

*І. А. Ісаєнко,
магістр державного управління*

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПІДХОДИ ДО ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджуються основні положення про публічне управління, окремі аспекти державного управління, реформування публічного управління в державах-членах Європейського Союзу, а також європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління.

The article researches the main states concerning public governance, some aspects of public governance, reformation of the public governance in the Member States of the European Union and also European approaches to the public administration functioning mechanisms.

Ключові слова: публічне управління, механізми публічного управління, публічне адміністрування, європейське врядування, належне врядування.

Key words: public management, public management mechanisms, public administration, European governance, good governance.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах триваючої адміністративної реформи в Україні гостро актуальними залишаються питання побудови якісно нової системи влади. Новітній період незалежності Української держави характеризується багатьма особливостями у всіх сферах суспільного життя, зокрема у сфері публічного управління, зумовленими як внутрішніми, так і зовнішніми явищами й процесами об'єктивного та суб'єктивного характеру. Рівень ефективності всіх суб'єктів управління в умовах формування публічного управління в Україні, яке лише проходить етап свого становлення [3, с. 5], в багатьох випадках залежить як від ефективного функціонування механізмів публічного управління загалом, так і від ефективності праці державних службовців зокрема.

Останніми роками в національній системі державної влади, як справедливо наголошують вітчизняні науковці [5, с. 5], відбуваються складні й суперечливі процеси, спрямовані на докорінне реформування отриманого у спадок від Радянського Союзу громіздкого й неефективного державного механізму, ускладнені надмірною політизацією сфери державного управління, коли кожен посадовець реалізує свої повноваження в так званому "ручному управлінні на власний смак і розсуд", керуючись інтересами партії, якій він завдячує своєю посадою. Очевидно, що за таких підходів ні про яке системне, цілісне й ефективне державне, а тим більше, публічне управління не може бути й мови. З цих же причин не вдається створити збалансовану, надійну та ефективну сучасну систему публічного управління.

Подолати залишки авторитаризму та створити ефективну систему публічного управління в найкращих європейських і світових традиціях професіоналізму й демократизму, досягти консенсусу політичних еліт та готовності нести спільну відповідальність за долю країни, започаткувати спільний перспективний проект розвитку з ідеєю, прийнятною і близькою для усіх громадян України, та залучити

до його реалізації якнайширше коло учасників — для цього потрібно ще дуже багато зробити, проявляючи надзвичайну волю і бажання та докладаючи справжніх зусиль. Значущість відповідних наукових розробок, які сприяли б створенню такої системи публічного управління, особливо зростає зараз, в умовах чергової спроби оновити національну систему державної влади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Хоча в Україні вже з'являються публікації з питань саме публічного управління, однак поки що нема наукових розвідок з цієї проблематики, які базувалися б на найновіших підходах як до визначення архітектури дослідження загалом, так і на певних теоретичних доробках вітчизняних і західних науковців зокрема.

Суттєвий внесок у дослідження суспільних відносин у контексті розвитку науки державного управління, а також становлення публічного управління в нашій країні зроблено такими вітчизняними науковцями, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Т. Безверхнюк, М. Білинська, О. Босак, Т. Бутирська, Я. Витвицький, І. Грицяк, Д. Дзвінчук, Ю. Друк, С. Дубенко, І. Зварич, Ю. Ковбасюк, І. Коліушко, О. Лазор, В. Луговий, А. Мазак, В. Малиновський, В. Мельниченко, О. Муравйов, В. Нанівська, В. Петренко, Н. Плахотнюк, М. Пухтинський, О. Рудік, В. Скрипничук, В. Тимків та інші.

Проблеми формування та функціонування механізмів державного управління, забезпечення їх дієвості досліджується багатьма вітчизняними фахівцями у галузі державного управління, зокрема В.Д.Бакуменком, В.Дзюндзюком, В.М.Князевим, Н.Р.Нижник, О.Ю.Оболєнським, Г.С.Одінцовою та ін. Аналізуючи поняття "механізми державного управління", вітчизняні та зарубіжні вчені розходяться в розумінні окремих його компонентів, що ускладнює науково-практичне використання категоріально-понятійного апарату.

Більше того, якщо у вітчизняній науці ще немає єдиного підходу до визначення поняття "механізми державного управління", то визначення поняття "механізми публічного управління" відсутнє взагалі. Тому, як видається, через вивчення в рамках цієї статті європейських підходів до функціонування механізмів публічного управління можна буде знайти відповіді на окремі питання, пов'язані з публічним управлінням.

