

ІІ. МОДЕРНІЗАЦІЯ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Анатолій Береза

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто три основні підходи до реформування публічного управління: нове публічне управління, урядування та концепція мереж; з'ясовано можливість їх реалізації в умовах України.

Ключові слова: нове публічне управління, урядування, мережі, адміністративна реформа.

Anatolij Bereza. The modern approaches to modernization of the public administration. The three main approaches to reform the public administration (new public administration, governance, network concept) are considered. The perspectives of their implementation in Ukraine are analyzed.

Key words: new public management, governance, network, administration reform.

В Україні за роки незалежності система публічного управління радянського типу з властивими їй командними та адміністративними підходами так і не була реформована, що перетворило її в один з основних бар'єрів на шляху побудови сучасної держави. Водночас, модернізація публічного управління, як свідчить досвід зарубіжних країн, дає змогу вирішити наступні ключові завдання:

– підвищити ефективність діяльності органів виконавчої влади та зменшити затрати на їх утримання;

– зміцнити довіру до держави з боку населення та приватного сектору, сприяти формуванню активного громадянського суспільства шляхом збільшення можливостей участі у процесі прийняття рішень;

– збільшити прозорість системи державної влади, підзвітної суспільству, де кожен знає, хто за що відповідає і кому підконтрольний;

- сприяти економічному розвитку держави, підвищенню її конкурентноздатності на світовому ринку;
- протидіяти таким негативним явищам, як корупція, зловживання службовим становищем, надмірне регулювання соціально-економічних процесів;
- полегшити інтеграцію у наднаціональні об'єднання, зокрема Євросоюз, оскільки процеси глобалізації та універсалізації мають місце і у сфері публічного управління.

На вирішення цих завдань спрямовані сучасні концепції публічного управління, які уже повністю або частково реалізовані у деяких країнах світу. Серед них можна виділити три основні підходи, покладені в основу адміністративних реформ, реалізованих протягом останніх десятиліть, а саме: нове державне управління, урядування та концепція мереж.

Концепція нового публічного управління (НПУ, new public management) сформувалася у 1980-ті роки, запозичивши методи, які використовуються у недержавному секторі – некомерційних організаціях та бізнесі, корпоративному управлінні. Ці методи орієнтовані в першу чергу на суттєве підвищення гнучкості прийняття рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, делегування повноважень на нижчий рівень прийняття рішень та посилення механізмів зворотного зв'язку. Автори концепції НПУ вважали, що більша орієнтованість органів публічного управління на ринок приведе до зростання ефективності його діяльності.

Один із авторів концепції – Дж. Бостон визначив низку характеристик, що відрізняють органи державної влади від організацій приватного сектору, а саме: наявність правових обмежень (суди, законодавство, ієрархія), залежність від політичного впливу, примусовий та монополістичний характер, широкий вплив, контроль з боку громадськості, складнощі в оцінюванні діяльності тощо [1, с. 7]. Однак, на його думку, проведення адміністративної реформи відповідно до принципів НПУ сприятиме нівелюванню цих відмінностей.

Деякі автори визначають НПУ як комбінацію таких елементів, як подрібнення державних органів (поділ великих бюрократичних органів на менші); конкуренція між

різними державними органами та між державними органами та приватними фірмами; стимулювання запровадження економічних критеріїв оцінки діяльності державного апарату.

Характерними для нового публічного управління є й такі риси.

1. Виконавча влада, її органи та посадові особи розуміються не як право і можливість, а як механізм, фірма по обслуговуванню клієнтів – громадян; держава – як ринок надання послуг цим клієнтам; дії уряду – як конкуренція на ринку надання послуг з приватним сектором.

2. Позбавлення державних службовців привілеїв, зменшення розмірів державного апарату.

3. Реорганізація вищого керівництва міністерств з метою заміни політичних керівників на «жорстких управлінців», тобто безвідмовних виконавців у рамках законів, інструкцій, які не залежать від політиків.

4. Ринковий і контрактний підхід до управління державними видатками, ставлення до громадян як до клієнтів, яким державний апарат надає суспільні послуги. В процесі комплексної реорганізації були створені нові органи виконавчої влади – публічні служби, що не підпорядковувалися міністрам.

Усе це, на думку ініціаторів нової моделі державного управління, яка також називалася «публічним менеджментом», повинно було створити ідеальний тип раціональної держави.

Критика концепції НПУ зводиться до кількох ключових моментів.

