,

© Онуфрієнко О. В., 2016

Державне управління та місцеве самоврядування, 2016, вип. 3(30)

К. Деммке, Ж. Зіллер, О. Ноздрачов). На особливу увагу заслуговують праці російського вченого О. Оболонського, який одним із перших системно дослідив відповідні аспекти модернізації цивільної служби Великої Британії.

У той самий час необхідно визнати, що модернізація цивільної служби Великої Британії як така надто рідко потрапляє до поля наукового пошуку вітчизняних спеціалістів унаслідок традиційної орієнтації на континентально-європейські моделі (передусім державні служби Франції та ФРН) і з огляду на прецедентний характер британської правової системи. Власне, кванго (quango) – квазіавтономні неурядові організації часто взагалі «виносяться за дужки» під час аналізу британської цивільної служби, а отже, увага дослідників зосереджується на її традиційній, формалізованій частині [2, с. 300 – 303]. Термін «кванго» не подається й у енциклопедії державного управління [3].

Усвідомлення цього обумовило формулювання комплексної мети статті, а саме: проаналізувати досвід функціонування квазіавтономних неурядових організацій (кванго) як особливої частини цивільної служби Великої Британії, використавши найактуальніші доступні дані, узагальнити позитивні і негативні аспекти такої модернізації та на основі здобутих результатів оцінити значення кванго для загальносвітових процесів модернізації державної (публічної) служби й окреслити перспективи запровадження цього досвіду на вітчизняному ґрунті.

Цивільна служба Великої Британії, на нашу думку, належить до так званих суперконвергентних моделей державної служби, для яких є характерним превалювання процесів зближення (конвергенції) у взаємодії держави і громадянського суспільства, що відбуваються в інституціональній, ціннісній, телеологічній, інструментальній площинах [4]. Серед факторів, що визначили конвергенцію державної служби з громадянським суспільством у цій державі, необхідно назвати такі:

- традиційно елітарний, але напіваматорський характер держслужби, що сприймалася в суспільстві як «почесний обов'язок благородних людей» [1, с. 253], авторитет її тримався переважно за рахунок високих особистих якостей посадовців;
- відсутність істотних традицій централізації адміністрації;
- традиції концентрації переважної кількості практично важливих питань на рівні місцевого самоврядування, яке здійснювалося представниками місцевої громади і по суті було прикладом самоуправління громадянського суспільства [1, с. 253];
- активна модернізація архаїчних елементів державної служби починаючи з останньої чверті ХХ ст. [1, с. 257 – 267].

На відміну від державної (цивільної) служби США, бюрократія у Великій Британії характеризується певною кастовістю, яка спостерігається і нині, незважаючи на успіхи модернізації, що необхідно розглядати як незначне обмеження інституціонального аспекту конвергенції. І навпаки, так звані кванго – квазіавтономні неурядові організації, що утворили особливу частину державної служби Великої Британії після початку реалізації програми «Наступні кроки» у 1988 р. [1, с. 261 – 262], стали, на наш погляд, безпрецедентним кроком до реалізації конвергентної форми взаємодії держави та громадянського суспільства.

Термін «квазінеурядова організація» був запропонований Аланом Пайфером, президентом Корпорації Карнегі, у 1967 р. для опису «ініціатив, інкорпорованих до приватного сектору», але фінансованих Федеральним урядом США (агенції в оборонній сфері; організації, що фінансувалися ЦРУ; регіональні освітні лабораторії, встановлені адміністрацією президента Л. Джонсона; агенції, що підтримувалися Управлінням економічних можливостей (Office of Economic Opportunity) у 1964 – 1981 рр. тощо) [9]. Ідеями А. Пайфера зацікавились у британському парламенті, побачивши в них дієвий інструмент, здатний модернізувати тогочасну неповоротку та в деяких аспектах відверто застарілу бюрократію у Великій Британії. Спільний

американо-британський проект результував як у створення акроніма «кванго», так і в проведення кількох конференцій та публікацію тематичних видань. Концепцію в кінцевому підсумку було втілено в життя в контексті програми модернізації британської цивільної служби.

У широкому сенсі під кванго слід розуміти будь-яку квазіавтономну неурядову організацію, якій урядові структури делегують владні повноваження в порядку деволуції та забезпечують фінансування чи принаймні підтримку [11]. На початку XXI ст. термін набув ширшого тлумачення: це органи, що частково або повністю фінансуються департаментами уряду або навіть функціонують на засадах самофінансування та мають великий ступінь незалежності від уряду [8, с. 4].

