

ЧЕРКАСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО

**ТЕОРІЇ, ТЕХНОЛОГІЇ
ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ
АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ
У СТРИЖНЕВИХ КРАЇНАХ СВІТУ**

монографія

ЧЕРКАСИ
2017

Схвалено Вченою радою Черкаського національного
університету імені Богдана Хмельницького
(протокол № 5 від 14 лютого 2017 р.)

Автори:

В. І. Шарий (розділи 3,4,5; висновки),
О. В. Черевко (вступ; розділ 1),
В. М. Мойсієнко (розділ 2).

Рецензенти:

Хаджирадева Світлана Костянтинівна, доктор наук з
державного управління, професор, завідувач кафедри державного
менеджменту Національної академії державного управління при
Президентові України.

Кукурудза Іван Іванович, доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри економічної теорії, інноватики та міжнародної
економіки Черкаського національного університету імені Богдана
Хмельницького, академік Академії економічних наук України.

Теорії, технології та особливості реалізації адміністративних
реформ у стрижневих країнах світу: монографія / авт. кол.: В. І. Шарий,
О. В. Черевко, В. М. Мойсієнко. Черкаси, 2017. – 316 с.

ISBN 978-966-920-185-0

У монографії досліджено теоретико-методологічні підходи щодо
реалізації адміністративних реформ у провідних країнах світу, вивчено
специфіку їх здійснення, виокремлено особливості реформування в
стрижневих країнах світового співовариства, досліджено прикладні
аспекти функціонування нових моделей публічного управління, що
виникають у постмодернізаційний період.

Для науковців, викладачів, докторантів, аспірантів, слухачів і
студентів вищих навчальних закладів.

© В. І. Шарий, 2017.
© О. В. Черевко, 2017.
© В. М. Мойсієнко, 2017.

ISBN 978-966-920-185-0

ВСТУП

Проблема адміністративного реформування набула актуальності для України в першій половині 1990-х років як передумови економічного зростання та соціального розвитку, знайшовши своє історичне місце в Концепції адміністративної реформи України. На зміст і теми процесу реформування суттєво впливали зміни політичного курсу, особливості трансформації українського суспільства, зовнішньополітична гра основних держав-акторів на глобальному рівні та ін. Виходячи з цього, у ході адміністративної реформи досягнути стійких фіксованих позитивних успіхів, на жаль, не вдалося.

У сучасних умовах методологія та методика здійснення адміністративних реформ у провідних країнах світу є достатньо актуальною для України та потребує прискіпливого наукового дослідження. Адаптація відповідного зарубіжного досвіду в вітчизняну практику може стати ефективною в разі, якщо рішення щодо інноваційних проектів, із точки зору їх можливостей і меж застосування в умовах державних інститутів, будуть детально вивіреними.

Сутність сучасного наукового підходу до проблеми реформування полягає в системності та цілісності, оскільки неможливо модернізувати окремо взятий державний інститут, непереосмисливши всю систему державного управління в цілому, бо всі державно-управлінські функції взаємопов'язані та взаємозалежні.

Прагнення організувати роботу державного апарату більш ефективно, а відповідно з меншими витратами, змусило влади стрижневих¹⁻²; зарубіжних країн (наприклад,

1. У світовому співоваристві стрижневі держави головних цивілізацій займають головні місця й стають основними полюсами тяжіння та відштовхування для інших країн. У цих цивілізаційних блоках країни умовно розташовуються навколо стрижневих держав, відображаючи міру їх оточення з відповідним блоком й інтеграцію в нього. Країнам властиво тяжіти до держав із схожою культурою. Це особливо вірно в випадку зі стрижневими державами, чия потужність

стрижневими країнами Європейського Союзу є Німеччина та Франція) вдаватися до адміністративних реформ, що бачилися як структурні зміни в діяльності державних (публічних) службовців, спрямовані на підвищення раціональності й уdosконалення якості прийняття рішень.

Вони реалізовувалися в основних напрямах, стрижневими серед яких є державна (публічна) служба та кадрова політика; управління державними витратами; організаційні структури виконавчої влади; розроблення та реалізація державної політики.

Зміна структури державного апарату в умовах адміністративних реформ мала (і має) на меті економію державних коштів (фактично коштів платників податків), що в перспективі може становити (а в окремих державах становить) одну з передумов зниження податків.

Іншим підґрунтам здійснення адміністративних реформ є зацікавленість правлячих політичних еліт у зміцненні ролі та значення інституту держави в співпраці з інститутами громадянського суспільства.

Крім цього, світові енергетичні, фінансові, економічні та інші кризи, глобалізація та інформаційна революція, а також внутрішнє та зовнішнє середовище держав, що постійно змінюються, змушують владу модернізувати відповідні системи публічного управління.

Таким чином, зміна управлінських парадигм призводить до трансформацій у системі державного адміністрування. Ви-

приваблює культурно споріднені країни. (Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон; Пер. с англ. Т. Велимееева, Ю. Новикова. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. – С. 238 – 239).

2 У сучасному світі стрижневі держави цивілізацій є джерелами порядку всередині цивілізацій, а також впливають на встановлення порядку між цивілізаціями шляхом переговорів із іншими стрижневими державами. Світ, у якому стрижневі країни відіграють домінуючу роль, є світом сфер впливу кожної з них. Культурна спільнота робить законним лідерство стрижневої держави та її роль гаранта порядку як у розумінні країн-учасниць, так і зовнішніх держав, а також інститутів (Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы / З. Бжезинский. – М., 1998. – С. 231).

ходячи з цього, логічно, що в умовах економічних і фінансових криз менеджмент державних організацій не може поступатися бізнес-менеджменту. Для цього органи влади провідних країн світу адаптовують у системі публічного управління інноваційні технології, що застосовуються в приватному економічному та фінансовому секторах господарювання. До них належать: управління за результатами; управління якістю; бенчмаркінг; реїнжиніринг; стратегічне управління. Це, в свою чергу, потребує підвищення професіоналізму й компетентності державних службовців, які, крім цього, мають бути вмотивованими щодо ефективної діяльності, оскільки в умовах реформ влада прагне усунути некорисні посади та структури, організувавши економічний і ефективний державний апарат.

Водночас, як свідчить практика, держава не може й не повинна цілковито переформатовуватися на принципи ринкових відносин і зосереджуватися лише на одержанні прибутку за виконання відповідних функцій. Саме до зміцнення державного сектора економіки були змущені вдатися високорозвинені західні країни, що до кризи активно реалізовували політику приватизації, проте в умовах кризи усвідомили рятівний потенціал державного регулювання.

Так, специфіка сучасних криз ХХІ століття доводить, що державне регулювання економіки, інструментом якого є державний апарат, виявляється стрижневим механізмом антикризового управління в цілому. Отже, бізнесові технології можуть мати лише допоміжну спрямованість, а їх застосування має бути науково обґрунтованим.

Таким чином, вітчизняним реформаторам, на нашу думку, бракує концептуальної цілісності, методологічної чіткості та стратегічної визначеності курсу адміністративної реформи. Як свідчить досвід провідних зарубіжних країн, впоратися з означеними проблемами зможе високопрофесійна команда експертів, яка працюватиме над проблемами реформування не тимчасово, а на постійній основі.

В умовах сучасної світової фінансово-економічної кризи, що загострює в відповідній мірі соціально-економічну

ситуацію в країнах, реформатори ураховують руйнівні наслідки адміністративних реформ у США та Великобританії. Виходячи з цього, унаслідок упровадження бізнесових технологій нового державного менеджменту, державна служба не втрачає свої суспільноінтегруючі функції, а соціальний статус державного (публічного) службовця залишається відносно стабільним.

Зважаючи на це, вивчення специфіки здійснення адміністративних реформ у провідних країнах світу, виокремлення особливостей реформування в стрижневих країнах світового співтовариства, дослідження й висновки щодо прикладних аспектів функціонування нових моделей публічного управління, що виникають у постмодернізаційний період, є важливим і корисним для вітчизняної практики державотворення.

Справжній фундаментальний виклик породжується таким типом пошуку, в процесі якого ми навіть не знаємо, що власне, ми шукаємо, однак відразу розпізнаємо те, що шукаємо, щойно його виявляємо.

Д. Старк

Розділ 1

НОВА ПАРАДИГМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Система публічного управління в умовах невизначеності

Ускладнення умов, у яких держава змушені здійснювати свою діяльність, реалізовуючи базові функції, викликане процесами глобалізації, прискоренням технологічного розвитку, виникненням і загостренням глобальних проблем, що чинять безпосередній вплив на якість життя людини, внутрішньополітичну та зовнішньополітичну стабільність (zmіна клімату, поширення хвороб, які складно виліковуватися). В соціальному середовищі завдяки численним технологічним інноваціям прискорюються взаємодій, зв'язки між людьми, що дозволяє дослідникам говорити про «компресії часових інтервалів».

У останні роки в сучасній науковій літературі було поставлено принципово важливу проблему, що обумовила сучасний розвиток досліджень, – зміна владних і управлінських можливостей держави, а також її інститутів в умовах зростання невизначеності й непередбачуваності результатів і наслідків державної політики в різних сферах.

Західні вчені Дж. Коппенсьян і Е. Клайн виділяють три типи невизначеності, для подолання яких потрібні як розробка

нових технологій управління, так і формування специфічних компетенцій у політиків, державних службовців, державних менеджерів. Знання, що вимагаються, вміння й навички мають дозволяти їм не обмежуватися сферою регулювання свого відомства, а вміти налагоджувати взаємодію паралельно декількох державних і недержавних структур як на національному, так і на наднаціональному рівнях, знижувати ступінь невизначеності результатів і наслідків інвестованих зусиль, а також ресурсів для вирішення актуальних і масштабних за своїми наслідками проблем – формувати політичні мережі³.

Сутнісна невизначеність є невизначеністю щодо природи проблеми й пов'язана з дефіцитом інформації в певний проміжок часу. Передбачувано, що основним способом подолання цього типу невизначеності стає ліквідація інформаційного вакууму шляхом збору даних, залучення експертних знань, одержання науково обґрунтованих альтернатив для вирішення проблеми. Водночас слід розуміти, що одержання додаткової інформації та знань щодо проблеми й шляхів її вирішення не гарантує зниження невизначеності. Можлива навіть зворотна ситуація, за якої розширення діапазону доступної інформації призведе до зростання невизначеності, оскільки багато залежить від інтерпретації одержаної інформації акторами, що передбачає включення до процесу формування проблеми емоційних і ірраціональних елементів.

Стратегічна невизначеність полягає в невизначеності щодо інтеракцій між акторами. Виходячи від власної інтерпретації одержаної інформації, політичні актори розробляють власні ізольовані стратегії поведінку, не маючи можливості передбачати поведінку інших акторів, які задіяні в вирішенні ідентичної проблеми.

Інституціональна невизначеність є невизначеністю, що пов'язана з відмінністю інституціональних позицій акторів, які взаємодіють. Комплексні, неструктуровані проблеми стирають лінію розмежування між різними організаціями

³ Koppenjan J., Klijn E.-H. Managing Uncertainties in Networks / J. Koppenjan, E.-H. Klijn. – Routledge, 2004.

та адміністративними рівнями, стимулюючи створення політичних мереж. Водночас актори, формуючи мережу, не лише вносять до неї різні, в тому числі й конфліктуючі інтереси та цілі, а й керуються в своїх діях різними нормами й установками, перенесеними зі свого інституціонального середовища. Виходячи з цього, на початковому етапі формування мереж їх учасники з низькою часткою ймовірності можуть прогнозувати й демонструвати очікувану від них поведінку стосовно один-одного. Безпосередньо це стосується взаємодії між державними й недержавними суб'єктами, яким притаманні принципово різні стилі поведінки.

Невизначеність виникає не лише внаслідок обмежень можливостей держави або діючих політиків і державних службовців, а й у наслідок невизначеності самої ситуації. В умовах невизначеності держава змушенна вирішувати принципово інші проблеми, що відрізняються від традиційних завдань комплексом притаманних їм специфічних рис.

По-перше, ці проблеми належать до категорії неструктурованих. Неможливо змоделювати, передбачити та з точністю визначити причини їх настання й наслідки політичних дій, спрямованих на їх подолання. Вони посилюють невизначеність в політико-адміністративному просторі, підвищують ймовірність конфліктних ситуацій, оскільки серед стрижневих акторів відсутня згода щодо розуміння проблеми та способів її вирішення. Як наслідок, відсутній консенсус щодо формулювання проблеми та вибору альтернатив, обумовлюючи тривалість процесу її вирішення.

По-друге, вони зачіпають не одну, а охоплюють одночасно декілька проблемних сфер, що підвищує ймовірність зіткнення цінностей, створюючи високий рівень невизначеності. Вирішення цих проблем має міжвідомчий і міжгальузевий зміст, вимагає включення великої кількості зацікавлених осіб, обумовлюючи зіткнення політичних позицій, порядків даних, неоднорідність професійної та освітньої підготовки, ціннісних установок і цілей. Прикладом може слугувати взаємозв'язок проблем екологічної безпеки та

економічного розвитку, національної безпеки й забезпечення захисту особистих даних громадян, які за власними пріоритетами вступають у конфлікт, виключаючи одне-одного.

По-третє, ці проблеми не можуть бути вирішенні раз і на завжди, оскільки витрачені зусилля та ресурси впливають на суміжні сфери. Успіх у вирішенні подібного типу проблем вимагає від держави, як центрального політичного інституту, ефективно комбінувати традиційні та інноваційні механізми й технології управління, змінювати установки щодо сутності взаємодії з основними учасниками політичного процесу, а також необхідністю підтримувати адаптивність системи, без якої неможливе забезпечення стабільності й подальшого соціально-економічного розвитку.

Специфічні характеристики розглянутих проблем в узагальненому вигляді, а також нові виклики для державних службовців, адекватно відповісти на які можливо лише за умови прийняття ідей і принципів нової моделі управління, представлені на рис. 1.1.