Мета статті — розкрити зміст публічного управління та європейських підходів до функціонування механізмів публічного управління для можливого вироблення рекомендацій щодо застосування зразків кращого досвіду при вдосконаленні механізмів публічного управління в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Загальновідомо, що ефективність будь-якої суспільної (англ. — public, яке перекладається ще як громадський, публічний, державний [4, с.292]) влади залежить від того, наскільки ця влада є дієвою і здатною до реалізації, а ця здатність, у свою чергу, — від наявності у її системі відповідних ефективно діючих механізмів як реальної організаційно-правової сили, опанувавши яку влада за її допомогою починає управляти суспільними процесами держави.

В Україні, на відміну від інших країн, лише починають з'являтися публікації з питань публічного управління. Навчання публічному управлінню, як зазначає О.Босак, дуже популярне у розвинутих країнах світу. Сьогодні ж в Україні ще не маємо, навіть, чіткого означення цього поняття, яке було б загальнозрозумілим. Термін "публічне управління" (англійською — public management), який замінив термін "публічне адміністрування" (англійською — public administration), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 році. "Публічне управління — це пошук за найкращим способом використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики" — таке означення Кілінга. Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій" [1, с. 73].

Термінологічне словосполучення "публічне управління", на думку К. Поллітта можуть використовувати у, щонайменше, трьох основних значеннях: діяльності державних службовців і політиків; структури і процедур органів державної влади; системного вивчення діяльності та структур і процедур [13]. Використовуючи ці три компоненти для розуміння публічного управління, яке лише проходить етап становлення в Україні, його можна визначити як діяльність публічних службовців, що забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування як цілісного механізму, який функціонує за допомогою певних структур і процедур з метою ефективного реалізації державної політики.

Ще один з сучасних дослідників публічного управління Г.Букерт акцентує увагу на тому, що "публічне управління" не є чимось нейтральним, якимсь технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом та громадянським суспільством" [8, с. 127].

Публічне управління (англ. — public management), на думку І.А.Грицяка, — це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики у найрізноманітніших сферах суспільного життя [2, с. 5].

У вищеведених визначеннях поняття "публічне управління" важливими компонентами є громадянське суспільство та політика (державна, публічна), з якими тісно пов'язана діяльність різних суб'єктів.

Провідні зарубіжні дослідники розділяють основні елементи системи публічного управління на структурні, функціональні й культурні. За цими характеристиками різняться системи публічного управління різних держав, а відповідно і якість життя їхніх громадян. При цьому системи управління підприємств впливають на те, наскільки успішно ці підприємства ведуть ринкову діяльність. Системи публічного управління впливають на те, наскільки успішними є країни в цілому [12, с. 39]. У цьому зв'язку доречним є з'ясування суті публічного адміністрування.

У міжнародній літературі з питань публічного адміністрування, як зазначає Д.Шиманке, існує досить значний консенсус стосовно того, що структури публічного адміністрування та його ефективність тісно взаємопов'язані між собою (Organisations do matter). Тому не дивно, що бюрократична модель Макса Вебера, розроблена ним на початку ХХ ст. для розвинутих суспільств, і досі залишається вирішальним орієнтиром для аналізу сфери публічного адміністрування. Адже в цій організаційно-соціологічній моделі визначаються структурні параметри, що є універсальними елементами ефективного управління: чітке розмежування компетенцій та відповідальності за ухвалення рішень, ієрархічна структура посад, принцип письмової фіксації, професійний адміністративний персонал з довічним прийомом на роботу і можливостями просування по службі залежно від результатів роботи тощо [7, с. 34—35].

Попри те, що основні функції управління, як зауважують європейські науковці, є майже однаковими як для приватного, так і для публічного секторів, цілі і процеси управління суттєво відрізняються між собою. Підходи у здійсненні публічного управління і бізнесового управління спільні на технічному рівні, але відмінні на рівні загального середовища [9, с. 4—6]. Як зауважує Г. Бребент, публічне управління не здійснюється однаковим чином в Іспанії, Англії або в Німеччині. Навіть серед сусідніх країн Європи, чій традиції та культури є близькими, можуть бути виявлені суттєві відмінності" [8, с. 335].