1. Редукція функцій державного апарату до ролі приватного підприємства з обслуговування громадян-клієнтів. Потрібно розуміти, що в сучасних суспільствах чітко розділені політико-адміністративна і економічна системи. У одній присутній громадянин політичної спільноти – держави (або місцевої громади), в іншій – споживач, фактичний або потенційний учасник ринкового попиту. Якщо в економічній сфері можливості громадянина залежать від його фінансового становища, то у політичній сфері всі громадяни є рівноправними.

Тобто, публічне управління – це діяльність державних (і муніципальних) органів влади у політико-адміністративній

системі з надання і забезпечення конституційно-законодавчих прав громадян, наданню суспільних послуг, виходячи з принципу рівноправ'я громадян. У свою чергу, публічний менеджмент – це діяльність державних (і муніципальних) органів влади в економічній системі з надання суспільних послуг громадянам за принципом ринкових відносин, залежно від їхнього матеріального становища.

Поняття «споживач» і «послуги», які широко використовуються у ринковій економіці, не можна так само широко використовувати в публічному управлінні, оскільки проблематично визначити як послугу арешт порушника правопорядку, наглядово-контрольні відносини податкової інспекції, які, по суті, є актами суверенної влади держави, і їх зв'язок з механізмом обслуговування, наданням послуг якщо і має місце, то лише у вторинному значенні.

2. Невідповідність між запитами споживачів-громадян та пропозицією товарів і послуг, представленою державним сектором. Вільний споживчий вибір не може бути ефективним механізмом гармонізації суперечностей попиту на суспільні послуги (житла, медицини, освіти). Економічні ринкові механізми управління повинні поєднуватися з державним перерозподілом суспільних доходів і послуг, наданням державної підтримки малозабезпеченим, інвалідам, людям похилого віку для пом'якшення соціальних диспропорцій, зменшення соціальної напруги, забезпечення рівних стартових можливостей. Важливо, щоб така політика регулювання була здатна підтримувати функціонування ринку. Відповідно, політико-адміністративна система не повинна розчинятися в економічній системі, публічне управління – у публічному менеджменті.

3. Істотною невдачею нового публічного управління є організація державної служби не як єдиної системи державного апарату, а за принципом фрагментарності. У приватному секторі організації діляться за продуктом, який вони виробляють. Але така модель сегментації державної служби не узгоджується з практикою раціоналізації виробництва, принципами узгодженості, координації та інтеграції економіки.

Невдачі із запровадженням НПУ зумовили пошук альтернативної моделі управління, якою стала концепція

урядування (governance). Її особливості, виділені С. Хіксом [2, с. 39], полягають у тому, що, по-перше, «процес управління більше не здійснюється виключно державою, але включає в себе діяльність соціальних, політичних акторів, які ... спрямовують, контролюють або ж управляють суспільством». По-друге, відносини між державою та недержавними акторами під час цього процесу «поліцентричні і неієрархічні», а також «взаємозалежні». По-третє, ключовими функціями урядування є регулювання соціальних і політичних ризиків, а не розподіл. Перехід до урядування відбувся під впливом внутрішніх (недостатні ресурси інститутів співтовариства) і зовнішніх чинників, до яких можна віднести зростання взаємозалежності на міжнародній арені та неспроможність національних урядів самостійно розв'язати такі проблеми, як рух людей та товарів.

Як зазначається в Білій книзі з європейського урядування, воно включає правила, процеси і адміністративну поведінку, що впливає на спосіб виконання владних функцій на загальноєвропейському рівні. Таким чином, урядування – це скоріше політико-адміністративна культура, ніж політична або адміністративна система. Зокрема, різні аспекти цієї культури мають на меті сприяти відкритості, співпраці, підзвітності, ефективності та послідовності [3, с.5].

Ці базові аспекти урядування слід розглядати таким чином:

- відкритість: інституції ЄС разом з країнами-членами повинні працювати у більш відкритому режимі, тобто вони мають інформувати про те, що ЄС робить або планує робити, а також оприлюднювати зміст рішень, що приймаються;

- співпраця: співпраця у процесі прийняття рішень має підвищити рівень довіри до їх результатів і до інституцій, які ці рішення приймають;

- підзвітність: більша ясність стосовно того, що робить, який орган і хто особисто за що відповідає, за що відповідають країни-члени;

- ефективність: необхідно демонструвати ефективність на основі чітких критеріїв, ефективність залежить також від пропорційності і послідовності виконання рішень;

- послідовність: державне урядування – складна річ: кожне політичне рішення залежить від попередніх, кожне

рішення треба розглядати у взаємозв'язку з іншими, всі рішення повинні відповідати спільним інтересам суспільства.