Особливості проблем	Виклики сучасному державному службовцеві
Неструктуровані	Неможливо достовірно визначити причини та наслідки явищ, дій, феноменів. Непередбачуваність наслідків політичних дій. Постійна потреба в оперативній інформації. Процес прийняття рішень досить мінливий, кожне нове рішення змінює формулювання проблеми та цілей. Відсутність консенсусу між політичними акторами щодо проблем і їх рішень.
Наскрізні	Різноманітність зацікавлених груп. Різноманітність перспектив. Високий ступінь взаємозалежності між зацікавленими сторонами. Ускладнення соціально-політичної сфери. Різноманітність джерел релевантної інформації та знань.
Безперервність	Жодна проблема не може бути вирішена раз і на завжди.

Рис. 1.1. Особливості державних проблем нового типу та їх наслідків

Сучасна політика випробовує на собі суттєвий тиск внутрішніх і зовнішніх факторів, що стимулюють уряди приймати нові програми соціально-економічного розвитку й експериментувати з новими методами координації та інтеграції, які забезпечують високий ступінь адаптивності політичної системи. Зовнішні фактори можна умовно розділити на шість блоків: політичні, економічні, соціальні, технологічні, екологічні та правові.

До політичних факторів належать:

- зростання популярності політичних і соціальних рухів із неоліберальними ідеями;
- очікування громадян, які змінюються, щодо якості надання державних послуг;
- мінливість уявлення громадян про те, які з державних послуг мають надаватися персонально чиновником, а які можуть бути автоматизовані;
- посилення ролі бізнес-структур і некомерційних організацій у процесі розроблення та реалізації державної політики;
- необхідність прийняття нової моделі політичної відповідальності у зв'язку зі зростанням взаємозалежності державних і недержавних учасників політичного процесу;
- втрата довіри з боку громадян до традиційної політичної еліти, в тому числі – партійних лідерів, виборних політиків на всіх рівнях влади.

Економічні фактори пов'язані:

- зі зменшенням чисельності економічно активного населення з наступним зниженням рівня доходів домогосподарств і збором податків;
- з продовженням протидії громадян розвинутих країн політиці підвищення податків, необхідних для фінансування системи державного управління;
- зі стагнацією ролі профспілок, зміною сутності їх взаємодії з державою в бік більш гнучкої політики.

Соціальні фактори полягають у наступному:

- традиційні інститути, такі, як соціальний клас, суттєво змінили свою форму та значення в суспільстві, що не

дозволяє використовувати класові та інші відмінності в політичних інтересах;

– традиційні інститути соціальної влади та контролю (поліція, духовенство, педагоги) втрачають свій вплив і авторитет;

– зміна стрижневих суспільних цінностей: якщо в 1980-х роках такі традиційні цінності, як громадянський обов'язок і індивідуальна відповідальність, змінили цінності індивідуальної самореалізації, то в 1990-х роках поступово повертається розуміння необхідності формування соціального капіталу та вдосконалення державного сектора, посилення в суспільстві почуттів співпричетності, співучасті й підтримки між індивідами;

– старіння населення, що свідчить про зростання попиту на послуги охорони здоров'я та соціального захисту;

– зміна уявлень про якість життя, особливо щодо найбільш вразливих груп населення (мінімальний рівень оплати праці для малозабезпечених, якість життя самотніх пристарілих людей);

– протест проти соціальної диференціації, що ґрунтуються на гендерних, расових, національних, фізичних і інших відмінностях й веде до зміни соціального становища та очікувань раніше дискримінованих груп;

– зміна сфери політичного інтересу громадян: від раціонального обґрунтування рішень до персоналій, які приймають ці рішення (особисте життя політиків, факти їх біографії тощо).

Технологічні фактори включають:

– технологічні зміни, що відкривають нові можливості для модернізації системи надання державних послуг і забезпечення прозорості й інтерактивності процесу прийняття державних рішень;

– зростання доступності для широких верств населення сучасних технологічних інновацій;

– зростання впевненості громадян у ефективності й необхідності використання технологічних досягнень у державному секторі.

Екологічні фактори асоціюються:

– зі зростаючою стурбованістю держав проблемою глобального потепління;

– з розумінням необхідності зниження залежності економіки від невідновних джерел енергії;

– зі зростанням тиску на уряди з боку громадськості, вимогами проведення більш екологічної політики.

Правові фактори включають:

– зростання впливу наднаціональних організацій (ЄС, Світовий банк, ВТО та ін.) на законодавство національних держав.

Адекватна відповідь на ці виклики вимагає від держави не лише інвестицій ресурсів, яких вона не має в повному обсязі, а й пошуку нових управлінських парадигм, що відповідають очікуванням не тільки державних інститутів, а й недержавних акторів, які стали повноцінними партнерами держави у вирішенні стрижневих для неї завдань. Нова парадигма управління має забезпечувати високу ступінь адаптації держави в умовах невизначеності та необхідності вирішувати комплексні завдання.

1.2. Адаптивна ефективність держави

Адаптивні можливості держави залежать від результативного пошуку політичного співвідношення між прагненням до порядку й передбачуваності, реформ і розвитку. Держава постійно вирішує протиріччя між стабілізуючою функцією інститутів і можливостями експериментувати, сприймати нову інформацію та знання, використовувати інноваційні механізми й технології в розробленні, а також реалізації державної політики в умовах, що змінюються. Політичний компроміс між стабільністю та мінливістю залежить від значної кількості факторів, особливих (притаманних) для кожної конкретної держави, виходячи зі специфіки політико-адміністративної системи, впливу

ненінституціональних детермінант (політична культура), обсягу реальних ресурсів.

Стабільність політичної системи досягається завдяки взаємодоповнюючій діяльності інститутів і неформальних практик, у сукупності з механізмами примусу, що створюють обмеження для організацій взаємодії між відповідними структурами, групами та індивідами. Західний дослідник Д. Норт пояснює існування інститутів необхідністю зниження, по-перше, невизначеності шляхом установлення надійної, проте не обов'язково ефективної структури взаємодії між людьми; по-друге, транзакційних витрат. Під транзакційними витратами розуміють будь-які втрати, що виникають у результаті неефективних спільніх рішень, укладених договорів, створених структур.

Це витрати обміну, а не виробництва товарів або надання послуг, що ніколи не дорівнюють нулю⁴. В сучасній інституціональній теорії виділяють декілька видів транзакційних витрат, що обмежують можливості взаємовигідного співробітництва.

1. Витрати попсуку інформації для оцінки корисних властивостей об'єкта обміну та витрати забезпечення прав і примусу для їх дотримання⁵. Вони складаються з витрат часу й ресурсів, необхідних для проведення пошуку, а також втрат, пов'язаних із неповнотою та недостовірністю одержаної інформації.

2. Витрати ведення переговорів щодо узгодження умов договору. Чим ширшим є коло учасників обміну, тим вищі ці витрати. Основне джерело витрат – невдало укладені договори, ненадійно захищені угоди.

3. Втрати вимірювання. В зв'язку з тим, що неможливо врахувати абсолютно всі властивості продукта або послуги, точність їх оцінки часто виявляється приблизною, а в окремих випадках певні якості товару є невимірними і для їх оцінки можна використовувати лише інтуїтивні судження.

4 Williamson O. Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective / O. Williamson // Industrial and Corporate Change. – Р. 27.

5 Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко. – М.: «Начало», – 1997. – 248 с.

4. Витрати специфікації та захисту прав власності, пов'язані з утриманням органів влади, судів, а також витратами часу й ресурсів, необхідних для відновлення порушених прав і втрати від ненадійного захисту.

5. Витрати від опортуністської або несумлінної поведінки, що порушують умови угоди, спрямовані на одержання односторонньої вигоди на шкоду (збитки) іншим партнерам.

6. Витрати «політизації», що супроводжують прийняття рішень у організації. Якщо учасники угоди наділені рівними (однаковими) правами, то рішення приймаються на колегіальній основі. Якщо ж вони перебувають на різних щаблях бюрократичної ієархії, то ієархічно вищий учасник у односторонньому порядку прийматиме рішення, нав'язуючи їх ієархічно нижчому актору.

Політичні та адміністративні рішення цілковито залежать від інформації, якою володіє відповідальна за них особа, а також способів її обробки й інтерпретації. Якщо особа, яка приймає рішення, володіла б усією повнотою інформації, то транзакційні витрати були б зведені до мінімуму. Ця особа завжди робила б правильний вибір із множини альтернатив. Отже, особа, яка приймає рішення, завжди мала б моделі, що відображають реальний стан справ. Однак на практиці політичні актори діють в умовах неповноти інформації та обробляють її, виходячи з ментальних конструкцій, що в підсумку може призводити до прийняття неефективного рішення. Інститути дозволяють знизити невизначеність, спрямовуючи політичних акторів, виступаючи в ролі навігаторів у питаннях розроблення та реалізації політичного курсу, зменшуючи витрати на пошук інформації.

Водночас інституціональну структуру держави неможна назвати досконалою, оскільки в ній обов'язково будуть співіснувати як інститути, що знижують транзакційні витрати й оптимізують взаємодії, так і інститути, які підвищують витрати, вводячи, наприклад, зайві бар'єри взаємодії. Співвідношення ефективних і неефективних інституціональних обмежень обумовлює сутність функціонування політичної

системи. Якщо інститути гарантують чіткі, несуперечливі, стабільні правила взаємодії з найменшими витратами для акторів, то вони будуть визначати модель їх поведінки. Якщо діючі інститути накладають надмірну кількість обмежень на поведінку учасників, тим із більшою ймовірністю актори будуть звертатися до неформальних практик взаємодії, формуючи самопідтримуючі контакти, обминаючи державу.

Показовим є приклад, наведений Д. Нортом у зв'язку з розглядом специфіки функціонування економічних акторів у країнах, що розвиваються: «Фірми створюються для того, щоб скористатися вигідними можливостями, які залежать від існуючого набору обмежень. За наявності слабко захищених прав власності, недостатнього втілення законів у життя, наявності бар'єрів для входження на ринок, монополістичних обмежень фірми, тяжіючи до максималізації прибутку, фірми склонні обирати короткотермінову стратегію й експлуатувати невеликий основний капітал, а також зберігати незначні масштаби. Найвигіднішими стають торгівля, перерозподіл або операції на «чорному ринку». Великі фірми зі значним основним капіталом можуть існувати лише під «дахом» уряду, користуючись субсидіями й тарифним захистом, виплачуючи суспільству певну компенсацію. Таке поєднання навряд чи може сприяти ефективності виробництва»⁶.

Західний дослідник Д. Коуз, у свою чергу, пояснив причини зростання великих бюрократичних структур так: «чим вищі транзакційні витрати на виконання тієї чи іншої функції, тим вища ймовірність того, що організація буде виконувати її самостійно, незалучаючи зовнішніх контрагентів»⁷. Прийнявши рішення виконувати широке коло функцій самостійно, організація формує ієрархічно розгалужені організаційні структури.

⁶ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко. – М.: «Начала», – 1997. – 248 с (С. 92).

⁷ Коуз Р. Фирма, рынок и право / Р. Коуз // Пер. с англ. – М.: «Новое издательство». – 2007.

На початку ХХІ століття завдяки поширенню Інтернету доступ до інформації суттєво спростився, поліпшивши взаємодію між партнерами. Так, сучасні цифрові технології дозволяють учасникам взаємодії значно зменшувати транзакційні витрати, що стимулює розвиток партнерських відносин, практик аутсорсингу. Щодо витрат, то вони стають більш раціональними.

Інститути, претендуючи на зниження невизначеності у взаємодії акторів, що реалізують прагнення держави до порядку передбачуваності, можуть бути вразливі для поступових трансформацій з метою адаптації до соціально-економічних умов, які змінюються. Готовність держави до самооцінки через аналіз поточної політики в різних сферах, відкритість новим методам і технологіям управління, а також видам інституціональних конфігурацій, одержанню нових знань відображає рівень її адаптивної ефективності, що стосується правил, які формують напрями розвитку в часі. В цьому сутність її принципової відмінності від ефективності розподілу ресурсів, що передбачає можливість досягнення стандартного неокласичного критерія Парето, за якого визнається право на всі зміни, які не завдають додаткової шкоди.

В умовах невизначеності та непередбачуваності готовність держави експериментувати, ризикувати, рухатися шляхом «спроб і помилок» стає найважливішим фактором подальшого успішного розвитку.

Адаптивна ефективність пов'язана з прагненням держави до навчання й придбання знань, виникненням різних видів творчої діяльності. Відповідно адаптивна ефективність держави залежить від якості діючої системи освіти в країні та інформаційної структури: існування незалежних університетів, науково-дослідних центрів, комунікативних майданчиків для громадських і політичних дебатів, незалежних ЗМІ та ін. Така активність потребує значних ресурсних витрат (фінансових, інтелектуальних, інформаційних), що робить досягнення адаптивної ефективності недоступним для держав, які не володіють достатньою ресурсною

базою (як кількісно, так і якісно). Можливість досягнення адаптивної ефективності залежить від інституціональної структури, що склалася, наявності (дефіциту) в ній стимулів для розвитку, поступових перетворень, готовності ризикувати й залучати ресурси для експериментів.

Отже, держава має два протилежних прагнення: до стабільності й мінливості, компромісне співвідношення між якими можна розглядати в якості критерія типологізації, що дозволяє виокремити чотири типи держав (рис.1.2).

		Стабільність	
		Висока	Низька
Мінливість	Висока	«Стійкий» тип	«Нестійкий» тип
	Низька	«Жорсткий» тип	«Гнучкий» тип

Рис. 1.2. Типи держав за вираженістю прагнення до стабільності та змін

За «жорсткого» типу держава орієнтується на забезпечення максимально можливого рівня стабільності за дефіциту гнучкості в умовах соціально-політичних і економічних обставин, що динамічно змінюються. Такий тип держави можна охарактеризувати як етатистський,monoцентрічний, домінуючий над усіма іншими недержавними суб'єктами, в якому на високому рівні розвинуті координація й кооперація між учасниками політичної взаємодії. Водночас зміни в такій державі відбуваються повільно, інкрементально, здебільшого, через нерозвиненість каналів комунікацій з зовнішнім середовищем, що звужує простір для експерименту з новими політико-управлінськими практиками.