Застосування європейських підходів до функціонування механізмів публічного управління проявлялися в багатьох європейських та інших країнах світу. Хвиля реформ систем публічного управління, які мали міжнародний характер, протягом останніх 20 років пройшла багатьма країнами. Як зауважує О.З.Босак, успішні спроби "реконструювати державну машину" робили Австралія, Бельгія, Канада, Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Нідерланди, Нова Зеландія, Швеція, Велика Британія, США та багато інших держав. Останніми роками реформа публічного управління охопила й країни Центрально-Східної Європи: Польщу, Угорщину, Румунію, Словаччину, Чеську Республіку, Латвію, Литву, Естонію. Реформи публічного управління сприяли вдосконаленню демократичного врядування і успішній відповіді на політичні та соціальноекономічні виклики кінця ХХ — початку ХХІ століть. [1, с. 75].

Протягом 1960 — 70 рр. у західних країнах розростається публічний сектор, відповідаючи на потребу забезпечення добробуту громадян. У багатьох країнах запроваджувалися великі соціальні програми, зростала участь держави в економічних процесах. З часом збільшилася кількість державних службовців, а коефіцієнт корисної дії (ККД) роботи органів державної влади та довіра громадян до державних інституцій поступово зменшувалися. Це спричинило виникнення в 1985 році ініціативи від приватного сектора у Канаді зменшити кількість урядових програм (близько 1000) [10, с.17].

Як зазначає Д. Шиманке, у 1990-х роках передусім в англійській та американській літературі і політичній практиці (особливо за правління президента Р. Рейгана в США та прем'єр-міністра М. Тетчер у Великій Британії) існувала яскраво виражена тенденція проголошувати класичне публічне адміністрування пережитком часу і давати нове визначення співвідношенню між державою, сферою управління та суспільством (обмеження держави стрижневими функціями; широка приватизація публічних інституцій та надання послуг ринковими оферентами). Крім того, у сфері публічного адміністрування почали широко вживатися ідеї та підходи, запозичені з практики економічної діяльності приватних підприємств. З'явилися численні праці з питань публічного адміністрування (Public Management), Нового публічного адміністрування (New Public Management), адміністративної діяльності, орієнтованої на результат і т. ін. Окрім названих країн, вони набули особливого поширення передусім у Скандинавії, Швейцарії та Італії, зокрема у сфері діяльності органів місцевого самоврядування. Натомість франкомовні країни Південної Європи, за винятком Італії, не виявили бажання практикувати такий підхід [7, с. 35].

Можна з впевненістю констатувати, що рух за нове публічне врядування минув свою кульмінаційну точку, і що вчені, як свідчить і дискусія на спеціальних міжнародних конференціях, нині перебувають у пошуку належних концепцій врядування і управління у XXI ст. При цьому часто вживаються недостатньо точно визначені поняття "добро" чи "ефективного" врядування (Governance, "Good Governance"). Існує чимало аргументів на користь поєднання класичного підходу Макса Вебера з ідеями в межах інших концепцій організації публічного адміністрування та процесів управління. Тоді елементи Нового публічного адміністрування, теорії демократичної держави, легітимності і партиципації стануть не альтернативою моделі Вебера, а розумним доповненням до неї [там же, с. 35]. У зв'язку з цим Г. Букерт говорить про "неовеберівську модель" ("Neo-Weberian Model") [8, с. 87]. У цьому ж напрямі розгортається і дискусія навколо реформ та реформаторських концепцій у багатьох європейських країнах [14, с. 12—13; 24—38; 65—103].

У країнах Центрально-Східної Європи стартові позиції, виклики та основні цілі проведення реформ публічного управління були відмінними від більшості країн Західної Європи. Реформування публічного сектора в Польщі, наприклад, розпочалося в 1989 році після зміни її політичної системи. За час з 1989 по 2008 рр. у цій країні було створено цілу низку нових структур, які сприяли запровадженню демократичного врядування та верховенства права [11, с. 245—257; 287—291]. Децентралізація, супроводжувана реальним розмежуванням між справами уряду та справами регіонів, стала основним досягненням реформи публічного управління у Польщі. У результаті децентралізації відбулася передача органами центральної влади своїх повноважень гмінам і повітам, тобто на місцевий рівень публічного управління. При цьому відповідальність за прийняття рішень щодо стратегічних питань та розроблення національних програм розвитку держави залишилася в органах центральної влади.

У Словаччині також відбулися серйозні реформування у сфері публічного управління, ініціаторами яких у 1998—2006 рр. виступили мери міст і представники органів місцевого самоврядування, які прагнули на за допомогою децентралізації отримання більшій повноваження і ресурси. Особливо важливим для найбільш зацікавлених у реформі місцевих політиків, схильних працювати з обстоюванням інтересів невеликих громад, а не інтересів усього населення Словаччини, було приймати незалежні рішення на місцевому рівні.

