

Демченко Л.Д.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## ПОСТБЮРОКРАТИЧНА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ: ДОСВІД МІННЕСОТИ

*У статті проаналізовано практичний досвід оновлення системи управління штату Міннесота на постбюрократичних засадах наприкінці XX століття. Виявлено історичні передумови схильності адміністрації штату до ефективності та економічної доцільності. Досліджено стратегію реорганізації та виявлено її ключові гіпотези. Стрижневою ідеєю реформування визначено запровадження ринкової динаміки, яка передбачала зміцнення внутрішньої двосторонньої комунікації, перегляд основ фінансування, змагальний характер діяльності, а також подолання законодавчої недовіри. Досліджено оновлення систем управління персоналом, інформацією та закупівлями.*

**Ключові слова:** лінійні агентства, адміністрація штату, губернатор, ринкова динаміка, фінансування, конкуренція, управління персоналом, закупівлі.

**Постановка проблеми.** Наукова критика бюрократії та бюрократизму – одна з найпоширеніших тем світового теоретичного дискурсу з державного управління кінця XX – початку XXI століть. Ревізія бюрократичної моделі не обмежується визначенням її негативних аспектів, але й доповнюється широким спектром альтернатив. Деякі концепції (новий публічний менеджмент, електронне урядування) знайшли власне відображення не лише в теоретичній формі, а й у практичному втіленні. Постбюрократична парадигма М. Барзелей та Б. Армаджані також належить до цієї категорії. На думку наукового тандему, досвід штату Міннесота з реформування адміністративної системи у США повномірно відповідає постбюрократичним засадам, саме тому викликає науковий інтерес. Для української дослідної галузі з державного управління сьогодні в контексті масштабних комплексних реформ у країні дослідження різних наукових підходів з осучаснення управлінських систем та їхніх позитивних прикладних імплементацій є надзвичайно актуальним.

**Аналіз останніх публікацій** за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. У науково-дослідній літературі переважно наявні узагальнення щодо змісту і завдань постбюрократичного напрямку державного управління, досліджуються інноваційні ідеї підходу тощо. Зокрема, відповідні розвідки проводилася такими дослідниками, як В. Бакуменко, М. Бівер, Дж. Грінвуд, Ж. Лі, В. Поліщук, Г. Ситник, В. Соловійов, В. Солових, А. Чемерис. Але безпосередній аналіз імплементації постбюрокра-

тичних інструментів та технік у практику державного управління фактично не здійснювався.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Відповідно, метою даної статті є комплексне дослідження специфіки реалізації постбюрократичної парадигми в державно-управлінській практиці штату Міннесота як одного з найбільш ефективних патернів.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** Поєднавши теоретичні знання та практичні напрацювання, науковець М. Барзелей та публічний адміністратор Б. Армаджані систематизували успіхи публічного управління штату Міннесота останньої чверті XX століття на постбюрократичних засадах і 1992 року опублікували спільну працю «Долаючи бюрократію: нове бачення управління».

Колaboraція теоретика та практика розпочалася 1986 року, коли М. Барзелей, навчаючись у Школі управління імені Джона Ф. Кеннеді (факультет Гарвардського університету, що готує фахівців у галузі державного управління, економічного розвитку та політології), став учасником Програми інновацій у державному та місцевому управлінні – спільному проекті Школи та Фонду Форда. Перше завдання дослідника полягало у вивченні кейсу штату Міннесота з Програми прагнення до досконалості у виконанні (Striving Toward Excellence in Performance (STEP)). Б. Армаджані був одним із посадовців-інтерв'юєрів, що розповів науковцю про практичні складнощі та просування інновацій в управлінській системі штату. На той час він вже понад п'ять років працював спочатку асистентом, а

потім заступником комісара, намагаючись удосконалити управління центральними адміністративними закупівлями, обробкою даних та загальними публічними послугами.

Науковий інтерес М. Барзелея до досвіду Міннесоти був спричинений тим, що губернатори цього штату ще з 1910-х років сприймали як належне, що одним із їхніх основних обов'язків є підвищення економіки та ефективності управління штатом [5, с. 3].

Попри те, що зусилля з поліпшення управління переважно належали до кола відповідальності адміністративного комісара, губернатори також скликали спеціальні комісії, що склалися переважно з представників бізнесу, з метою пошуку дієвих шляхів скорочення витрат і одночасного формування нового більш ділового поведінкового управлінського патерну.