В умовах «стійкого» типу держава концентрує високий рівень упорядкованості системи та високий рівень гнучкості. Це тип найбільш близький до оптимального, оскільки створює умови як для стабілізації взаємодій, так і для про-

ведення довготермінових трансформацій та несподіваних змін. Отже, інституціональна жорсткість в цьому випадку не створює перепон для процесу реформ.

«Нестійкий» тип відрізняється низьким рівнем як інституціоналізації, так і готовності до проведення реформ. Цьому типу притаманні складнощі з акумулюванням фінансового капіталу, інформації, знань через високий рівень транзакційних витрат. Це не дає можливості адаптуватися до нових умов, породжуючи шоковий ефект, ускладнюючи колективну дію. Типовим прикладом можуть слугувати країни, що розвиваються, в яких погано працюють або не працюють політичні інститути, не захищенні права власності, панує сировинна економіка, корупція, що компенсують відсутність інститутів.

«Гнучкому» типу держави притаманне існування умов, що забезпечують високий рівень готовності до реформ, новаторства в політико-адміністративній діяльності (існування системи моніторингу змін, необхідних ресурсів, зворотного зв'язку, орієнтації на навчання). Однак при цьому вона (держава) має складнощі з трансформацією результатів змін в об'єкти порядку та стабільності. Реформи, що вносять нові практики й технології владарювання та управління, не мають інституціональної основи, є стрімкими, зворотними, дуже важливими для довгострокового розвитку. Наприклад, Великобританія та Нідерланди впровадили практику надання соціальних послуг населенню шляхом організацій згуртованих, складних мереж, що включають до свого складу державні відомства, добровольчі та бізнес-організації. В результаті така політика породила складну проблему для держави, оскільки зміни здійснюються на основі горизонтальних взаємодій незалежних численних акторів, які прагнуть максималізувати вузькогрупову вигоду шляхом взаємної координації, що небезпечне щіміною суспільних цілей і розмиванням політичної відповідальності.

Видлення різних типів держав, виходячи зі співвідношення між стабільністю та мінливістю, не дає однозначної

відповіді на питання про їх адаптивний потенціал, оскільки виражена орієнтація на реформи, готовність сприймати й інкорпорувати нові практики є необхідною, проте недостатньою умовою для їх прояву. Доцільно брати до уваги обмежену певними параметрами сферу, в межах якої кожний із виокремлених типів держави досягає максимального рівня адаптивності.

Межі адаптивності формуються двома параметрами: швидкістю реформ і передбачуваністю настання наслідків змін. За швидкістю зміни поділяються на тривалі (наприклад, демографічні, забруднення оточуючого середовища) та стрімкі (наприклад, економічні кризи, стихійні лихи). Передбачити наслідки змін можна з високим ступенем імовірності (наприклад, конституційні реформи в стабільних демократіях) або низьким (наприклад, соціально-політичний ефект кліматичних змін).

«Стійкий» тип демонструє, що однаково успішно може справлятися з усіма видами змін, незалежно від швидкості їх настання та ступеня передбачуваності наслідків: як із тривалими та передбачуваними, так і зі стрімкими й непередбачуваними.

У протилежність, «нестійкий» тип через відсутність можливостей для створення інституціональної основи щодо проведення реформ може адаптуватися за умови, якщо зміни зведені до мінімуму або максимально тривалій передбачувані.

«Жорсткий» тип передбачає існування контролю державних акторів над процесами прийняття та реалізації рішень, що продукує закономірні проблеми, пов'язані з закритістю, непрозорістю, інформаційним дефіцитом, недостовірністю й неточністю інформації, відсутністю мотивації до змін, обмеженою кількістю альтернатив під час прийняття рішень, низькою поінформованістю акторів. Виходячи з цього, сфера адаптивності буде охоплювати тривалій непередбачувані зміни, оскільки жорсткість інститутів перешкоджає реорганізації норм і правил взаємодії.

Сфера адаптивності «гнучкого» типу держави, що ґрунтуються на мережевих технологіях управління, на нефор-

мальній кооперації зацікавлених суб'єктів, які в комбінації з високим рівнем диверсифікації акторів і можливостей для постійних взаємодій, обмежена стрімкими й непередбачуваними змінами. Мережі вважаються провідниками змін завдяки тому, що забезпечують гнучку, багатофакторну, багаторівневу, багатогалузеву координацію, акумулювання ресурсів без опори на централізоване керівництво для подолання невизначеності та непередбачуваності соціально-політичної економічної сфер, а також інституціональну різноманітність і множину альтернатив вирішення проблем.

Водночас можливості мереж, навіть у стрімко змінних і непередбачуваних умовах обмежені просторовою локалізацією їх учасників. Причина полягає в тому, що мережі спираються на соціальну координацію, а не на формальні інститути та ієрархічну владу. Відповідно їх ефективність залежить від постійних інтенсивних контактів між учасниками й можливості забезпечення розуміння ними проблеми. Адаптивні можливості мереж стрімко звужуються в умовах масштабних змін, що передбачають перетин різних сфер, оскільки досягнути за обмежений період часу взаєморозуміння між великою кількістю акторів неможливо за відсутності попереднього досвіду взаємодії. Дієвість соціальних санкцій щодо включених до мережі акторів суттєво обмежена, порівняно з можливостями примусових заходів, на які орієнтуються державні інститути.

1.3. Державно-приватне партнерство

Як свідчить практика, держава об'єктивно запізнюється в реагуванні на політичні й соціально-економічні виклики, реалізовуючи, в основному, жорсткі стратегії управління змінами.

Недержавні актори (комерційні, добровільні організації) є новаторами, пропонуючи високоадаптивні, проте ризикові стратегії для вирішення проблем, що виникають. Виходячи з цього, держави часто звертаються до приватного

сектору для компенсації управлінського впливу щодо реалізації своїх функцій, особливо в сфері надання послуг. Синтез управлінських систем (державної та приватної) дозволяє підвищити адаптивність держави в цілому, захистивши життєво необхідні ресурси країни й забезпечивши очікуваний громадянами рівень виробництва суспільних благ.

Під державно-приватним партнерством традиційно розуміють відносно тривалу взаємодію між державними й недержавними акторами, в межах якого вони спільно реалізують пріоритетні державні завдання, розподіляючи між собою функції, ризики, витрати й ресурси. При цьому слід розуміти відмінності між формами партнерства, що виникають між державою та бізнесом, які залежать від двох принципово важливих відповідей на запитання:

1. Хто з учасників бере на себе відповідальність і конкретну реалізацію функцій?

2. Хто з учасників несе відповідальність за якість виконання функцій?

Відповідальність	Свобода дій щодо виконання функцій	
	Держава	Бізнес
	Держава	ієрархія
	Бізнес	філантропія

Рис. 1.3. Форми співробітництва держави й бізнесу

Рисунок 1.3 наочно демонструє, що винесення державних функцій на аутсорсинг передбачає передачу виконання окремих нестратегічних функцій і управлінських повноважень недержавним акторам. Однак уся повнота відповідальності за якість реалізації функцій залишається за державою. В випадку добровільної допомоги з боку організацій приватного сектора, всі повноваження, пов'язані з прийняттям основних рішень і їх реалізацією, визнаються

за організацією-донором. Однак ці форми взаємодії дають позитивний ефект у короткостроковій перспективі. В довготривалій перспективі виділяється тип взаємовідносин, що виражається через категорію «партнерство».

Партнерство між державними й недержавними акторами зорієнтоване на підвищення ефективності державної діяльності та забезпечення гнучкості процесу досягнення поставлених цілей і завдань. Однак партнерство пов'язане з посиленням розмитості сфер відповідальності кожної зі сторін і складністю координації зусиль у довгостроковій перспективі.

З метою більш точного опису змісту державно-приватного партнерства необхідно детальніше дослідити його універсальні характеристики, що відрізняють його від інших форм взаємодії. Так, партнерство передбачає включення двох або більше зацікавлених акторів, один із яких обов'язково представляє інтереси держави в особі конкретного державного інституту.

Партнерство має бути тривалим і стабільним, а також становити рівноправну взаємодію сторін. Наприклад, якщо державне відомство використовує в якості постачальника послуг упродовж тривалого періоду часу одну й ту ж приватну компанію (фірму), то відносини, що складаються між ними, є не партнерськими, а формалізованими за допомогою контрактної угоди. У відповідності до цього постачальник перебуває в нерівноправному становищі з замовником.

Партнерські відносини можуть вибудовуватися на різних видах співробітництва: від формальних договорів до неформальних відносин і «мовчазного розуміння». Водночас неформальні угоди, за всієї їх значущості, складно ідентифікувати, тому під час аналізу партнерської взаємодії елементи формального їх закріплення мають принципове значення.

Кожна зі сторін має внести своє ресурсне вкладення в реалізацію спільного проекту (фінанси, власність, репутацію, владу).

Партнерство передбачає розподіл відповідальності й ризиків за результати та наслідки проектів, що реалізуються. В цьому разі взаємна відповідальність держави й бізнесу

відрізняється від відносин, в яких держава утримує контроль над прийняттям рішень після проведення консультацій із представниками бізнесу, а також від контрактних відносин, що відтворюють командну модель. Партнерські відносини мають ґрунтуватися на спільному інтересі сторін-учасників і спільній відповідальності.

Традиційно базисом співробітництва є контракт, що вичерпно встановлює правила взаємодії й забезпечує передбачуваність поведінки сторін.

В умовах державно-приватного партнерства такий контракт не може забезпечити основу для взаємодії, оскільки містить не скільки правила, стільки спільні цінності й не може специфікувати та конкретизувати всі аспекти взаємодії, а також гарантувати чітко визначений результат. Отже, партнерство ґрунтуються на розподілі державою та бізнесом спільних політичних пріоритетів, цілей і завдань, підтримуючись відносинами взаємної довіри.

Кожний із учасників партнерства повинен мати право й можливість вести переговори та укладати контрактні угоди, а також приймати на себе частину зобов'язань. Якщо учасник від приватного сектору лише виконує вказівки й інструкції державного відомства, виражені шляхом контракту або іншими способами, то такі відносини не можуть бути партнерськими. Водночас складно уявити ситуацію, коли обидві сторони мають однакову свободу дій. По-суті, ширша свобода має бути в того учасника, який несе більшу відповідальність за результат перед суспільством. Як свідчить практика, останнє слово як під час формулування цілей, вироблення способів їх реалізації, так і під час визначення критеріїв оцінки успішності проекту залишається за учасниками, наділеними владою, – державними інститутами.

Державно-приватне партнерство реалізується в різноманітних формах, що є варіаціями типової моделі «проектування – створення – фінансування – експлуатація». В її межах держава, з одного боку, визначає перелік благ і послуг, виробництво та надання яких мають бути здійснені

недержавним актором. Комерційна організація, з іншого боку, розробляє бізнес-план, у відповідності з яким планує діяти щодо досягнення поставлених цілей. У більшості випадків у західних країнах держава є споживачем послуг, що замовляються приватному сектору, які закуповуються для власних потреб (управління тюрмами); як ресурс для надання іншої послуги (школи); від імені кінцевих споживачів (безкоштовні дороги). Приватні компанії також мають можливість самостійно надавати послуги населенню (платні залізниці). В цьому разі мова йде про концесії – дозволи про надання тієї чи іншої послуги, коли бізнес виплачує державі концесію або віddaє частину прибутку.

Беручи до уваги той факт, що партнерські відносини між державою та приватним сектором передбачають взаємовигідні та тривалі взаємодії, з необхідним розподілом відповідальності та ризиків, слід окремо зупинитися на розгляді мотивів таких взаємовідносин. Безумовна перевага приватного сектора полягає в можливості сприяння державі у процесі виробництва суспільних благ і надання послуг за напрямами.

Найбільш очевидне пояснення мотивації розвитку партнерських відносин між державою та бізнесом – дефіцит державних ресурсів або нездатність їх мобілізувати. В розпорядженні приватного сектору перебувають не лише фінанси, а й інтелектуальний капітал, технологічні «know-how».

Приватний сектор має переваги в продуктивності, оскільки орієнтується на одержання прибутку, економить на ефективі масштабу й прагне до забезпечення конкурентної переваги та підвищення якості роботи, без яких може втратити позиції на ринку й збанкрутіти. Здебільшого саме переваги в продуктивності є суттєвим підґрунтям для передачі бізнесу частини функцій та розвитку партнерських відносин. Держава має можливість використовувати переваги приватного сектора, обмежуючись аутсорсингом, проте за умови, що вона може чітко сформулювати цілі й вимоги перед постачальником і надати йому свободу дій щодо їх реалізації.

Однак держава не завжди може детально й точно описати свої цілі. Вона ніколи не зможе змагатися в якості прогнозів розвитку різних ситуацій із приватними компаніями, що працюють у різних сферах. У такому випадку держава може досягнути цілі більш ефективно, якщо надасть приватним компаніям певну свободу дій, не лише в виборі засобів, а й постановці чітких завдань. Таким чином, держава переходить від простого делегування функцій до партнерства, проводячи межу між «свободою дій під час вибору засобів» і «свободою дій під час постановки завдань».

Навіть якісно ресурси держави та продуктивність не нижчі, ніж у приватному секторі, заступення приватного сектора для спільних проектів виправдане, коли вона (держава) не має можливості придбати інформацію, необхідну для виконання покладених на неї функцій і зобов'язань. Наприклад, інформація про найефективніші способи зниження рівня забруднення оточуючого середовища або сучасні технології навчання персоналу та підвищення продуктивності праці не може бути куплена в тій чи іншій приватній організації за гроши, а може бути засвоєна в процесі тривалої взаємодії в межах спільних проектів.

Звернення до сприяння приватного сектора щодо реалізації суспільно значущих проектів сприяє підвищенню рівня довіри до нього з боку громадян, формує та закріплює практики, що ґрунтуються на довірі.