Аналіз зарубіжних наукових джерел показує, що реформи систем публічного управління (адміністрування) та застосування європейських підходів до функціонування механізмів публічного управління у кожній країні проходили по-різному. Тому сьогодні можна говорити про лише дуже узагальнену модель реформи публічного управління. К. Поллітт та Г. Букер стверджують, що серцевиною будь-якої реформи в публічному секторі є процес прийняття рішень елітою, тобто, політиками або державними службовцями найвищих рангів [13, с. 12—13; 24—38; 65—103].

Узагальнюючи вищевикладене та компонуючи окремі елементи різних визначень понять "механізми державного управління" та "публічне управління", можна дійти висновку, що механізми публічного управління — це демократична організація управлінського впливу на суспільні процеси, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, органів регіонального та місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики у найрізноманітніших сферах суспільного життя.

Крім того, аналіз окремих компонентів понять "механізми держави", "механізми державного управління" та "механізми публічного управління" дає змогу зробити висновок про те, що будь-які механізми управління — чи державного управління, чи публічного передбачають певний зміст, який визначається способом дій щодо об'єкта впливу. Способи реалізуються через певні алгоритми та процедури дій. Різниця полягає насамперед як у суб'єктах, так і у об'єктах впливу, що зумовлює в подальшому суттєві відмінності у формах, способах і методах дій (впливу).

Зрозуміло, що наведені позиції науковців щодо розуміння поняття механізмів управління та їх складових елементів, хоч і не відображають всього спектра думок, що існують в науці державного управління з цієї проблематики, проте визначають основні підходи у вузькому та широкому розумінні до її розкриття та вирішення.

Європейський вимір механізмів публічного управління дає підстави розуміти сутність цього термінологічного словосполучення також крізь призму явищ і процесів, що відбуваються передусім в Європейському Союзі, а основними складниками цих механізмів виступають, насамперед, певні суб'єкти публічного управління, яким притаманні такі характерні ознаки, як: збереження самостійності і незалежності (стосунки не-підпорядкування) в процесі функціонування публічного управління; налагодження між ними як вертикальних, так і горизонтальних зв'язків; важливість для їх належного функціонування розвинутої координації та комунікації; зростаюча роль лідерства і партнерства; вироблення і застосування спільних стандартів та процедур.

Завдяки цим елементам механізмів публічного управління в Європейському Союзі досягнуто високого рівня суспільної стабільності. На думку О. Руденко, структура державно-управлінських механізмів забезпечення суспільної стабільності включає: суб'єкти формування та реалізації механізму (сукупність державних та політичних суб'єктів влади, а також суб'єктів публічного управління); об'єкти дії механізму (підсистеми суспільства, що зазнали деформуючого впливу зовнішніх та внутрішніх збурень); суб'єкт-суб'єктна, суб'єкт-об'єктна та об'єкт-суб'єктна взаємодія (характеристики сутності зв'язків елементів механізму — вразливість на здатність системи реагувати на внутрішні — горизонтальні та вертикальні, і зовнішні впливи — зворотні впливи об'єкта на суб'єкт, що провокують утворення якісно нових властивостей системи); цілі, на реалізацію яких спрямована дія механізму (суспільно значимі та цінні засоби досягнення суспільної стабільності); передумови та умови формування механізму (структурованість суспільної си-

стеми, що наближається до стану нестабільності); систему взаємоузгоджених та взаємозумовлених елементів підсистем суспільства (функціонально-цільова сфера реалізації державних інтересів); практичні засоби реалізації механізму (методи, інструменти, ресурси, технології тощо); стадії розвитку механізму (формування, реалізація, забезпечення ефективності) [6, с. 19].

В Європейському Союзі діє два основні інструменти реалізації політики європейської інтеграції, які при цьому і забезпечують функціонування механізмів публічного управління: європейське врядування та належне врядування. Європейське врядування є унікальним процесом прийняття управлінських рішень, вироблення та реалізації європейських політик за участю багатьох суб'єктів: європейських інституцій, національних органів державного управління, європейських політиків, представників регіональних та місцевих органів влади, активістів громадянського суспільства, захисників інтересів великого капіталу або малого бізнесу тощо. Ці суб'єкти виступають в ролі своєрідних "гвинтиків" механізму, який діє у сфері публічних відносин, існуючих в ЄС. У свою чергу, в залежності від того, в якій саме сфері публічних відносин — економічній, соціальній, правовій, адміністративній тощо — діють ці "гвинтики", такий вид і складають механізми публічного управління. Європейське врядування передбачає наявність певних механізмів взаємодії багатьох суб'єктів, із владними повноваженнями і без них, заради ефективного управління, досягнення цілей ЄС, прискорення соціально-економічного розвитку та забезпечення добробуту громадян.