Зазначимо, що термін «кванго» не вживається на рівні офіційних актів уряду Великої Британії, хоча і набув широкої популярності в наукових, науково-публіцистичних виданнях та політичних колах, де-факто узагальнюючи цілу низку специфічних органів, які дещо відрізняються один від одного за своєю природою: позавідомчі державні органи (Non-Departmental Public Bodies), відомства, що не входять до складу міністерств тощо. Основні кванго – це виконавчі органи (Executive quangos), дорадчі органи (Advisory), що консулюють міністрів зі спеціальних питань, трибунали (спеціалізовані суди) та інспекторські ради (Boards of Visitors), що наглядають за пенітенціарною системою [8, с. 4].

У перших дослідженнях системного характеру в межах пострадянської літератури, присвячених тематичній проблематиці, закріпилася пряма транслітерація акроніма «quango», проте його визначення формулювалося за допомогою вживання терміна «напівнеурядові організації» [1, с. 261], що, на наш погляд, не є точним.

Незважаючи на те що правовий статус кванго в цілому визначено ще у 70-ті роки минулого століття, потенціал цієї інституціональної форми повністю розкрито лише в контексті програми реформ «Наступні кроки», що стартувала в 1988 р. і передбачала впровадження в практику цивільної служби Великої Британії ринкових механізмів та стимулів за допомогою розподілу всіх урядових структур на центри формування політики та підпорядковані ним периферійні виконавчі служби з поступовою трансформацією останніх у квазіавтономні агенції з можливістю їх приватизації [1, с. 260 – 261]. При цьому тарифна сітка, пенсійні та інші гарантії зберігалися лише за персоналом центрів формування політики та деякими неприватизованими агенціями [1, с. 260]. Механізм роботи оновленої системи цивільної служби має такий вигляд: так звані ключові департаменти, що входять до складу центрів формування політики, у межах рамкових угод, які визначають мету діяльності, критерії оцінки ефективності діяльності та обсяги й порядок фінансування кванго, виконують роль «замовників робіт» для останніх [1, с. 261]. При цьому керівники кванго використовують у власній управлінській діяльності ринкові механізми; це стосується в тому числі порядку наймання персоналу, встановлення розміру заробітної платні та штатного розпису [1, с. 261]. У результаті це дозволило заощадити кошти бюджету та надати відому свободу уряду у виборі виконавця окреслених функцій. Предметна діяльність кванго охоплює всі аспекти суспільних відносин – кванго функціонують у сфері енергетики, охорони навколишнього середовища, туризму, спорту, охорони здоров'я, науки та техніки, музейної справи тощо [8, с. 5 – 9].

На початку XX ст. результати реформи цивільної служби Великої Британії в науковій літературі з державного управління в цілому оцінювалися позитивно. Зокрема, зазначалася корисна роль ринкових стимулів у діяльності кванго, активізація законів конкуренції та загальне підвищення ефективності роботи реформованої цивільної служби [1, с. 262]. У той самий час у самій Великій Британії кванго стали об'єктом системної критики з боку громадянського суспільства. Так, у 2005 р. опубліковано доповідь Д. Льюїса «Істотний припис до британських кванго»,

у якій автор на основі ретельного аналізу виявив кванго, що дублюють функції один одного [8, с. 5 – 6], кванго з неочевидною ефективністю [8, с. 6 – 7] тощо та сформулював концептуальні вимоги до практики їх створення і функціонування [8, с. 10]. Незалежна преса також неодноразово звертала увагу громадськості на бюрократичні перешкоди, запозичені кванго із багатого досвіду формалізованої держслужби.

Зважаючи на динаміку зміни кількості кванго та сучасні тенденції їх розвитку, можна зробити логічний висновок: ця критика була почута британським урядом (на офіційному рівні навіть було застосовано термін «квангократія» [10] при описі недоліків системи). Від точки максимального збільшення у 2007 р. (827 кванго) їх кількість знизилася до 766 у 2009 р. [7]. Наступні роки також принесли скорочення, настільки помітні, що інформаційний фон навколо кванго потроху змінюється на протилежний, оскільки в цілому ця особлива інституціональна форма витримала іспит складного суспільного життя. Думається, що британський уряд ще перебуває на стадії пошуку оптимального балансу і тому коливається між двома станами: від надмірного захоплення створенням кванго до надмірного скорочення їх кількості в контексті програма контролю за бюджетними видатками.