Державно-приватне партнерство, орієнтуючись на цілеспрямованій тривалій відносині між акторами, принципово змінює форми та методи відносин держави з приватними компаніями, вводячи їх до сфери публічної політики. Виходячи з цього, приватна компанія, беручи участь у реалізації проектів спільно з державою, функціонує як політичний суб'єкт, що реалізує не лише приватний, а й суспільний інтереси⁸. Найбільш помітної ролі партнерство набуває в просуванні соціально значущих ініціатив як на національ-

8 Osborne S.P. Public-Private Partnership / S.P. Osborne // Theory and Practice in International Perspective. – L., N.Y., 2000.

ному, так і на глобальному рівнях, що поступово спонукає бізнес до розвитку соціальних інвестицій, а також формування такого феномену, як корпоративне громадянство, що розуміється як «модель відповідальної суспільної поведінки компанії, спрямованої на її включення до системної взаємодії з іншими соціальними інститутами для спільної участі в здійсненні стратегій розвитку»⁹. Приватні компанії в своїй діяльності, спрямовані на вилученні прибутку, прагнуть до підвищення репутації в очах громадськості. В цьому процесі держава відіграє роль медіатора відносин, що прагне, використовуючи, в основному, непрямі методи впливу, підвищувати рівень соціальної відповідальності бізнес-структур.

Водночас практика державно-приватного партнерства несе в собі суттєві ризики для держави – агентські втрати, пов'язані з тим, що приватні компанії не завжди можуть виконувати покладені на них державою функції належним чином, що пояснюється низкою обставин.

На відміну від простої форми контрактного найму, державно-приватне партнерство передбачає використання методів непрямого управління, що суттєво знижують монополію держави на визначення місії та розподіл ресурсів, а також загрожує можливістю втрати контролю над реалізацією проекту.

У випадку некоректної оцінки виробничих переваг приватної компанії, транзакційних витрат, помилкового вибору партнерської організації, що лише експлуатує державу, витягуючи з неї ресурси, витрати на реалізацію спільного проекту виявляються суттєво вищими, ніж передбачалося, а результати – незадовільними.

Більшість форм державно-приватного партнерства несуть як для держави, так і для бізнесу ризик утрати репутації в результаті некоректної або незаконної поведінки партнера. Так, наприклад, іміджу США зашкодила ситуація,

9 Перегудов С.П. Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии / С.П. Перегудов, И.С. Семененко. – М.: Прогресс-Традиция, 2008. – 520 с.

пов'язана з насильницькими діями щодо іракських ув'язнених у в'язниці Абу-Грейб, що перебувала на обслуговуванні в приватних підрядників¹⁰.

У окремих випадках повернення до прямого державного регулювання може бути ускладнене або неможливе. Чим у більшій мірі держава стає залежною від виробничих потужностей і інших ресурсів приватного сектора, тим у меншій мірі вона самостійна в переговорах.

Масштабне розповсюдження та популярність державно-приватного партнерства як ефективного механізму, що сприяє підвищенню державної керованості в умовах іелінійних і непередбачуваних політичних і соціально-економічних процесів, формує уявлення про сучасну державу, що втрачає впливовість, могутність, політичну силу, домінуючі позиції щодо недержавних суб'єктів. Однак доцільно зазначити, що переконання про зниження ролі держави в сучасному суспільстві дещо перебільшені, оскільки незважаючи на дефіцит ресурсів, лише держава володіє й розпоряджається владним ресурсом, недоступним для інших акторів. Лише державі під силу узгоджувати конфліктні інтереси, використовуючи цей ресурс. Управлінські можливості недержавних акторів можуть бути суттєво обмеженими в сфері сприяння державі щодо реалізації нею функцій з наданням послуг. У зв'язку з цим доцільно співвіднести управлінські можливості держави й приватного сектора з метою одержання відповіді на питання:

- за яких умов роль і значення державних інститутів залишаються незмінно домінуючими?;
- за яких умов державні інститути створюють негативні ефекти?;
- за яких умов державні інститути поступаються в ефективності приватному сектору (рис. 1.4)¹¹.

¹⁰ Cushman J.N. Private Company Finds No Evidence Its Interrogator Took Part in Abuse / J.N. Cushman // New York Times, 2004, 13 Aug.

¹¹ Knill C. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance / C. Knill, D. Lehrkuhl // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 2002. – Vol. 15. – N 1. – P. 41 – 63.

		Управлінські можливості державних акторів	
		Низька	Висока
Управлінські можливості недержавних акторів	Низька	Регулювання, що створює перепони	Регулювання з втручанням
	Висока	Приватне саморегулювання	Кероване саморегулювання

Рис. 1.4. Типи управлінських можливостей державних і недержавних інститутів

«Регулювання з втручанням» становить класичне співвідношення, що відображається в теорії суспільного блага: обмежені управлінські можливості приватних акторів компенсируються державною інтервенцією. Ця модель не виключає участі недержавних акторів у процесі надання послуг, однак усія повнота відповідальності покладається на державу. Це дозволяє їй самостійно, одноосібно визначати зміст суспільних благ і конституційних форм їх надання.

Масштабні адміністративні реформи, що здійснювалися в багатьох західних державах, продемонстрували, що інтервенціоністська політика та ієрархіче управління не забезпечують очікуваної громадянами якості послуг, які надаються. В підсумку надання послуг було покладено на ринок. Роль держави була зведена до встановлення правил взаємодії для приватних акторів в такому напрямі, щоб забезпечити реалізацію соціальних запитів населення. В результаті дегрегулювання економіки, приватизації частини державних функцій змінилася функціональна роль державної інтервенції. Держава в західних країнах більше не надає послуги, а дозволяє надавати їх недержавному сектору. Парадоксально, проте ці зміни не знизили рівень ієрархічності держави, як це очікувалося.

«Кероване саморегулювання» стає результатом наявності в обох типів акторів високих управлінських здібностей, що виключає державну інтервенцію, передбачаючи опору на кооперацію між державними й недержавними інститутами. Взаємодії між ними можуть бути організовані

по-різному: приватні актори беруть участь у розробленні та реалізації державної політики; їм можуть бути передані окремі нестратегічні функції; спільно з державними акторами ними розробляються рамки та правила взаємодії.

Незважаючи на партнерську сутність відносин між акторами, відповідальність за надання послуг продовжує нести держава. Це обумовлене її легітимністю, відносною прозорістю та зрозумілістю діяльності для громадян. Держава продовжує відігравати активну роль завдяки конституційно закріпленим повноваженням щодо розпорядження владним ресурсом. Лише держава може надавати підтримку приватним акторам, стимулювати інтеграцію організацій щодо забезпечення суспільного інтересу (фінансова допомога, передача функцій, відмова від прямого й потенціального менш ефективного втручання).

Крім цього, в будь-який час держава може задіяти традиційні механізми ієрархічного регулювання для подолання управлінських помилок і провалів, що виникають. Цей факт дозволив науковцям говорити про те, що державно-приватне партнерство діє в тіні ієрархії¹².

Таким чином, у двох раніше досліджених типах держава має можливість компенсувати помилки та провали приватного регулювання за допомогою інтервенції. В рамках моделі «приватне саморегулювання» це не є можливим, оскільки надання послуг цілковито залежить від управлінських здібностей приватних акторів. Управлінський вклад держави залежить від активності недержавних акторів. Це не дозволяє державі проводити пряму інтервенцію в діяльність приватних акторів, а також самостійно виробляти суспільні блага, проте може забезпечити додатковий непрямий управлінський внесок. Наприклад, недержавні інститути можуть підвищити легітимність приватного управління, офіційно визнаючи його результати¹³.

12 Weiss L. *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era* / L. Weiss. – Cambridge, U. K.: Polity Process, 1998.

13 Ronit K. *Global Governance through Private Organizations* / K. Ronit, V. Schneider // *Governance*. – 1999. – P. 243.

Аналіз сучасної політичної практики продемонстрував, що в окремих випадках асоціації можуть відсутніти на другий план державу та її інститути, що свідчить про існування карельних тенденцій, які створюють перепони для конкуренції.

«Регулювання, що створює перепони», має свої особливості. У дослідженнях трьох консталіаціях високий рівень державних і приватних управлінських здатностей створює більш-менш сприятливі умови для виробництва суспільних благ. Ситуація принципово змінюється, коли управлінські здібності обох типів акторів є низькими. Держава стає нездатною компенсувати низький управлінський потенціал недержавних структур під час надання ними послуг. Вона також не може сприяти виробництву суспільних благ шляхом інтервенціоналістської політики, а також невозможні створювати необхідні умови для ефективного функціонування недержавних акторів. Однак це не означає, що така ситуація пов'язана з відсутністю управлінського впливу держави. Держава продовжує ґрунтуватися на своїх можливостях владарювання через апарат примусу, вчиняючи перепони приватній активності: може порушити чи ускладнити їх діяльність, створювати негативні зовнішні ефекти.

Розуміння державного управління як управління в формі «governance» покликане продемонструвати зростаюче ускладнення взаємовідносин між державними й недержавними акторами, здатними завдяки об'єднанню ресурсів і зусиль вирішувати актуальні й найбільш гострі соціально-економічні та політичні проблеми, а також забезпечити адаптивну ефективність держави в умовах нестабільності та непередбачуваності середовища. Можливості для реалізації такої форми управління відкривають два типи відносин: «приватне саморегулювання» та «кероване саморегулювання».

За умов приватного саморегулювання, управління в формі «governance» тлумачиться як реакція на зниження ролі держави на користь комбінацій акторів із недержавних секторів, що знаходять взаємовигідні способи управління колективним інтересом. Своє змістове навантаження цей

підхід одержав як «управління без держави» («governance without government»), що застосовне для опису:

– діяльності спільнот, що самоорганізовуються, комун, що утворюються без допомоги держави, які ефективно управляються спільними ресурсами, запобігаючи їх виснаженню, зорієнтованих на пошук консенсусу під час прийняття рішень, міжособистісну довіру й неформальний соціальний контроль.^{14,15}

– взаємодії національних держав на рівні міжнародних організацій, що становлять форму управління, яка виключає ієархію та примус, відкриваючи можливості для добровільного співробітництва країн, формуючи й підтримуючи механізми для спільного вирішення актуальних завдань і подолання спільних проблем, створюючи умови для стабільного й поступального світового розвитку.^{16,17}

За умови дії керованого саморегулювання, «governance» розуміють як «управління з державою» («governance with government»), тобто як взаємозалежність між державними й недержавними акторами, проте за умови, що держава зберігає активну роль серед усіх і несе відповідальність перед суспільством¹⁸. Водночас вертикально організована система відповідальності в державі має співвідноситися з необхідністю посилювати свої управлінські можливості горизонтальними контактами. За такого підходу процеси з визначення проблеми, обов'язки щодо розроблення та реалізації

14 Ostrom E. Governing in Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action / E. Ostrom. – Cambridge: University Press, 1990.

15 Rhodes R.A.W. The New Governance: Governing Without Government / R.A.W. Rhodes // Political Studies. – 1996. – Vol. 44.

16 Rosenau J.N. Change, Complexity and Governance in Globalizing Spase. In J. Pierre (eds.) Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy. – Oxford: Oxford University Press, 2000.

17 Holden B. Global Democracy: Key Debates / B. Holden. – London / NY: Routledge, 2000.

18 Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. Network Management and Decision Making in Networks: A Multi-Actor Approach to Governance. Paper presented to the Third International Research Symposium on Public Management (IRSPM III), Aston University Business School, Birmingham: UK, 1999. – 25-26 March.

окремих рішень не відбуваються в рамках одного відомства, а формуються коаліції, альянси, союзи, мережі, що розширяють межі взаємодії між окремими відомствами, а також між державою та суспільством.

Таке розуміння управління в формі «governance» відображає сутність взаємовідносин між державою та суспільством, оскільки висока управлінська ефективність недержавних акторів у вирішенні колективних проблем не відміняє монополії держави на застосування примусових заходів, не позбавляє її не зменшує її владних повноважень, навіть за умови зменшення масштабу державного сектора шляхом приватизації нестратегічних функцій. Відбувається процес її адаптації до змінних умов середовища, обрання найбільш оптимальної та стратегічно виправданої логіки взаємодії зі своїми контрагентами, що передбачає інкорпорування їх до політичного простору для подолання кризових ситуацій. Однак, як довго держава буде дотримуватися відповідної стратегії, достовірно визначити неможливо.

Наприклад, прагнення держави до підтримки демократичності правління та забезпечення легітимності шляхом задоволення широкого обсягу суспільних запитів призвело до протиріччя між логікою капіталістичного накопичення та зростаючими соціальними вимогами¹⁹. В 1970-ті роки Е. Кінг і Р. Роуз виокремили проблему «урядового перевантаження», звертаючи увагу на той факт, що державі стає все складніше функціонувати через розширення кола вимог, які ставляться суспільством.

Причина перевантаження полягає в прагненні окремих політиків і політичних партій висувати в ході політичної боротьби за захоплення та утримання влади якомога більше соціально затребуваних, проте не завжди досяжних обіцянок. Подолання кризи стає можливим за допомогою зміни ідеологічних пріоритетів держави й відмови від моделі «великого уряду»²⁰.

19 Habermas J. Legitimating Crisis / J. Habermas. – London: Heinemann, 1973.

20 Rose R. Challenge to Governance: Studies of Overloaded Politics / R. Rose. – London: Sage, 1980.

Західний учений Е. Кінг акцентував увагу на двох основних небезпеках для подальшого розвитку держави: формування «покоління надмірних очікувань» і «руйнуючий ефект», що пов'язані з активною діяльністю груп інтересів щодо просування своїх цілей²¹. Реакцією на загострення проблем у сфері державного управління стала низка реформ, до яких вдалися більшість індустріально розвинених держав, зорієнтованих на зміну ролі держави, механізмів взаємодії між державними інститутами, посилення елементів корпоративного та ринкового управління в державному секторі, розширення можливостей недержавних структур для участі в процесі розроблення та реалізації державної політики.