У Білій книзі також зазначається, що «урядування стосується здатності держави служити своїм громадянам. Такий широкий підхід дає змогу принципово відокремити урядування від інших понять, таких як права людини, демократія або корупція. Урядування стосується правил, процесів та поведінки, за допомогою яких формулюються інтереси, здійснюється управління ресурсами та здійснюються державні владні функції. Незважаючи на свій відкритий та широкий характер, урядування є конкретним і практичним поняттям, що стосується найсуттєвіших аспектів функціонування будь-якого суспільства та політичної і соціальної систем. Його можна визначити як фундаментальну міру стабільності та функціонування суспільства. ... Сьогодні урядування розглядається як основний індикатор якості та функціонування будь-якої політичної та адміністративної системи» [3, с. 27].

У свою чергу, і концепція урядування не позбавлена певних недоліків. По-перше, вона не в змозі замінити гнучкість ринку і стабільність ієрархічних структур. По-друге, незважаючи на очевидні позитивні результати добровільної діяльності акторів, у низці випадків спостерігається нагальна потреба в існуванні жорсткої координації. І, нарешті, вибудовані згідно з нею структури є досить нестабільними і не гарантують того, що зможуть справитися зі складними завданнями.

Що стосується ще однієї популярної концепції, що частково лежить в основі урядування – концепції мереж (network), то найчастіше виділяються такі її характеристики: вона є неформальними і рухомими утворенням, з непостійним членством, невизначеними відносинами і відповідальністю, учасники якого схильні до компромісів, а не протистояння, переговорів, а не виконання адміністративних вказівок.

Розробники теорії мереж стверджують, що вони є особливим видом механізму управління, своєрідною альтернативою державі та ринку. Вони відрізняються від ієрархічного контролю держави та конкретного регулювання ринку двома особливостями. По-перше, відносини між

акторами мережі можна описати як плюралістичну управлінську систему, що протиставляється моноцентричній системі публічного правління та поліцентричним системам ринкової конкуренції [4, с. 151]. Відповідно, публічне управління базується на беззаперечному прийнятті суверенітету держави, що перетворює інших у суб'єктів правового регулювання. Конкурентне ринкове регулювання ґрунтується на нескінченній кількості еґоїстичних акторів, не пов'язаних жодними спільними планами, цілями чи обов'язками. На противагу цьому мережі включають значну кількість взаємозалежних акторів, які взаємодіють між собою заради досягнення спільної мети. По-друге, процес прийняття рішень у мережах базується на раціональності переговорів, що протиставляється довгостроковій раціональності, якою керується держава, та процедурній раціональності, що панує на ринку.

Згідно з В. Кікертом, мережі можуть бути визначені з точки зору трьох підходів: інструменталістського, інтерактивного та інституційного. Як вважають інструменталісти, мережа стосується вибору напряму, який роблять центральні актори, тобто уряд [5, с. 732]. Основний аргумент полягає в тому, що інструменти «першого покоління», такі як регуляторні механізми, не можуть бути застосовані до мережі, оскільки вона є неформальною і односторонньою. Можна говорити лише про інструменти «другого покоління», такі як заохочення, інструменти комунікації та домовленості. Це свого роду чиста модель раціонального скерування, в основі якої лежить припущення про існування акторів, які направляють діяльність інших. З такої точки зору мережі складаються з «контролерів» та «контрольованих», і найбільш бажаною для держави є роль диригента такого оркестру.

Інтерактивний підхід звертає увагу на спосіб узгодження стратегій різних акторів, що робить можливим колективні дії та спільний результат. Ключовими словами тут є «колективна дія» і «взаємний вплив». На відміну від інструменталістського підходу, інтерактивний дає визначення відносинам між акторами не в термінах «контролер» та «контрольовані», а в поняттях здійснення взаємного впливу. Увага звертається на взаємодію, особливо між

взаємозалежними акторами, які готуються чи проводять якусь політику. Мережа передбачає взаємозалежність акторів через розподіл ресурсів і взаємозалежність цілей. З такого погляду, найкращою роллю держави буде роль посередника, для налагодження співробітництва між різними акторами мережі.