У цьому контексті виникає резонне запитання: чи є підстави взагалі розглядати квазіавтономні неурядові організації як частину державної (цивільної) служби? Якщо теоретичний концепт, уперше чітко сформульований ще у 1967 р., не містить однозначної відповіді, то з позицій практики державотворення у Великій Британії кванго однозначно розглядаються як особлива частина цивільної служби. Дійсно, існує як чіткий правовий зв'язок з формалізованою цивільною службою (рамкові угоди між ключовими департаментами, власне кванго і казначейством як третьою стороною), так і зв'язок структурно-організаційний («зв'язаність» ключових департаментів відповідними кванго). За офіційними документами уряду кванго безумовно належать до урядових структур [6]. Також це очевидно і для британських коментаторів [8, с. 5 – 6], і для ґрунтовних досліджень континентальних фахівців [1, с. 262].

У той самий час відсутність значного наукового інтересу до тематичної проблематики у вітчизняних спеціалістів пояснюється, передусім, особливостями континентального сприйняття, для якого є характерним концентрація уваги на формалізованих та уніфікованих структурах державної служби. У контексті відомої дихотомії раціональне – емпіричне з аналогічними труднощами стикаються, зокрема, й континентальні юристи, досліджуючи судовий прецедент як джерело права або некодифіковану Конституцію Великої Британії. Квазіавтономні неурядові організації часто залишаються «за дужками» у дослідженнях, де аналізується цивільна служба Великої Британії, оскільки являють собою інноваційний гібрид – результат конвергенції громадянського суспільства та державної служби.

Отже, здійснене дослідження обумовило формулювання відповідних висновків.

1. Аналіз тематичних джерел свідчить про переважно вузьке інструментальне розуміння квазіавтономних неурядових організацій як складової частини британської цивільної служби. Певною мірою це зумовлено концепцією власне авторів реформ («новий менеджеризм»), які прагнули збагатити практику державного управління досвідом, запозиченим із реалій успішного приватного сектору. Однак результат реформ вийшов далеко за межі простої «комерціалізації» державної служби. Є достатні підстави говорити про новий крок інституціональної конвергенції між органами державного управління та громадянським суспільством; думається, що ці процеси ще недостатньо описані у вітчизняній науковій літературі.

Кванго як такі являють собою унікальний гібрид державної служби та інститутів громадянського суспільства, який у перспективі здатний фундаментально змінити існуючі підходи до організації публічної служби. Уже зараз можна говорити про тектонічні зміни в традиційній управлінській культурі у Великій Британії,

забезпечені саме активним упровадженням квазіавтономних неурядових організацій у суспільне життя. Якщо в межах оригінальної моделі передбачалося виключно чи переважно державне фінансування кванго, то нині деякі з них працюють на засадах самофінансування, що ще більше наближає їх до інститутів громадянського суспільства, проте й не ототожнює їх.

Успішне використання кванго дає підстави для переосмислення перспектив та механізмів модернізації державної служби як такої: за таких умов подальша конвергенція з громадянським суспільством виявляється чи не найбільш дієвим інструментом боротьби з надмірним розростанням бюрократичного апарату, неефективністю органів державного управління, занадто обтяжуючими бюджет гарантіями для держслужбовців тощо. Кванго в цьому сенсі можна розглядати і як один із способів удосконалення концепту демократії, що здавався повністю завершеним ще десять років тому.

2. Нові інституціональні форми звичайно мають пройти певний період апробації, який дозволить виявити специфіку їх функціонування, з'ясувати критерії ефективності їх роботи та позбавитися «дитячих хвороб», так чи інакше властивих будь-якій інновації, тим більше у сферах складного суспільного життя. Кванго в цьому сенсі не стали винятком. Перше десятиріччя їх функціонування як особливої частини цивільної служби Великої Британії виявило й негативні тенденції, властиві процесам реформ: це і тяжіння до надмірної кількісної експансії кванго, що сприймалися на цьому етапі як безумовна панацея від усіх традиційних проблем формалізованої державної служби, і дублювання їх функцій, і надмірне фінансування деяких агенцій тощо. Узагальнення цих даних дозволило органам державного управління швидко зреагувати. Вони скоротили кількість кванго та підвищили ефективність їх діяльності.