Означені проблеми та перспективи підвищення ефективності державного управління, переоцінка ролі держави в суспільстві призвели до трансформації моделі управління – більш гнучкої. Підтвердженням того, що дійсно відбувається зміна управлінських парадигм не в теорії, а на практиці, є той факт, що орієнтовно в один період часу у більшості економічно розвинених країн проводиться низка адміністративних реформ зі схожими сценаріями. Реформи мали відповідну специфіку в кожній країні, ставши прямою відповіддю на недоліки державного управління, що ґрутувалося на традиційній (класичній) моделі, яка критикувалася за низьку продуктивність, повсякденні обмеження для громадян, нагромадженість системи, неприємних у спілкуванні чиновників, низький рівень надання послуг громадянам, корупцію.

Розділ 2 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ОБГРУНТУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ

Залізо ламається, яким би міцни воно не було, нерідко здається незламним те, що по-суті легко знищити...

Усе на світі змінюється й зникає, щоб виникнути в новому вигляді, та й за оновленням відбувається занепад, руйнування, а там знову оновлення і так до нескінченості.

Конфуцій

2.1. Теорія нового державного менеджменту та напрями адміністративних реформ провідних країн

В теорії державного менеджменту ринкові моделі регулювання взяті за основу. Ринкова модель поведінки вважається прийнятною для державних службовців усіх рівнів. Мотивація та оцінка їх діяльності вибудовується так, ніби то вони є учасниками операцій на ринку. Власне структура організації управління публічним сектором розглядається аналогічно зі структурою організації бізнесу. Тобто, державне управління має бути підприємницьким.

Як зазначав лауреат Нобелівської премії з економіки Г. Саймон, «стало звичним проводити чітке розмежування між урядовим і неурядовим управлінням. У громадському уявленні урядова організація «забюрократизована», а управління в приватній фірмі має «ділову сутність»; урядова адміністрація політизована, а управління в приватній фірмі – ні; урядова організація обплутана формалізмом, а управління в приватній фірмі – ні.»²².

21 King A. Overload: Problems of Governing in the 1970s. / A. King // Political Studies. – 1975. – Vol. 23. – P. 284.

22 Саймон Г. Менеджмент в организациях / Г. Саймон, В. Томпсон. – М., 1995. – 617 с.

На думку прихильників ринкового підходу, загальні установки підприємницького управління мають бути наступними^{23,24,25}:

– з точки зору менеджменту немає суттєвих відмінностей між публічним і приватним секторами, а відповідно публічними та приватними організаціями можна управляти більш-менш однаково;

– за нової організації управління необхідно переходити від оцінки ефективності процесу управління до оцінки ефективності результату управління, а відповідно, до зменшення витрат і збільшення прибутковості державних організацій; змінюється оцінка відповідальності: має здійснюватися перехід від контролю на вході організацій, від оцінки бюрократичних процедур, правил і стандартів до кількісних заходів, що характеризують результат діяльності;

– менеджеріальне управління державним сектором і публічним сектором у цілому має супроводжуватися зниженням ролі управлінського контролю одночасно з розвитком удосконаленої звітності, моніторингу та механізмів відповідальності;

– новий державний менеджмент підкреслює ідею необхідності перетворення великих бюрократичних структур у напівавтономні агентства, що відрізняються високим ступенем динамічності, здатністю до конкуренції та схильністю приймати ризикові рішення. Водночас необхідне відокремлення комерційних функцій від некомерційних і політико-консультативних функцій від функцій надання послуг, а також регуляторних функцій;

– державне управління за організації громадських послуг має надавати пріоритет приватному бізнесу, конкур-

рентному постачанню та контрактній системі. При цьому слід переходити від традиційних довгострокових і погано специфікованих контрактів до короткотермінових і більш визначених контрактів;

– в державному управлінні необхідно використовувати практику менеджменту, що стосується короткотермінових трудових угод, розвитку стратегічних планів, корпоративних планів, угод про ефективність діяльності, уведення систем оплати за якість, розвиток нових менеджеріальних інформаційних систем, турботи про корпоративний імідж;

– значна увага в новому державному менеджменті приділяється грошовим перевагам; щодо етичних проблем, етоса державної служби та статусних цінностей, то їм приділяється менше уваги. Проте, слід зазначити, що етичні цінності менеджеризму не відкидаються²⁶;

– ставлення до споживача громадських послуг передбачає ринкові характеристики. До споживача ставляться як до покупця громадських послуг.

Новий державний менеджмент як концепція та модель державного управління сформувався в 80-ті роки минулого століття. Він став відповідю на кризові явища в державному управлінні, яке було вибудуване на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації, стабільності організації та державної служби, а також єдності управління й адміністрування.

Таким чином, «теорія державного менеджменту» не є ні послідовною, ні нейтральною. Вона надає іншу політичну перспективу не лише для структури та функцій публічних організацій, а й для політичного базису власне державного сектору²⁷.

Аспектом ринкового бачення держави є концептуалізація способу, яким публічна політика здійснюється, а осо-

23 Hood C. Administrative Argument / C. Hood, M. Jackson . – Aldershot: Dartmouth Publishing, 1991. – P. 182 – 183

24 Boston J. Public Management: The New Zealand Model / J. Boston, J. Martin, J. Pallot, P Walsh. – Melbourne, New York, Toronto: Oxford University Press. – 1996. – P. 25 – 26.

25 Peters G. Models of Governance for the 1990s / G. Peters // The State of Public Management / Ed. By D. Kettl and B. Millward. – Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press. – 1996. – P. 19 – 25.

26 Moon M. The Pursuit of Managerial Entrepreneurship: Does Organization Matter? / M Moon // Public Administration Review. – 1999. – Vol. 59. – № 1. – P. 35.

27 Gray A. From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution ? / A. Gray, B. Jenkins // Public Administration. – 1995. – Vol. 73 / – N 1. – P. 86.

бливо – проблема відповідної ролі кар'єрних державних службовців у здійсненні політики²⁸.

Економічний підхід до державного управління та державної служби став домінантою політики провідних країн світу. Він виражається в переході від державного адміністрування до державного менеджменту, який продукує суттєві зміни в теорії та практиці державного управління, що є особливо актуальним в умовах розвитку громадянського суспільства й публічного управління. Хоча зміни на шляху впровадження державного менеджменту не всіма сприймаються і, за оцінками окремих дослідників, наприклад, Дж. Томпсона, «не працюють» в США, проте в цілому у західних країнах менеджеріальна риторика та менеджеріальні засоби управління в публічній сфері явно домінують²⁹ [с. 356].

Концепція нового державного менеджменту та відповідній реформи були стимульовані критикою витратної сутності політики держави загального добробуту та стрімким зниженням довіри населення до державного апарату. Вихід із кризи державно-адміністративного управління бачився багатьма на шляхах переосмислення теорії державного управління на підґрунті менеджменту як управління бізнесом у ринковій економіці. Найбільш активно ринкова концепція державного управління розробляється у Велико-Британії, США, Новій Зеландії, Канаді та має своїх прихильників у Франції, Німеччині, Північних країнах і Японії.

Було висунуто багато конкурючих концептуальних схем, проте в центрі, все ж, залишався менеджеріальний підхід, метою якого є повсюдний тиск ефективності та продуктивності в суспільному секторі. Цей підхід отримав назву нового державного менеджменту (*new public management*),

28 Peters G. Models of Governance for the 1990s / G. Peters // The State of Public Management / Ed. By D. Kettl and B. Milward. – Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press. – 1996. – Р. 23.

29 Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 495 с.

в основу якого закладені підвищення теорії раціонального вибору та ринкових установок у цілому. Проте існують різні менеджеріальні підходи, але кожний із них перебуває під впливом «менеджеристської ідеології», або «менеджеризму», заснованих на економічній науці.

Якщо проаналізувати напрями загальних змін у державному управлінні, що знайшли відображення в менеджеріальній реформі в різних країнах, то всі вони можуть бути зведені до спроб уведення ринкових механізмів, інститутів і установок в організацію та діяльність сучасної держави.

Криза адміністративної держави, що виражається через втрату керованості суспільними справами, неефективне використання коштів платників податків, зниження якості надання послуг населенню, зростання бюрократизму та неповторюване прийняття рішень, а також стрімке падіння довіри населення до органів державного управління й державної служби та посилення дисфункціональності в управлінні й корупції привели до перегляду ідеології державного управління та концепції держави³⁰. Концепція адміністративної держави стала змінюватися на концепцію ефективної держави. Загальні менеджеріальні установки на державне управління привели до зміни традиційних постулатів, що лежать в основі цієї сфери діяльності та організації.

Важливими для розвитку теорії державного менеджменту є надбання західних науковців: Дж. Шафтітца, А. Хайда, К. Е. Боулдинга, Д. Гринеуя, М. Бліні, І. Стюарта, Дж. Ходжсона, Т. Егертссона, Г. Петерсона, Д. Савуа, а також російських вчених: Н. І. Глазунової, Л. В. Сморгунова, А. В. Данилина, В. В. Лобанова, С. С. Савина, Л. І. Якобсона та інших.

Так, у західній економічній науці виділення державних послуг у якості самостійного предмету вивчення відбулося в XIX столітті у Франції.

30 Боулдинг К.Э. Экономическая наука и социальные системы / К.Э.Боулдинг // Панорама экономической мысли конца XX столетия / Под ред. Д.Гринеуя, М. Бліні, І. Стюарта: В 2-х тт. – СПб. – 2002. – 907 с.

Сучасний зміст поняття «державні послуги» суттєво відрізняється від свого первинного значення. У світовій економічній науці це поняття перебуває на стадії становлення та пов'язане з тим, що в розвинених країнах, а також державах, які розвиваються, суттєвих змін зазнає власне об'єкт вивчення: адміністративні реформи нині є повсюдною тенденцією.

У ході цих реформ поширилося чітко сформульоване розуміння того, що «державні органи повинні в більш явному та вираженому вигляді працювати на громадян і країну. Результати цієї роботи мають бути певним чином виділені, а їх якість повинна оцінюватися. Ці результати в більшості випадків стали називатися послугами держави для громадян, приватного бізнесу, громадських об'єднань, країн в цілому; споживачі державних послуг стали називатися її клієнтами, або користувачами, а поняття клінтоорієнтованості, що раніше широко застосовувалося в організації приватних комерційних компаній, поширилося й на державні органи»³¹.

Державні послуги розглядаються як продукт діяльності організацій державного апарату. Таке розуміння «виходу функцій» державного апарату не було прийнято в період панування веберівської парадигми державної бюрократії, що ґрутувалася на концепції інтересів суспільства. Водночас виключення поняття «продукт» із концептуальної схеми державного управління викликало багато проблем. Це сприяло розвитку так званого бюрократичного зо-середження на витратах і тому, що окремі юрисдикції ставали світами для самих себе. Крім цього, про підвищення ефективності можна було заявляти скрізь, де витрати на використані ресурси зменшувалися, в той час, коли в промислових умовах більш зрозуміло, що скорочення витрат підвищує ефективність лише тоді, коли воно призводить до їх зниження на одиницю продукції³².

31 Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов / Л.И. Якобсон. – М. – 1996. – 516 с. (С. 8.).

32 Барзилей М. Прорыв сквозь бюрократию / М. Барзилей, Б. Армаджани // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М. – 2003. – 255 с.

У відповідності із загальноприйнятою світовою термінологією надання споживачам (громадянам країни чи іншим особам, громадським об'єднанням, бізнесу та ін.) продуктів діяльності державних організацій визначається виробництво та постачання державних послуг. Таким чином, державні послуги – це надані в явному вигляді виходи функцій державних організацій (результати, продукти їх діяльності)³³ [с. 84].

Підхід, що використовує економічні поняття ряду «благо», «продукт» «послуга» застосовно до результатів діяльності організацій, що утворюють державний апарат, відповідає умовам змішаної економіки, в якій держава відповідає за постачання тих чи інших матеріальних благ і послуг. Організації, що утворюють державний апарат, розглядаються як учасники економічного життя, яке вибудовується на основі поєднання ринкових і неринкових інститутів³⁴ [с. 39].

В центрі знаходитьться держава як один із активних учасників економічного життя. Це передбачає, що, з одного боку, держава не претендує на роль деміурга економічного порядку, а з іншого – не обмежується виконанням функцій «нічного сторожа». Відповідно, бюджет і державна власність стають інструментами забезпечення потреб у тих благах, які недостатньо ефективно виробляються приватним сектором³⁵.

У зв'язку із цим, наприклад, податки розглядаються не як спосіб мобілізації коштів на утримання відповідних надекономічних структур, а як форма, якої набувають витрати на виробництво різних суспільних благ, що постачаються державою для громадян. Цим, по-суті, передбачається, що держава та її органи, як і решта виробників товарів та послуг, отримують (або мають отримувати) ресурси лише

33 Савин С.С. Совершенствование управления государственными организациями: методологические и теоретические аспекты: монография / С.С. Савин. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – 166 с.

34 Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика: учеб. пособие / В.В. Лобанов. – СПб. – 2004. – 300 с.

35 Ходжсон Дж. Что такое институты ? / Дж. Ходжсон // Вопросы экономики. – 2007. – № 8. – С. 40.

постільки, поскільки їм вдається продемонструвати споживачам (платникам податків) свою здатність задовольняти їх запити краще від потенційних конкурентів із числа приватних фірм³⁶ [с. 28].

Під час підготовки та проведення адміністративної реформи активно вживається поняття «сервісна держава». В основі поширення цього поняття міститься обґрунтована уява про те, що сучасна держава має недвозначно зосередити увагу на створенні сприятливих умов для життя громадян. В управлінському та організаційно-економічному плані передбачається, що результати діяльності держави (послуги) мають бути визначені таким чином, що вони можуть бути оцінені (виміряні).

В цьому контексті виникла тенденція визначати всі виходи державних функцій як «державні послуги», а їх споживачів як «клієнтів» («користувачів»). На думку російського дослідника А.В.Даниліна, взаємовідношення між поняттями «функція» та «послуга» можна описати наступним чином. Основна відмінність полягає в тому, що послуга – це зовнішнє сприйняття користувача взаємодії з державою, а функція – внутрішнє сприйняття держави та відомств³⁷ [с. 5 – 6].