Нарешті, з точки зору інституційного підходу мережі аналізуються як єдине ціле, а не як актори та взаємодія між ними. Акцент робиться на інститути, норми, що визначають права і відповідальність акторів перед мережею. Особлива увага звертається на те, як створюється, змінюється і заміщається мережа. Найбільш бажаною роллю уряду є створення кращих умов для вирішення проблем і вироблення політики через вплив на структуру і культуру політичної мережі.

Іншими словами, для сучасних концепцій публічного управління характерне зміщення балансу між урядом і суспільством у сферу спільних завдань і відповідальності, акцент на важливості спільної діяльності, а не на вирішенні проблем самостійно ринком або державою.

Україна приступила до розбудови системи публічного управління за доволі складних умов, що вимагали радикальної зміни: переходу від соціалістичної до демократичної моделі державного устрою. Позитивним моментом у даній цій ситуації було те, що західними країнами був уже накопичений певний позитивний та негативний досвід у реалізації адміністративних реформ, яким ми могли скористатися. Однак періодичні, несистематичні спроби привести систему публічного управління у відповідність до сучасних вимог зазнали невдачі.

Основна робота з проведення адміністративної реформи розпочалася з утворення Президентом України Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи та Указу Президента України від 22 липня 1998 року, яким затверджувалася розроблена цією комісією Концепція адміністративної реформи. Передусім питання стосувалося реформування структури органів влади і всієї системи державного управління. Концепцією передбачалося нове визначення завдань і функцій системи органів виконавчої влади, починаючи з Кабінету Міністрів України як

вищого органу цієї системи. Відбулося певне впорядкування структури центральних органів виконавчої влади, але вона і сьогодні не набула остаточної стабільності та достатньої обґрунтованості (у різні роки вона налічувала від 47 до 90 органів). У 2006 році вперше був прийнятий закон «Про Кабінет Міністрів України» [6], суттєві зміни до якого вносилися у 2008 та 2010 роках. Згідно з останніми правками в законі було змінено порядок формування уряду та надано Президенту право призначати заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади, що не передбачено Конституцією. Крім того, ст. 25 містить згадку про те, що Кабінет Міністрів України забезпечує виконання наданих Президентом України доручень. Низка норм закону спрямована на послаблення уряду як колегіального органу влади, а саме: применшення ролі і впливу Прем'єр-міністра, міністрів. Зокрема, останніх усунуто від вирішення кадрово-організаційних питань щодо центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), а також від впливу на призначення голів місцевих державних адміністрацій (ст. 21 і 23), оскільки відповідні подання робить Прем'єр-міністр одноосібно.

Наприкінці 2010 року була зроблена спроба реанімувати адміністративну реформу шляхом оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. Відповідний Указу Президента [7] передбачав скорочення кількості міністерств (з 20 до 16); поєднання посад віце-прем'єр-міністрів з посадами міністрів; реорганізації інших ЦОВВ і визначення трьох типів ЦОВВ: служби, агентства, інспекції. Також було дано доручення уряду ліквідувати «урядові органи» (яких нараховувалося близько 50) та скоротити кількість державних службовців у ЦОВВ не менше ніж на 30%.

Останні рішення та загальна логіка попередніх кроків у сфері реформування державного управління свідчить про намагання реалізувати в Україні положення концепції Нового державного управління, зокрема в тій її частині, що передбачає зменшення штату та затрат на утримання бюрократичного апарату. Однак інші ключові її вимоги щодо формування прошарку чистих управлінців, передачі низки функцій недержавним організаціям, встановлення чітких критеріїв ефективності тощо не виконуються. Тому

говорити про можливість реалізації в Україні концепції урядування або ж мереж передчасно, оскільки вони вимагають не тільки кількісних, а якісних змін у відносинах між державою та громадянином, в першу чергу готовності обох сторін до рівноправного діалогу.

1. Boston J., Martin J., Pallot J. Public management: The New Zealand model. – Auckland: Oxford University Press, 1996.

2. Hix S. The study of the European Union II: The «New governance» agenda and its rival // Journal of European Public Policy. – 1998. – №5. – P.38–65.

3. European governance: A White Paper. – European Commission. COM(2001) 428. Brussels, 25.07.2001.

4. Kersbergen K., Waarden F. «Governance» as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy // European Journal of Political Research. – 2004. – Vol. 43. – P. 143–71.

5. Kickert W. Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American «managerialism» // Public Administration. – 1997. – Vol. № 75. – P. 731–752.

6. Про Кабінет Міністрів України Верховна Рада України; Закон від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №9 . – Ст.58.

7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади; Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Урядовий кур'єр. – 2010. – 14 грудня.