У функціонуванні механізмів публічного управління також важливу роль відіграють метод координації та відкритий метод координації, лідерство, партнерство та кооперація, узгодження управлінських процесів, вироблення і запровадження спільних правил та процедур.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити наступні висновки.

1. Механізми публічного управління — це демократична організація управлінського впливу на суспільні процеси, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, органів регіонального та місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики у найрізноманітніших сферах суспільного життя. Механізми управління — чи державного управління, чи публічного — передбачають певний зміст, який визначається способом дій щодо об'єкта впливу. Способи реалізуються через певні алгоритми та процедури дій. Різниця полягає, насамперед, як у суб'єктах, так і у об'єктах впливу, що зумовлює в подальшому суттєві відмінності у формах, способах і методах дій (впливу).

2. Європейський вимір механізмів публічного управління проявляється через явища і процеси, що відбуваються передусім в Європейському Союзі, а основними складниками цих механізмів виступають, насамперед, певні суб'єкти публічного управління, яким притаманні такі характерні ознаки, як: збереження самостійності і незалежності (стосунки не-підпорядкування) в процесі функціонування публічного управління; налагодження між ними як вертикальних, так і горизонтальних зв'язків; важливість для їх належного функціонування розвинутої координації та комунікації; зростаюча роль лідерства і партнерства; вироблення і застосування спільних стандартів та процедур. Завдяки цим елементам механізмів публічного управління в Європейському Союзі досягнуто високого рівня суспільної стабільності.

3. В Європейському Союзі діє два основні інструменти реалізації політики європейської інтеграції, які при цьому і забезпечують функціонування механізмів публічного управління: європейське врядування та належне врядування. У функціонуванні механізмів публічного управління також важливу роль відіграють метод координації та відкритий метод координації, лідерство, партнерство та кооперація, узгодження управлінських процесів, вироблення і запровадження спільних правил та процедур.

Перспективними напрямками подальших наукових розвідок у сфері публічного управління можуть бути питання, пов'язані з існуючими моделями нового публічного управління, які вже проявили себе в країнах світу.

Література:

1. Босак О.З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / Нац.акад. держ.упр. при Президентові України; Відп. редактор І.А.Грицяк. — К.: К.І.С., 2009. — 240 с.
2. Грицяк І.А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами // Вісник Академії митної служби України. Серія: "Державне управління". — 2010. — № 2(3).
3. Грицяк І.А. Система публічного управління в минулому та потреба реформ (виклики пострадянського часу) // Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / Нац.акад. держ.упр. при Президентові України; Відп. редактор І.А.Грицяк. — К.: К.І.С., 2009. — 240 с.
4. Кілієвич, Олександр. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. — К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2003. — 510 с.
5. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / Нац.акад. держ.упр. при Президентові України; Відп. редактор І.А.Грицяк. — К.: К.І.С., 2009. — 240 с.
6. Руденко О.М. Теоретико-методологічні засади дослідження суспільної стабільності в науці державного управління // Автореферат на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління. 25.00.01 — теорія та історія державного управління. Київ, НАДУ. — 2011. — 36 с.
7. Шиманке Д. Адміністративні реформи в Західній Європі як орієнтир для реформи державного управління в Україні // Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. — Д.: Монолит, 2009. — 384 с.
8. Bouckaert, G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda. — Berlin: Duncker & Humblot, 2002.
9. Fox, W., Schwella, E., Wissink, H. Public Management. — Sun Press, 2004.
10. John s, C.M. et al. Intergovernmental Innovation and the Administrative State in Canada. — 2004, July.
11. NISPAcee. Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. — NISPAcee Press, 2008. — P. 245—257; 287 — 291.
12. Paper presented to Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. — World Bank, 2007.
13. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis // Oxford: University Press. — 2004. — P. 12—13; 24—38; 65—103.
14. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers N 23. — Режим доступу: www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf
Стаття надійшла до редакції 31.01.2012 р.