У економіці громадського сектора, дисципліні, що розвивається в дусі неокласичної традиції, прийнято вважати, що держава та її органи можуть бути поставлені в один ряд із виробниками товарів і послуг. Держава та її органи можуть одержувати ресурси лише постільки, поскільки їм вдається продемонструвати платникам податків свою здатність задовольняти їх потреби краще за конкурентів із приватних фірм³⁸ [с. 5 – 6]. Так, у неокласичній економічній літературі подібні ситуації звуться «провалами ринку».

36 Эггерссон Т. Экономическое поведение и институты / Т.Эггерссон. - М. - 2001. - 380 с.

37 Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные регламенты: от политической задачи к архитектуре «электронного правительства» / А.В. Данилин. - М. - 2004. - 98 с.

38 Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов / Л.И. Якобсон. - М. - 1996. - 516 с.

Коментуючи ідеологію реалізації цього підходу, російський науковець Н. І. Глазунова зазначає, що влада трактується не в традиційному розумінні повноважень здійснювати публічно-управлінський вплив на суспільні процеси та відносини, а як фірма з обслуговування; держава в такому разі – це ринок надання послуг; дії уряду – конкуренція на ринку надання послуг. «Навряд чи можна знайти іншу реформу адміністрації, що породила штучні фрази про конкуренцію, підприємницький дух, державного менеджера, обслуговування та особливо про споживачів і клієнтів»³⁹ [с. 47 – 48]. Критика сервісного підходу ґрунтується на тому, що терміни «споживач» і «послуга», які необхідні для опису економічних систем, неможна так широко використовувати в державному управлінні, оскільки акти суверенної влади (наприклад, арешт, порушення порядку, призов до армії, наглядово-контрольні відносини податкової служби та ін.) не можуть бути розкритими в цих термінах.

Таким чином, раціональні підходи містяться в аргументах як прихильників сервісного підходу, так і авторів, які дотримуються більш традиційних поглядів щодо держави та її апарату.

На думку російського вченого А.В.Даниліна, в основу того, що названо «послугами» й того, що звється «функціями», закладено діяльність держави. Сутність відмінностей полягає в тому, що державні послуги спрямовані на задоволення потреб клієнтів, які вже склалися, а їх задоволення визнано доцільним здійснювати саме органам державного управління. Проте, досягнення злагоди в суспільстві з приводу переліку, якості й обсягів надання таких послуг, удосконалення технологій їх надання, використання кращих зарубіжних практик у цій сфері – це важливі завдання, які слід вирішувати як у ході поточних

39 Глазунова Н. И. Государственное и муниципальное (административное) управление / Н. И. Глазунова. - М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. - 560 с.

реформ, так і в подальших перетвореннях державного апарату⁴⁰ [с. 7 – 8].

Як зазначає російський науковець С. С. Савін, функції держави виходять далеко за ті межі, в яких уподібнення державних організацій фірмам, що надають послуги населенню, містить економічний та управлінський сенс. Таке уподібнення, що вийшло за обґрунтовані межі, або є даниною надмірному захопленню «ринковою термінологією», або обумовлене нехтуванням масштабною частиною управлінської та організаційно-економічної проблематики, що притаманне неокласичній економічній теорії⁴¹ [с. 88].

На нашу думку, освоєння відповідних методів вітчизняним державним апаратом є складним, проте актуальним завданням, затримка з вирішенням якого є неприпустимою. Неприйняття власне терміну «сервісна держава» або критичне ставлення до окремих тез не повинно стати перепоною реалізації тих позитивних ідей, що висуваються.

З іншого боку пропаганда ідеї сервісної держави відбувалася на фоні надлишкового захоплення «ринковою риторикою». Привабливість ідеї часто-густо використовується для обґрунтування пасивності держави в усіх сферах, крім прямого надання послуг клієнтам (учасникам ринку) у випадках «провалів ринку». Спроба виразити всю діяльність держави виключно в термінах послуг може стати новими варіаціями на колишню тему «держава – нічний сторож». Ідея ефективного задоволення потреб клієнтів не повинна заважати відродженню стратегічного мислення у сфері державного управління, наприклад, здійсненню функцій держави з оздоровлення структури народного господарства, переходу до активної промислової політики. Саме з поняттям «державна функція» практика має пов’язувати ті види

40 Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные регламенты: от политической задачи к архитектуре «электронного правительства» / А.В. Данилин. – М. – 2004. – 98 с.

41 Савін С.С. Совершенствование управления государственными организациями: методологические и теоретические аспекты: монография / С.С. Савін. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – 166 с.

діяльності, які за своєю сутністю мають (повинні мати) стратегічну спрямованість.

Поняття «сервісна держава» визначає важливу, проте не єдину сторону сучасної держави; подальша розробка понять «послуга» та «функція» здатна запропонувати більш широку й конкретну концепцію.

На нашу думку, принциповим є уточнення: не на будь-яких державних функціях можуть ґрунтуватися державні послуги. Так, там, де мова йде про державно-владні повноваження, не можуть мати місця державні послуги. З цієї точки зору державні функції слід поділити на дві великі групи: державні функції, що припускають надання державних послуг і орієнтовані на кінцевого споживача – громадянина або юридичну особу; державні функції, не пов’язані з наданням державних послуг.

Концепція економіки, продуктивності та ефективності, а також її базові терміни спираються в економічній сфері, характеризуючи ринкові відносини. Значно складніше застосувати їх до державних установ. Слід зазначити окремі причини.

1. Багато державних установ мають монополію на товари й послуги. Наприклад, якщо сім'я біженців намагається вирішити відповідні проблеми, то їй більше нікуди звернутися як у міграційну службу, в якої немає конкурентів. Відповідно претензії невдоволених клієнтів нікуди спрямовувати. Тобто у монополіста стимулу до ефективної роботи немає.

2. У підприємства, компанії є конкретна продукція. Проте таке не завжди буває в державних установах. Виникає запитання: Як вимірюти економію та продуктивність управлінського циклу або прийняття рішень в університеті, поліклініці й, тим більше, в органі державної влади?

3. У підприємства, компанії є конкретний споживач, який обмінює свої гроші на товар відповідних приватних структур. У державних установах не завжди легко визнати споживача. Державні службовці своїми споживачами вважають і представників громадськості, і міністра, у віданні якого знаходиться їхня служба, й депутатів відповідних

рад, а також платників податків. Водночас одна група споживачів намагається зберегти загальні витрати на послуги (парламент, міністр), а громадськості, можливо, потрібен більший обсяг послуг.

4. У підприємства, компанії є чітка ціль – досягнути максимальних прибутків. Економія завдяки продуктивності сприяє зростанню прибутковості. Державні установи не можуть відверто формулювати відповідні цілі. До базових цінностей державних установ входить вимога справедливості, право законності, порядку, чистоти та ін., що не піддається економічному вираженню.

5. У підприємства, компанії є чіткі стандарти, з якими співвідноситься продукція, що виробляється, а також визначається її якість. В державних установах нормативи та стандарти прийнятні лише до окремих видів робіт, які виконуються органами державно-адміністративного управління, перш за все, до рутинних операцій. Щодо інших робіт, то виникає проблема оцінки реальної якості витраченої управлінської праці (творчої, інтелектуальної).

6. У підприємства, компанії увеся процес виробництва є прозорим і видно всі точки успіху, а також проблемні місця виробничого процесу. В управлінському циклі буває не просто встановити джерело успіху. Це може бути ціль управлінського впливу – зрозуміла, приваблива, що об'єднала багатьох людей, спонукаючи їх до дій; якість правового документа, управлінського рішення, що врахувало інтереси та можливості багатьох людей, стало консенсусним і вирішальним фактором успіху; талант (професіоналізм) керівництва, застосування ним інноваційних соціальних технологій та ін. Не просто буває визначити: чи дійсно виник результат управління? А, можливо, відбувається стихійний процес або спрацював механізм саморегуляції керованого об'єкта чи не державний орган, а якийсь інший інститут суспільства впливув на результати керованого об'єкта?

7. Більшість керівників середньої ланки вважають оцінку результатів роботи не своїм прямим обов'язком (це не

записано в посадовій інструкції), а зайвим навантаженням. Це позбавляє організацію можливості допомогти своїм службовцям підвищити професійну кваліфікацію, запропонувати необхідні консультації, посилити мотивацію, забезпечити матеріальне стимулювання, організувати навчання та перепідготовку, спрогнозувати довгострокову потребу в кадрах з урахуванням характеристик робочої сили.

Завершуючи огляд підходів до менеджерального (підприємницького) державного управління, слід навести узагальнююче міркування Гая Пітерса та Дональда Савої: «Підприємницьке управління виникло як реакція на один із поширеніх стереотипів державних службовців – несхильність до ризику та обмеженість бюрократизму. Передбачалося, що підприємництво даст простір інноваційним здібностям державних менеджерів, а також зробить їх більш відповідальними за свої власні рішення. Воно також добре угоджувалося зі структурними реформами, незалежними агентствами, які переважно очолювали лідери-підприємці на основі не постійної служби, а контракту про ефективну діяльність. Іншою ідеєю, пов'язаною з менеджеріалізмом у публічному секторі, є управління, зорієнтоване на покупця»⁴².

Таким чином, серед головних причин переходу державного управління до державного менеджменту у стрижневих країнах світу слід виділити наступні:

– масштабне поширення інноваційних управлінських технологій, які ще недостатньо задіяні у сфері державного управління. Перманентний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій вимагає серйозних структурних змін, пов'язаних із упровадженням інформаційних систем до сфери державного управління. Відставання організації державного управління, що намітилося, від управління в бізнесі призводить до необхідності модифікації державного апарату за допомогою інноваційних бізнес-технологій;

42 Peters G. Models of Governance for the 1990s / G. Peters, Savoie D. // Public Administration Review. – 1996. – Vol. 56. – № 3. – P. 16.

– фінансові та економічні проблеми обумовлюють зростання дефіциту державного бюджету, нестачу ресурсів на сучасне забезпечення державного адміністрування, прагнення заощадити бюджетні кошти шляхом скорочення штатів і нецільових витрат за допомогою приватизації збиткових структурних ланок, а також на основі нових методів планування й контролю;

– соціальні й політичні проблеми виражаються через зростання в суспільстві соціальної апатії, нездоволення якістю сервісу та ефективністю роботи державних структур, а також прагнення до більшої демократизації й транспарентності сфери державного управління;

– боротьба з бюрократизмом полягає у прагненні поставити під контроль зростання бюрократичного апарату, посилити боротьбу з корупцією, підвищити професіоналізм і компетентність державних службовців, примножити мотивації ефективної діяльності, підвищити почуття відповідальності;

– структурно-функціональні проблеми можна послабити, ліквідувавши зайві посади та структури, створивши «економічний та ефективний» державний апарат.

Зазначені причини як окремо, так і в цілому можуть стати основними цілями адміністративного реформування. Наприклад, широко відомі реформи неоконсерваторів у країнах Західної Європи (М.Тетчер і Дж. Мейджора у Великобританії, а також Г.Коля у ФРН) були спрямовані на максимальне наближення менеджменту в державних організаціях до менеджменту в сфері бізнесу. Це передбачало роздержавлення та приватизацію значної частини державного майна, скорочення державного сектора економіки.

Реформи неоконсерваторів мали на меті зменшення витрат на соціальні програми, а також економію коштів на утримання державного апарату, передачу окремих функцій недержавним організаціям, приватним підприємцям, інститутам громадянського суспільства через державну контрактну систему.

Колишній віце-президент США Альберт Гор, який очолив Комісію з адміністративної реформи у США, назвав про-

граму реформування досить символічно: «Створення уряду, який працює краще і коштує менше».

Найбільш популярними теоретичними концепціями адміністративного реформування, що використовувалися в провідних країнах світу, є: теорія «нового державного менеджменту»(New Public Management); концепція «електронної держави» (E – Government); теорія «активізуючої держави».

Так, теорія «нового державного менеджменту» спрямована на використання бізнес-технологій у організації роботи державних установ: мережевого управління, реєнжінірингу, організаційної кібернетики, організаційного розвитку тощо. При цьому, основний наголос ставиться на впровадженні економічних методів регулювання та приватизації, що може відбуватися у формі підрядів або контрактів, які укладаються державними органами із приватними фірмами. Основна ідея полягає в наданні державним інституціям більшої свободи щодо відбору й підбору кадрів, а також вирішення фінансових питань, сподіваючись на їх економічну ефективність і відповідальність.

Окрім цього, ринкові принципи та бізнес-стиль в адміністративно-державному управлінні передбачають створення для громадян умов вибору постачальника державних послуг. Це у свою чергу покликане чинити відповідний моральний та економічний тиск як на органи державного управління, так і на державні підприємства, установи, а також організації, стимулюючи підвищення ефективності їх роботи.

Новий державний менеджмент передбачає застосування й таких технологій, як:

– бюджетування за результатами, тобто пріоритетне фінансування не стільки змісту органів виконавчої влади, скільки програм, що виконуються ними, залежно від ступеня їх ефективності, а також принципова орієнтація в оцінці ефективності діяльності державних установ на безпосередні результати, соціальний ефект від їх діяльності, а не на освоєння ресурсів, необхідних для їх досягнення;

– сервісне адміністрування покликане скорегувати діяльність державних інститутів щодо якісного обслуговування громадян шляхом використання сучасної електронної системи надання послуг державних установ на офіційних веб-сайтах, де публікується уся інформація про їх діяльність з описом правил, вимог, порядку й вартості надання відповідних послуг.

Орієнтація на сервісність адміністративної влади передбачає, що уряди надають принципово важливого значення тому, щоб державне управління, що існує на гроші платників податків, задовольняло потреби громадян, а не державних службовців. Виходячи з цього, боротьба з бюрократизацією та схильністю державного апарату працювати «на себе» набула принципово нового значення. Нині, діяльність державної служби розглядається, в першу чергу, як «служба сервісу» для громадян.