Так, приміром, на початку 1970-х років губернатор Вендел Андерсон створив Програму дій для кредиторів (Loaned Executives Action program), а його наступник – Руді Перпіч – 1976 року призначив пересічного громадянина очільником Робочої групи з марнотратства та неправильного управління, яка розробила низку рекомендацій (для зменшення рахунків за електроенергію в адміністративних установах штату, а також чищення килимів від кавових плям – заборонити використання електрокаварок, для зменшення управлінської документації – припинити купувати файлові шафи тощо).

Надто креативний підхід останньої організації певною мірою заплямував імідж Руді Перпіча. Імовірно, саме тому під час його повної каденції (1983–1987 роки) формування подібних комісій було заборонено. Натомість навесні 1985 року керівництво адміністративного департаменту, поглиблюючи роботу з суттєвого планування, запропонувало державним службовцям подати пропозиції з підвищення ефективності їхньої роботи. Зворотна реакція була позитивною: за перший рік співробітники розробили 84 проекти, 36 з яких були схвалені керівним комітетом Програми прагнення до досконалості у виконанні. Відповідне «ноу-хау» отримало повномірну підтримку губернатора.

На думку М. Барзелея, ключовими перевагами керівного комітету Програми в порівнянні з попередніми спеціальними комісіями були такі:

- 1) зосередженість на підвищенні якості та економічності управління, а не на скороченні витрат;
- 2) переміщення ініціативи щодо внесення змін до рук державних службовців, а не сторонніх осіб;
- 3) розширений склад керівного комітету (представники профспілок та бізнесу, комісари тощо), а не одноосібне головування;

4) заохочення державних службовців до участі у програмі шляхом реінвестування зекономлених коштів у ті ж самі агентства та проекти, а не перерозподіл серед усіх [1, с. 37].

Інноваційний характер Програми полягав в екстраполяції актуальних на той час парадигм управління приватного та неприбуткового секторів у державне управління. Нова концепція передбачала місію, стратегію, обслуговування клієнтів, управлінську дискрецію, залучення працівників, командну роботу, експерименти, можливість вибору, маркетингові засади, конкуренцію, інвестиції в продуктивність, вимірювання роботи, винагороду для працівників тощо.

Було висунуто ряд гіпотез:

- 1) більш тісні контакти з клієнтом забезпечують краще розуміння потреб клієнта;
- 2) підвищення рівня участі працівників позитивно відображається на знаннях, вміннях та прагненнях усіх державних службовців;
- 3) збільшення дискреційних повноважень наділяє керівників та працівників більшою відповідальністю за справу;
- 4) волонтерське партнерство дозволяє обмінюватися знаннями, досвідом та іншими ресурсами;
- 5) використання сучасних технологій підвищення продуктивності дає результат;
- 6) поліпшене вимірювання роботи створює базу для планування та удосконалення служб, а також забезпечує працівників інформацією щодо їхнього виконання.

Нові засади організації управлінського процесу в адміністративних структурах штату передбачали запровадження ринкової динаміки. Остання символізувала зміцнення внутрішньої двосторонньої комунікації, перегляд основ фінансування, змагальний характер діяльності, а також подолання законодавчої недовіри.

З метою налагодження внутрішньої комунікації представники адміністрації вдалися до проведення низки зустрічей із робітниками лінійних агентств із метою виявлення ключових проблем. Під час відповідних зустрічей було отримано велику кількість скарг практично щодо всіх сфер роботи адміністрації, починаючи з прогалин у закупівлях та закінчуючи недоліками управління інформацією.

Джеф Злоніс визначив ці зустрічі як доволі суперечливі, але водночас надзвичайно корисні. Усі коментарі лінійних управлінців подавалися без редагування, навіть негативні, окрім тих, що містили нецензурну лексику. Звіти поширювалися по всьому департаменту з метою максимального охоплення цільової аудиторії. Це було зроблено з

метою створення клімату, за якого думка кожного державного службовця, що репрезентує лінійне агентство, мало б не лише цінність, а й вплив [6].

Таким чином, було закладено фундамент внутрішніх зборів. Кількість учасників від лінійних структур на щорічних сесіях зростала. І попри той факт, що часом критики була надзвичайно суворою, збільшувалася й кількість представників центральної адміністрації.