3. Негативні аспекти функціонування кванго значною мірою відстежено за рахунок ретельних досліджень усього спектру інститутів громадянського суспільства. У цьому виявився головний парадокс реформ британської цивільної служби: квазіавтономні неурядові організації переважно продовжують сприйматися не як гібридний інститут, покликаний у тому числі зняти відоме протистояння між державою та громадянським суспільством, але як нову частину формалізованої цивільної служби. Унаслідок цього кванго автоматично стали предметом критики з боку громадянського суспільства, при цьому важливість певних проблем у їх діяльності початкового періоду була перебільшена (це стосується як бюрократизації кванго, так і їх загальної кількості). Вважаємо, що мають відбутися відповідні зміни в суспільній свідомості, що не тільки дозволять позбавитися упередженого ставлення до квазіавтономних неурядових організацій, але й закладуть основу для подальшої конвергенції органів державного управління та інститутів громадянського суспільства.

Незважаючи на традиційне для України орієнтування на континентально-європейські моделі державної служби, вважаємо, що необхідно оцінити перспективи використання квазіавтономних неурядових організацій як особливої частини державної служби на вітчизняному ґрунті, принаймні на рівні аналізу досвіду використання кванго у Великій Британії, нагромадженого за останні десятиріччя.

Список використаних джерел / List of references

1. **Государственная служба** (комплексный поход) : учеб. пособие / А. В. Оболонский, А. Г. Барабашев и др. – Москва : Дело, 2000. – 440 с. [Gosudarstvennaya sluzhba (kompleksnyi yu pohod) : ucheb. posobie / A. V. Obolonskiy, A. G. Barabashev i dr. – Moskva : Delo, 2000. – 440 s.].
2. **Державна служба** : підручник. У 2 т. Т. 1 / редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. – 372 с. [Derzhavna sluzhba : pidruchnyk. U 2 t. T. 1 / redkol. : Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.] ;

- Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – Kyiv ; Odesa : NADU, 2012. – 372 s.].
3. **Енциклопедія** державного управління : у 8 т. Т. 6: Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 524 с. [Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. T. 6: Derzhavna sluzhba / nauk.-red. kolehiia : S. M. Serohin (spivholova) [ta in.]. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2011. – 524 s.].
4. **Онуфрієнко О. В.** Моделі організації державної служби у конвергентних суспільствах: порівняльний аналіз / О. В. Онуфрієнко // *Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр.* – Харків : ХарРІ НАДУ, 2016. – Вип. № 1(49). – С. 153 – 160 [Onufriienko O. V. Modeli orhanizatsii derzhavnoi sluzhby u konverhentnykh suspilstvakh: porivnialnyi analiz / O. V. Onufriienko // *Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr.* – Kharkiv : KharRI NADU, 2016. – Vyr. № 1(49). – S. 153 – 160].
5. **Фукуяма Ф.** Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма. – Москва : АСТ, 2007. – 588 с. [Fukuyama F. Konets istorii i posledniy chelovek / F. Fukuyama. – Moskva : AST, 2007. – 588 s.].
6. **Departments, agencies and public bodies.** Retrived from <https://www.gov.uk/government/organisations>.
7. **Gay, O.** (2010). Quangos In A. Mellows-Facer (Ed.), *Key Issues for the New Parliament House of Commons Library Research* (pp. 56 – 57). Retrived from http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/key_issues/Key-Issues-Quangos.pdf.
8. **Lewis, D.** (2005). *The Essential Guide to British Quangos* / D. Lewis // London: Centre for Policy Studies. Retrived from <https://www.cps.org.uk/files/reports/original/111028110058-quangoesproofcopy.pdf>.
9. **Pifer, A.** (1987, September 5). Letter: On Quasi-Public Organizations; Whence Came the Quango, and Why. *The New York Times*. Retrived from <http://www.nytimes.com/1987/09/05/opinion/1-letter-on-quasi-public-organizations-whence-came-the-quango-and-why-969587.html?pagewanted=1>.
10. **Sparrow, A.** (2012, August 22). 100 quangos abolished in cost-cutting bonfire. *The Guardian*. Retrived from <http://www.theguardian.com/politics/2012/aug/22/100-quangos-abolished-bonfire>.
11. **Wettenhall, R.** (1980). The Quango Phenomenon. *Current Affairs Bulletin*, 57 (10), 14 – 22.

Надійшла до редколегії 02.08.16