Наприклад, у Російській Федерації на сучасному етапі адміністративної реформи особливий наголос поставлено на організації державного апарату як обслуговуючого суспільство, посиленні сервісності державних інституцій, а це, зокрема, передбачає розвиток нових форм відносин держави та громадянського суспільства.

Слід зазначити, що Європейський Союз, погодивши єдиний для усіх країн-учасниць «Електронної Європи» перелік двадцяти базових державних послуг (12 – для громадян; 8 – для підприємств), зобов'язав уряди європейських держав дотримуватися цих рекомендацій у обслуговуванні громадян.

Водночас, практика реформ засвідчила, що не всі менеджерські технології в системі державного управління є високоефективними, оскільки діяльність багатьох громадських служб не є співвідносною з ідеологією ринку та отриманням прибутків.

Так, певні обмеження на використання бізнес-технологій і ринкових принципів щодо організації державної служби оптимізовують принципи «хорошого управління» («good governance»), що розроблені експертами ООН, які припус-

кають поєднання менеджерських технологій з філософією громадянського служіння, громадянської довіри та громадської співпраці.

Принципи «хорошого управління» втілюють ідею участі громадян у прийнятті суспільно значущих рішень, орієнтації на громадську злагоду, справедливість, результативність, транспарентність (прозорість) і підзвітність у діяльності державних службовців, а також органів державного управління.

Отже, можемо зробити наступні висновки.

З позицій менеджменту не існує суттєвих відмінностей між публічним і приватним секторами, а відповідно, публічними та приватними організаціями можна управляти більш-менш однаково.

За нової організації управління необхідно переходити від оцінки ефективності процесу управління до оцінки ефективності результату управління, а відповідно, до зменшення витрат і підвищення прибутковості державних організацій. Змінюється й оцінка відповідальності: має здійснюватися перехід від контролю на вході організації, від оцінки бюрократичних процедур, правил і стандартів до кількісних заходів, що характеризують результат діяльності.

Менеджеріальне управління державним і публічним секторами в цілому має супроводжуватися зниженням ролі управлінського контролю одночасно з розвитком удосконаленої звітності, моніторингу та механізмів відповідальності.

Новий державний менеджмент підкреслює ідею необхідності перетворення великих бюрократичних структур у напівавтономні агентства, що відрізняються високим ступенем мобільності, здатністю до конкуренції та схильністю приймати ризиковані рішення. Водночас необхідне відокремлення комерційних функцій від некомерційних, а також політико-консультивативних від функцій надання послуг і регуляторних функцій.

Державне управління за організації громадських (суспільних) функцій має надавати пріоритет приватному бізнесу, конкурентному постачанню та контрактній системі.

Ставлення до споживача громадських послуг передбачає ринкові характеристики. До споживача ставляться як до покупця громадських (супільних) послуг.

2.2. Нова інституціональна теорія та її імплементація в практику адміністративних реформ

Одним із найбільш перспективних теоретичних напрямів дослідження державного управління та політики поряд із менеджеральною, синергетичною та мережевою концепціями є нова інституціональна теорія. Вона бере початок від неокласичної економіки та традиційного інституціоналізму. Неокласичний підхід тлумачить нерегульовані взаємодії суб'єктів на політичній арені аналогічно ринковим, а норми та правила – як продукт раціонального вибору індивідів.

Наприклад, тлумачення феномену влади ґрунтуються на факті добровільної раціональної передачі частини прав від підлеглого (Агента) до керівника (Принципала). Як зазначають західні дослідники, головним стимулом відмови Агента від своєї автономії є віра в те, що під керівництвом Принципала він швидше досягне своїх цілей, або надія на отримання від Принципала матеріальної компенсації за підпорядкування його командам⁴³ [с. 66-67].

Однак, як зазначає Дж.Кейнс, неокласичний аналіз ринків (в тому числі й політичного) зазнає наступних суттєвих теоретичних обмежень:

- структура ринку має бути близькою до досконалої конкуренції (тобто оптимальною за Парето);
- інформація доступна кожному з учасників ринкових обмінів, тобто вона має вільно циркулювати на ринку;
- всі учасники ринку є «раціональними егоїстами», їх поведінка є утилітарною – спрямованою на максималізацію власної вигоди та цілерациональна (за М.Вебером).

43 Coleman J. Foundations of Social Theory / J. Coleman. – Cambridge. – 1990. – 320 p.

Очевидно, що зазначені умови на практиці не дотримуються майже ніколи, особливо щодо позаекономічних відносин. Про це зазначав Дж.Кейнс: «Постулати класичної теорії застосовні не до загального, а лише до особливого випадку, оскільки економічна ситуація, яка розглядається, є лише випадковим станом рівноваги»⁴⁴ [с. 224]. Слід зазначити, що будь-які норми передбачають існування високого ступеня узгодженості між учасниками взаємодії та їх бажання повністю нести витрати з реалізації зазначених норм. При цьому доцільно згадати про критику так званого «економічного імперіалізму», що виникає кожного разу за спроби поширення неокласичної методології на всю сферу соціальних взаємодій. Негативний ефект «економічного імперіалізму» полягає у спрощенні власне процесу взаємодії, що зводиться до простого калькулювання акторами своїх витрат і вигід.

Інституціоналізм або інституціональний підхід набув поширення не лише в економіці, а й гуманітарних дисциплінах. До основних представників старого класично-го інституціоналізму відносять Т. Веблена, У. К. Мітчелла, Дж. М. Кларка та Дж. Коммонса. У своїх наукових працях вони відстоюють точку зору, що протилежна неокласичному підходу, критикуючи модель індивіда як раціонального оптимізатора власної вигоди. На думку засновника інституціонального підходу, американського соціолога Т. Веблена, людина не є «калькулятором, що миттєво обраховує задоволення та біль». Її поведінка продиктована цілями індивіда та інститутами, що детермінують конкретні методи дослідження відповідних індивідуальних цілей.⁴⁵ [с. 202].

На думку Т. Веблена, інститут – це «звичний спосіб мислення, що має тенденцію продовжувати своє існування невизначені довго». Таким чином, інституціоналісти ак-

44 Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

45 Веблен Т. Теория праздного класса. М.: «Наука». – 1984. – 402 с.

туалізували значення не лише формальних інститутів, а й звички та традиції, що чинять значно суттєвіший вплив на поведінку індивіда, ніж статті законів.

Однак, інституціоналізм вдався до інших крайностів: поведінка індивідів виявилася повністю визначену інституціональними рамками, тими соціальними структурами, в які був вписаний відповідний конкретний індивід, незалишивши йому свободи для прийняття самостійних рішень⁴⁶. [с. 225].

Новий інституціоналізм спробував віднайти золоту середину між двома крайностями: неокласикою та старим інституціоналізмом, синтезувавши основні положення цих підходів. Вперше термін «нова інституціональна концепція» був застосований О. Уільямсоном⁴⁷.

Широкий інтерес до концепції та численні інтерпретації створили суттєву проблему: в різних соціальних науках існують і розвиваються власні версії неоінституціоналізму, що мають самостійні методологічні підстави, які наближені до відповідної дисципліни. Були спроби подолання цих відмінностей та створення комплексної неоінституціональної теорії. Проте, більшість дослідників залишилися в межах своїх дисциплін і відповідних їм напрямів інституціонального аналізу.

Один із провідних теоретиків комплексного підходу (Ді Маджіо) виділяє три основні напрями, існуючі у неоінституціоналізмі⁴⁸:

- підхід, що ґрунтуються на теорії раціонального вибору;
- підхід, що базується на соціальному конструктивізмі;
- неоінституціональний підхід, що актуалізує функцію інститутів як посередників у вирішенні конфліктів.

46 Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

47 Williamson O. The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting / O. Williamson. – N. Y. – 1985. – 200 p.

48 DiMaggio, P. Interest and agency in institutional theory / P. DiMaggio // Institutional Patterns and Organization. – Cambridge, Ma.: Ballinger Press. – 1988. – 571 p.

Вони розрізняються за двома підґрунтами:

- актуалізація формальних або неформальних норм і правил;
- уявлення про актора;
- причини інституціональних змін.

Неоінституціональний підхід, що ґрунтується на положеннях теорії раціонального вибору, актуалізує спосіб організації раціональної дії, тобто розглядає інститути як правила гри, переважно звертаючи увагу на формальні законодавчі акти, які описують ці правила. При цьому актори розглядаються як стійкі та екзогенні. Інституціональні зміни в цьому підході розуміються як наслідки або ефекти раціональних рішень індивідів або особливого механізму відбору.

Неоінституціональний підхід, який ґрунтується на положеннях соціального конструктивізму, навпаки, доводить, що всі елементи моделі раціонального вибору: актори, інтереси, переваги є соціально «сконструйованими», а тому мають ендогенну сутність. Інтерес дослідників до цього підходу сфокусований у межах неформальних інститутів, таких, як система світоглядів, традицій, звичок, сценаріїв поведінки тощо. Інституціональні зміни розглядаються як процес поширення через механізми інституціоналізації та легітимізації поведінкових сценаріїв, що виникають у процесах навчання та соціальної практики⁴⁹.

Неоінституціональний підхід, що актуалізує роль інститутів як посередників у вирішенні конфліктів, зосереджує увагу на тому, як держава та інші інститути структурують конфлікти між групами з протилежними інтересами та виконують посередницькі функції з їх вирішення. Таким чином, вони досліджують інститути та інституціональні зміни як результат інституціонального посередництва з вирішенням конфліктів.

49 Hall P. Political science and the four new institutionalisms / P. Hall, R. Taylor // Paper presented at the conference «What is institutionalism now?» at the University of Maryland. – 1994, September.

Порівняння цих трьох підходів, проведене Ді Маджіо за основними параметрами: домінуючим видом дії, домінуючим типом інститутів, інтересами агентів і механізмами інституціональних змін, наведено на рис.2.1.

Таким чином, перший підхід домінує в економіці та, частково, в політичних дослідженнях, що ґрунтуються на методології раціонального вибору. Другий підхід домінує в соціології та теорії організацій. Третій підхід домінує в політичних дослідженнях.

	Домінуючий вид дії	Інтереси	Домінуючий тип інститутів	Механізм інституціональних змін
Підхід з позицій раціонального вибору	Індивідуальна раціональна дія	Екзогенні	Переважно формальний	Стратегічні раціональні дії / відбір
Підхід з позицій соціального конструктивизму	Соціально детермінована (сконструйована) дія	Ендогенні	Переважно неформальні	Проникнення / дифузія
Підхід з позицій посередництва у вирішенні конфліктів	Групова дія	Екзогенні	Формальні / неформальні організаційні форми	Політичний конфлікт

Рис. 2.1. Порівняння трьох напрямів у сучасному неоінституціоналізмі

Один із провідних науковців нового інституціоналізму, професор університету Каліфорнії, Берклі Ніл Флігстін виділив відмінності нової інституціональної теорії, притаманні для всіх напрямів і підходів, що розвиваються в ній. Тобто це загальна спрямованість на аналіз конструювання

локальних соціальних порядків, визнання можливості їх формування акторами в процесі їх взаємодії у рамках відповідного поля, а також актуалізація ролі інститутів не лише як обмежуючих діяльність людей, а й умов, що забезпечують можливість соціальної взаємодії та реалізації соціальних стратегій спільної діяльності⁵⁰ [с. 74].

Така загальна спрямованість на аналіз моделювання локальних соціальних порядків, визнання їх «конструйованості», тобто формування акторами в процесі їх взаємодії в рамках того чи іншого поля, актуалізація ролі інститутів як обмежуючих діяльність людей і забезпечуючих можливість соціальної взаємодії, створюючи умови для розвитку різних стратегій такої взаємодії.

Отже, виходячи із тлумачення «нового інституціонального підходу», «інститути» слід розуміти як: правила, а також зміст (сутність), які поділяються учасниками взаємодії, котрі передбачають, що люди знають про їх існування або те, що вони можуть бути усвідомлені. Вони є інтерсуб'єктивними, тобто можуть бути визнані іншими, а тож когнітивні, що залежать від пізнавальних здатностей акторів і потребують їх саморефлексії⁵¹ [с. 136].

Основні причини широкого наукового інтересу політологів і державознавців до методологічних положень «нової інституціональної теорії» полягає в можливості по-новому розглянути природу держави, а також окремі процеси та елементи державної політики й управління.

«Нова інституціональна теорія» значно розширює дослідницькі можливості в цій сфері шляхом визнання можливості існування множини точок рівноваги, розроблення нової концепції раціональності – інтерпретативної, та урахування нестабільності й різноманітності переваг у процесі

50 Рой О. Основы государственного и муниципального управления: Учебное пособие. – 4-е изд. Стандарт третьего поколения / О. Рой. – СПб.: Питер, 2013. – 448 с.

51 Рой О. М. Исследования социально-экономических и политических процессов: Учебник для вузов. – СПб.: Питер, 2004. – 364 с.

прийняття рішень, а також актуалізації проблеми трансакційних витрат. Таким чином:

– «нова інституціональна теорія» відмовляється від моделі рівноваги Вальсара – Ерроу – Дебре (рівновага за Парето) як єдино правильної та приймає припущення, запропоновані теорією ігор (допускається існування багатьох точок рівноваги, які не обов'язково співпадають з точками оптимуму за Парето; рівноваги взагалі може й не існувати)⁵². Це положення цілком узгоджується з синергетичним підходом, що актуалізує багатоманітність можливих шляхів розвитку систем у процесі досягнення ними рівноваги;

– «нова інституціональна теорія» визнає обмежену раціональність індивідів, відмовившись від постулату оптимізації, що лежить в основі теоретичної моделі поведінки «*Homo oeconomicus*». Так, на думку американського економіста Г. Саймона, здатність людської свідомості формулювати та вирішувати складні проблеми співставна з масштабами проблеми. Дуже складно досягнути об'єктивно раціональної поведінки в реальному світі чи прийнятного наближення до такої об'єктивної раціональності.