Щодо особливостей фінансування діяльності управлінських структур штату можна констатувати, що до 1983 року внутрішня діяльність, пов'язана з наданням послуг (управління інформацією, автомобільний пул, поліграфія тощо), отримувала грошове забезпечення за рахунок законодавчих асигнувань, незважаючи на те, що переважно ця діяльність фінансувалася з оборотних фондів та здійснювалася на платній основі за послуги. Представники адміністрації не бачили причин для фінансування підрозділів на загальних засадах. Натомість вони були переконані, що їхні підрозділи мають прагнути «продавати» свої послуги лінійним агентствам та нести відповідальність за формування чистої вартості.

Першими кроками керівників адміністрації з відмови від оборотного фінансування (так званої, «ментальності загального фінансування») стали звернення до менеджерів департаменту з'ясувати потреби споживачів лінійних агентств, а також вартість реалізації цих потреб з подальшим визначенням відповідних ставок. Окрім цього, було поставлене завдання зменшити накладні витрати.

Стосовно змагальних засад діяльності примітним був висновок щодо наявності альтернативних джерел послуг (користувачі майже завжди могли знайти заміники послуг, що надавалися департаментом). Приміром, агентства могли збільшити використання копіювальної техніки, якщо вони були незадоволені послугами центральної поліграфії. Або ж державні службовці могли використовувати власні автівки в робочих цілях і потім отримувати відшкодування замість використання транспорту з автопарку установи і т. д. Часом помічник комісара навмисно підштовхував управлінців департаменту до пошуку способів функціонування за умов, наче вони змушені конкурувати з альтернативними постачальниками однієї і тієї ж послуги.

У ряді випадків, включаючи ремонт техніки, мікрографію та введення даних тощо, адміністрація дозволила агентствам придбання від сторонніх постачальників тих самих послуг, що раніше надавалися централізовано. З одного боку, в централь-

ного департаменту не було причин, чому лінійні структури не можуть вибирати між приватними постачальниками та адміністрацією, з іншого боку, аргумент, що центральне забезпечення дозволило штату зафіксувати масштабну економію, виявився слабким. Окрім цього, представники адміністрації були зобов'язані закрити операцію, якщо вона не могла успішно конкурувати з приватними постачальниками. Відповідні зміни стали значним внеском у поліпшення управління на рівні штату.

Представниками законодавчої гілки влади, які контролювали операції адміністрації штату, були члени Відділу державних департаментів Комітету з асигнувань. Цей орган займався ретельною перевіркою пропозицій щодо фінансування, представлених їм в межах дворічного бюджетного процесу. Коли члени Відділу звинувачували адміністрацію штату Міннесота в наданні низькоякісних послуг, представники останньої, сприйнявши критику, направляли копії звітів із зустрічей з представниками лінійних агентств, в яких були задокументовані проблеми.

Щоб забезпечити додаткову інформацію про обігові фонди, адміністрація почала регулярно надсилати до контролюючого органу звіти про підвищення ставок та зміни нерозподіленого прибутку. Авторитет адміністрації зріс, коли нарікання представників лінійних агентств на погану якість послуг, адресовані законодавцям, зменшилися. Деякі члени Відділу були вражені рішенням керівництва адміністрації щодо закриття внутрішньої діяльності з лагодження друкарської техніки на основі виявлених даних щодо власної неконкурентоспроможності в порівнянні з приватними постачальниками.

Зрештою, щоб підвищити довіру до управління оборотними фондами, керівництво адміністрації вимагало передачі нерозподіленого прибутку до загальнодержавного фонду з оборотного фонду, яким керував центр публічного документообігу центрального департаменту. Ця облікова операція дозволила наглядачам контролювати грошові кошти, отримані цим центром, та використовувати їх у подальшому на свій розсуд.

Слідом за запровадженням ринкової динаміки, а саме її окремих елементів, описаних вище, було передбачено оновлення системи управління персоналом. У традиційній системі державної служби штату Міннесота фактично всі посади обіймалися в результаті жорсткого процесу, що міг тривати місяцями. Процес найму вимагав прискорення, що було очевидним. Протягом 1970-х та 1980-х років керівництво з управління персоналом опрацювало

велику кількість регуляторних ініціатив, які б дозволили за певних умов оминати бодай декілька етапів ускладненого процесу найму державних службовців. І хоча ці посадовці ніколи не відмовлялися від власної відданості принципу заслуг, у середині 1980-х років вони дійшли висновку, що гнучкість має стати стрижневою цінністю кадрової політики [2].

До цього часу працівники центрального кадрового агентства вбачали сутність своїх функцій у вимогах до лінійних агентств дотримуватися базового набору правил щодо штатного розкладу і особливо не переймалися актуальними проблемами. Деякі кадрові фахівці спеціалізувалися на рекрутингу та екзамінуваннях, інші – на класифікації посад. Попри те, що така інституційна структура була створена з метою економії, вона себе не виправдала.

1985 року законодавчий орган штату попросив аналітичний відділ адміністрації ретельно вивчити процес найму та звільнення. Відповідне дослідження сприймалося як нагода сфокусувати увагу на технічній якості класифікації та експертизи роботи, при цьому зменшуючи акцент на вирішенні кадрових питань, виявлених керівниками та супервайзерами управління штату.

Результати дослідження адміністрації стали основним каталізатором змін у кадровій політиці. Як тільки керівники центрального департаменту дійшли висновку, що їхніми первинними клієнтами були держслужбовці та супервайзери лінійних агентств, відділ кадрів створив підрозділ агентських послуг. Цей підрозділ складався з трьох команд, що відповідно співпрацювали з агентствами соціальних послуг, науково-технічними установами та безпосередньо адміністративними організаціями. Кожна із цих команд стала відповідальною за координування всіх знань персоналу та дій, необхідних для вирішення проблем клієнтів у межах загальнодержавних норм.

Поява нового світогляду та організаційної структури в кадровій сфері стала проривом у декількох аспектах. Це стало доведенням того, що ідеї ринкової динаміки можна застосовувати до діяльності, що раніше розглядалася переважно, як технічно орієнтований контроль. Одночасно «пропаганда» цього підходу адміністрацією штату Міннесота доводила системність змін, а не поодинокі випадки конструктивних зрушень.

Ще одним вагомим удосконаленням можна визначити зміни в системі закупівель. Після тривалих дебатів з цього питання лінійні агентства були визначені, як клієнти. Значні зусилля були

докладені з метою вивчення потреб клієнта та рівня відповідальності перед ним. Місія відділів із закупівель визначалася, як придбання продуктів та послуг, які найкращим чином відповідають необхідним вимогам якості для потреб клієнтів, по найліпшій ціні, у відповідального постачальника, в межах визначеного часового проміжку, відповідно до всіх дотичних законів, етично та професійно [4].

Безперечно, спочатку такий спосіб реагування на лінійні агентства видавався неприродним багатом співробітникам відділів із закупівель. Відтак визріла необхідність послідовності та однастайності щодо закупівельних функцій. Керівники агентств створили новий відділ управління майном, робочі підрозділи якого займалися питаннями закупівель, центрального блоку поставок, відновленням ресурсів та надлишком власності. Через шість місяців відбору кандидатів посаду директора відділу було запропоновано менеджеру з майнових питань корпорації «Control Data», Джону Хаггерті, який сказав: «Переконавшись, що державні службовці можуть забезпечити якісне обслуговування клієнтів, я сказав «так» новій кар'єрі у публічному секторі» [3].

Новий директор взяв на себе повсякденну відповідальність за допомогу своїм підлеглим у досягненні наслідків визначення лінійних агентств основними клієнтами. Стратегія змін Хаггерті передбачала впровадження у практику концепцію управління якістю.

Ще одна новаторська ідея полягала у реорганізації управління інформацією. Остання мала перспективи за реалізації двох ключових пунктів: 1) визначення проблем та 2) відокремлення сервісу від контролю. Розглянемо кожен із них окремо.

Попри намагання поліпшити якість послуг для лінійних агентств, тим не менш, під час другого туру внутрішніх зустрічей керівництву центральної адміністрації довелося почути чимало скарг. Переважно вони стосувалися роботи Бюро з управління інформацією (Information Management Bureau). Це бюро було створене та підпорядковане адміністрації 1968 року, коли губернатор Гарольд ЛеВандер видав розпорядження про реорганізацію, що об'єднувало усі можливості обробки даних у виконавчій гілці влади. По суті, ця дія цілеспрямовано створила організацію сервісу та контролю, щоб підкреслити ефективність витрат.

Коли лінійні агентства користувалися послугами бюро, вони платили за них із власних асигнувань у вигляді переказу коштів на рахунок оборотного фонду бюро. В силу того, що бюро відповідало за нагляд за комп'ютерними системами

на управлінському рівні штату, лінійні відомства не могли ані придбати комп'ютери, ані замовити зовнішні обчислювальні послуги без згоди бюро. Державні службовці повсякчас скаржилися на відсутність розуміння внутрішніх агентських процесів та зловживання повноваженнями з боку бюро. Окрім цього, критика лунала й з приводу якості послуг: час обробки був надто довгим; найсучасніші послуги рідко доходили до державних установ. Ставки на послуги зростали значно швидше, аніж бюджети більшості агентств.

Відповідно, перед адміністрацією штату постало ще одне важливе питання: яким чином оперативна одиниця департаменту може мати успіх у забезпеченні послугами лінійних агентств, при цьому виконуючи наглядові обов'язки від імені законодавчого органу та губернатору? Таким чином, актуалізувалася суперечливість між сервісними та контрольними функціями. У результаті було прийняте рішення про створення Агентства з інформаційної політики в складі адміністрації та передачу йому функцій контролю від бюро. Відтак Агентство сконцентрувало власну діяльність на відстеженні дотримання норм, а бюро – на задоволенні потреб лінійних відомств. Ключ до вирі-

шення суттєвої проблеми полягав у розмежуванні контролю та виконання.

**Висновки** та перспективи подальших досліджень. Досвід штату Мінесота є надзвичайно показовим в аспекті реалізації постбюрократичної парадигми у дії. Науковий інтерес М. Барзеля та Б. Армаджані саме до цього штату пояснюється результативною імплементацією методів постбюрократичного управління публічною цариною. Кумулятивний ефект мало, насамперед, запровадження ринкової динаміки, яка передбачала зміцнення внутрішньої двосторонньої комунікації, перегляд основ фінансування, змагальний характер діяльності, а також подолання законодавчої недовіри. Окрім того, вагому роль мало оновлення систем управління персоналом, інформацією та закупівлями.

Подальші наукові розвідки актуалізованої теми можуть стосуватися дослідження елементів постбюрократичної моделі державного управління в інших штатах США, а також різних країн, що підтримують інноваційний розвиток державно-управлінської галузі. Окремий теоретичний інтерес пов'язаний із пошуком перспектив екстраполяції постбюрократичних принципів в Україні.

### Список літератури:

1. Barzelay M., Armajani B. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Los Angeles: University of California Press, 1992. 237 p.
2. Johnson E., Kurcinka J., Vikmanis J. *From Personnel Administration to Human Recourse Management: Changing Visions of the Central Staffing Function*. *Changing Visions on Staff Agencies*. (Cambridge, 19-20 June, 1989). Cambridge, 1989. P. 12.
3. Haggerty J. *From Control – thru Chaos – to Customer Service*. *Changing Visions on Staff Agencies*. (Cambridge, 19-20 June, 1989). Cambridge, 1989. P. 42.
4. Kinzie J. *From Economy and Efficiency to Creating Value: The Central Purchasing function*. *Changing Visions on Staff Agencies*. (Cambridge, 19-20 June, 1989). Cambridge, 1989. P. 23.
5. Short L., Tiller C. *The Minnesota Commission on Administration and Finance, 1925-39: An Administrative History*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1942.
6. Zlonis J. *Internal Service Activities*. *Changing Visions on Staff Agencies*. (Cambridge, 19-20 June, 1989). Cambridge, 1989. P. 93.

## ПОСТБЮРОКРАТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРИРОВАНИЯ: ОПЫТ МИННЕСОТЫ

*В статье проанализирован практический опыт обновления системы управления штата Миннесота на постбюрократических началах в конце XX века. Выявлены исторические предпосылки склонности администрации штата к эффективности и экономической целесообразности. Исследована стратегия реорганизации и выявлены ее ключевые гипотезы. Стержневой идеей реформирования определено введение рыночной динамики, которая предусматривала укрепление внутренней двусторонней коммуникации, пересмотр основ финансирования, состязательный характер деятельности, а также преодоление законодательного недоверия. Исследовано обновление систем управления персоналом, информацией и закупками.*

**Ключевые слова:** линейные агентства, администрация штата, губернатор, рыночная динамика, финансирование, конкуренция, управление персоналом, закупки.

**POSTBUREAUCRATIC MODEL OF PUBLIC MANAGEMENT  
AND ADMINISTRATION: EXPERIENCE OF MINNESOTA**

*The article analyzes the practical experience of updating Minnesota's management system on postbureaucratic principles at the end of the twentieth century. The historical prerequisites of the state administration's inclination towards efficiency and economic feasibility are identified. The strategy of reorganization is explored and its key hypotheses are identified. A fundamental idea of reform was the introduction of market dynamics, which envisaged strengthening internal bilateral communication, fundamentals review, competitive character of activities, and overcoming legislative distrust. The renewal of personnel management systems, information and procurement is explored.*

**Key words:** line agencies, state administration, governor, market dynamics, financing, competition, personnel management, procurement.