Теорія раціонального вибору припускає, що вибір стримується лише такими зовнішніми факторами, як корисність, ціна, технологія та час. Обмежена раціональність передбачає, що стримуючі фактори мають бути доповнені такими «обмеженнями», як помилки пам'яті, неадекватно розрахована сила (влада) та схильність «задовольнятися» прийняттям рішень, які є просто «достатньо хорошими». Ці висновки значно обмежили класичну концепцію раціональної бюрократії та привели до створення нової теоретичної моделі чиновника-управлінця – моделі «адміністративної людини», який обмежено раціональний у прийнятті рішень;

– «нова інституціональна економіка» відмовляється від тези про стабільність суб'єктивних переваг (уподобань) ін-

52 Олейник А. Н. Институциональная экономика. Учебно-методическое пособие / А.Н. Олейник // Вопросы экономики. – 1999. – № 1 – 12. – С. 72.

дивідів. При цьому проводяться паралелі з синергетичним підходом, що обґрутує різноманітність і нестабільність як на організаційному, так і на індивідуальному рівнях.

Серед різноманітних напрямів «нової інституціональної теорії» (теорія конвергенцій, теорія постекономічного суспільства, економіка глобальних змін та ін.) науковці звертають увагу на школу сучасного французького інституціоналізму (теорія узгодженностей, або економіка угод). Як самостійний напрям у науці, він сформувався в другій половині 80-х років минулого століття, після опублікування праці Л. Тевено та Л. Болтянски «Економіка значущого»⁵³. В цілому теоретична концепція економіки угод представлена в роботах французьких соціологів і економістів Л. Тевено, Ф. Емар-Дюверне, Л. Болтянски, а також у працях представників постмарксистської «теорії регуляцій» М. Аглієтта, Р. Буайе⁵⁴.

На відміну від неокласичної моделі, що постулювала два основних методологічних принципи: раціональну мотивацію індивідуальної поведінки та координацію індивідуальних раціональностей за допомогою ринку, теорія узгоджень зосереджує свою увагу на механізмах узгодження і способах координації індивідуальних дій. При цьому максимізація суб'єктивного очікування корисності не піддається сумніву, а трансакційні витрати вважаються рівними нулю⁵⁵ [с. 229]. Ринкова раціональність виступає в якості лише однієї з багатьох можливих інтерпретацій мотивів поведінки індивідів. Формальні та неформальні правила, контрактні угоди, традиції, що неможливо звести до індивідуальної раціональності та стратегій оптимізації, стали основними

53 Boltanski L. *Les économies de la grandeur* / L. Boltanski, L. Thevenot. – Paris. – 1987. – 635 p.

54 Олейник А.Н. В поисках институциональной теории переходного общества / А.Н. Олейник // Вопросы экономики – 1997. – № 10. – С. 81.

55 Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

об'єктами, які досліджуються цією теорією. Вона намагається ще й визначити роль державних інститутів в умовах ринкової економіки, уникнувши при цьому крайніх применення чи перебільшення ролі держави як економічного, так і політичного агента.

Індивідуальна раціональність, що реалізується в моделі поведінки «людина економічної», тобто людини, «здатної розмістити свої пріоритети (вподобання) в порядку, який був би рефлексивним, закінченим, приємственным, а потім вибираючої той із них, який максималізує її вигоду»⁵⁶. При цьому французькі раціоналісти запропонували замість терміну «раціональна дія» використовувати термін «обґрунтована дія», що передбачає специфіку соціального контексту, в якому реалізує свою стратегію діючий індивід і відбувається інтерпретація дій індивіда, тобто вони набувають значення та змісту, стаючи соціальними у веберівському сенсі⁵⁷. Тут слід виділити дві особливості.

По-перше, це не лише звернення до правил і норм, а й прагнення виявити інтерпретації цих правил і намагання виявити окремі спільні підстави відповідних інтерпретацій, що дають можливість уникнути атомізації, тобто радикальної обособленості суб'єктів соціальної дії.

По-друге, застосування терміну «стратегії поведінки» дозволяє дослідникам уникнути детерміністської позиції, що полягає у програмуванні поведінки індивіда соціальною структурою, в яку він «включений». Вирішення проблеми трансляції інтерпретації раціональності одного типу в інший. Наприклад, можна розглянути випадок протиріч раціональності «адміністративної» та «економічної» людини. В теорії «узгодження» це пов'язано з розглядом взаємовідносин між інституціональними підсистемами. Ці інституції (світи) становлять сукупність формальних і неформальних

56 Furubotn E. Institutions and economic theory: an introduction to and assessment of the new institutional economics / E. Furubotn, R. Richter. – Saarbrucken. – 1995. – 450 p.

57 Boltanski L. Les economies de la grandeur / L. Boltanski, L. Thevenot. – Paris. – 1987. – 635 p.

норм, що становлять «правила гри, за якими здійснюється взаємодія між людьми у відповідній сфері діяльності»⁵⁸. Всього виділяється сім інституцій (світів): ринковий; індустріальний, традиційний, громадянський, суспільної думки, екологічний, натхнення та творчої діяльності.

Основним завданням дослідників стає пошук загально-го підґрунтя, спільногого принципу, виходячи з якого можна інтерпретувати дію (прийняття управлінського рішення) зробити її зрозумілою в контексті різноманітних інституціональних підсистем. При цьому визнається, що кожна з них має власний специфічний набір відповідних принципів.

У якості основного поняття вводиться термін інтерпретативна раціональність, що означає «здатність до збереження узгоджених дій шляхом вироблення орієнтирів для всіх учасників трансакції»⁵⁹. Таким чином актуалізується значення правил і проблема їх інтерпретації учасниками обміну ресурсами в ситуації, коли прямий інформаційний обмін є неможливим.

Важливим поняттям «нової інституціональної школи» є довіра. Так, американський науковець Е. Остром дав визначення довірі як очікуванню людиною певних дій від оточуючих, коли ці дії прямо стосуються її вибору і вона має прияти рішення ще до того, як вони стануть відомими⁶⁰.

Як зазначає один із провідних російських дослідників інституціональної теорії А. Н. Олейник, норма довіри відіграє виключно важливу роль у побудові ефективної системи політичного управління. Ступінь довіри визначає передбачуваність поведінки суб'єктів взаємодії. При цьому відмічається взаємозв'язок ступеня передбачуваності дій політичного керівництва та рівня міжособистісної довіри

58 Олейник А. Н. Институциональная экономика. Учебно-методическое пособие / А. Н. Олейник // Вопросы экономики. – 1999. – № 1–12. – С. 139.

59 Олейник А.Н. В поисках институциональной теории переходного общества / А.Н. Олейник // Вопросы экономики. – 1997. – № 10. – С. 91.

60 Ostrom E. Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action / E. Ostrom // American Political Science Review. – 1998. – Vol. 92. – N 1. – P. – 12.

в суспільстві: «співідношення рівнів міжособистісного та інституціонального (до представників легітимної влади) є важливим соціологічним індикатором»⁶¹. Рівень міжособистісної довіри в свою чергу визначає ефективність функціонування окремих ринків і економіки країни в цілому.

На відміну від теорії суспільного вибору, що представляє норми (інститути) як результат раціонального самостійного вибору індивідів, нова інституціональна теорія акцентує увагу не на раціональному походженні норм, а на їх дотриманні, як результату індивідуального раціонального вибору. Норми стають не жорсткою детермінантю поведінки, а основним підґрунтям взаємної інтерпретації інтересів і намірів індивідів, а також підґрунтям ефективної координації соціальних взаємодій.

Як зазначає західний науковець Р. Коуз, важливим поняттям нової інституціональної теорії є категорія «трансакційних витрат». Він визначив їх як витрати, що виникають під час використання цінового ринкового механізму⁶². Згодом трансакційні витрати стали визначати як «специфічні витрати з налагодження та здійснення обмінних угод»⁶³. На думку Т.Фішера, обсяги таких витрат залежать від виду придбаних послуг і обраної форми координації.

Більш точне та повне визначення трансакційних витрат представлене в роботах П.Мілгрома та Дж.Робертса. Вони доводять, що трансакційні витрати включають будь-які втрати, що виникають внаслідок неефективності спільніх рішень, планів, договорів, які укладаються, а також створених структур; неефективних реакцій на зміну умов; неефективного за-

61 Олейник А. Н. Институциональная экономика. Учебно-методическое пособие / А.Н. Олейник // Вопросы экономики. – 1999. – № 1 – 12. – С. 141.

62 Коуз Р. Проблема социальных издержек / Р. Коуз // ЭКО: Экономика и организация промышленного производства. – 1993. – № 2. – С. 64 – 65.

63 Фишер Т. Координация управления качеством в свете теории трансакционных издержек / Т. Фишер // Теория и практика управления. – 1999. – № 3. – С. 1.

хисту угод. Тобто, це все, що так чи інакше відображається на відносній роботоздатності різних способів розподілу ресурсів і організації виробничої діяльності⁶⁴. При цьому виділяють два основних види трансакцій: ринкова, що становить обмін правами власності на блага, який відбувається на основі добровільної угоди обох сторін відповідної трансакції; управлінська, що передбачає правову перевагу одного з контрагентів, якому належить право прийняття рішення.

Трансакційні витрати класифікують і виходячи з особливостей процесу трансакцій. Всього виділяють п'ять основних характеристик, що фіксують ці особливості⁶⁵:

- ступінь специфічності ресурсів, що обмінюються (загальні / специфічні);
- ступінь тривалості та регулярності процесу трансакції (тривалі / регулярні / короткотермінові / одномоментні);
- ступінь залежності від майбутнього стану справ (дуже залежні / слабко залежні);
- ступінь вимірюваності кінцевих результатів (легко вимірювані / важко вимірювані);
- ступінь автономності трансакцій (автономні / взаємопов'язані з іншими обладнаннями).

Відповідна класифікація дає можливість проводити більш точний порівняльний аналіз результативності трансакцій і ефективності інститутів, що їх забезпечують.

Що стосується практичної цінності та перспектив застосування нової інституціональної теорії з дослідження державного управління, то аналіз трансакційних витрат становить оригінальну теоретичну базу для вирішення проблеми порівняльної ефективності інституціональних форм координації взаємодій. Згідно нової інституціональної теорії, кожній такій формі відповідає особлива структура трансакційних витрат.

64 Milgrom P. Bargaining costs and the organization of economic activity / P. Milgrom, J. Roberts. – 1990. – 182 p.

65 Капелюшников Р. Категория трансакционных издержек / Р. Капелюшников // www.libertarium.ru/libertarium/libsB3.

Так, ринок є порівняно ефективнішим щодо економії інформаційних витрат, тоді як адміністративні процедури забезпечують зменшення витрат на ведення переговорів. Однак, ієрархічні структури несуть більші втрати через існування витрат впливу. На внутрішньоорганізаційному рівні достатньо висока небезпека «ухилення», а на міжорганізаційному – загроза «здирництва». Ураховуючи ці особливості, в процесі реформування системи державного управління, можна досягнути більш ефективного використання ринкових інструментів шляхом економії на специфічних витратах для кожної форми координації, що є винятково важливим для сучасної менеджеральної програми адміністративних реформ.

2.3. «Governance» як новий спосіб управління в стратегіях адміністративних реформ

Перехід від теорії «нового державного менеджменту» до концепції «governance» є результатом досліджень і зусиль ученых-компаративістів, а також практики адміністративного управління. Нині існують лише декілька тлумачень поняття «governance». Проте, говорити на сучасному етапі розвитку цивілізаційних процесів про адміністративно-політичні реформи, не враховуючи практику країн, що звернулися до нової концепції, означає прирікати реформи на неповноту та незавершеність. Водночас, як свідчить власне концепція, єдиної моделі реформування бути не може. Разом із цим загальна тенденція має братися до уваги.

Американські дослідники Д. Осборн і Т. Геблер, аналізуючи тенденції в публічному управлінні в 80-ті роки відмітили, що проблему нестачі грошей для надання громадських послуг у штатах і містах США керівники вирішували іншим способом, ніж раніше, коли, як правило, підвищувалися податки. Так, у штатах і на місцевому рівні, де бюджети необхідно було збалансовувати, вони починали

шукати відповіді, які пролягали між традиційними «так» і «ні» щодо підвищення податків. Керівники вчилися: як об'єднувати разом суспільні групи та фонди будівництва дешевого житла; як об'єднати бізнес, робітників і науку для стимулювання економічних інновацій та створення нових робочих місць; як об'єднати сусідні общини (територіальні громади) та поліцейські відділки для зниження злочинності. Тобто, вони вчилися тому як легше вирішувати проблеми, каталізуючи діяльність спільноти⁶⁶ [с. 28]. Це свідчить, що нова сутність публічного управління полягає в тому, щоб не надавати публічні послуги власне самим, а вміло скеровувати цей процес, підключаючи сили та ресурси спільноти. Необхідним при цьому є не адміністрування, а налагодження взаємодії між державою та суспільством із задоволення суспільних інтересів.

Перехід від стратегії «нового державного менеджменту» до опису управлінської політики в категоріях «governance» свідчить про суттєві арушення в методології адміністративних реформ. Орієнтація на універсальність і єдину методологію змінилася установками культурної гетерогенності та партікуляризму.

Як підкреслює західний дослідник Г. Бребант, публічне управління не здійснюється одним і тим же способом в Іспанії, Великобританії, Німеччині чи Італії. Навіть серед сусідніх країн Європи, чий традиції та культура є близькими, можуть бути суттєві розбіжності. Наприклад, у такій централізованій та уніфікованій країні як Франція, існують регіональні особливості адміністративних практик і правил⁶⁷. В дослідженнях управлінських процесів зросла значущість політологічного аналізу. Виявилося, що відокремлення управління від політики, на якому ґрунтуються новий державний менеджмент, було самовпевненим і безперспективним.

66 Osborne D. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – New York [et al.]: A Plume Book. – 1992. – 247 p.

67 Braibant G. The Past and Future of Public Administration / G. Braibant // International Review of Administrative Sciences. – 2002. – Vol. 68. – № 3. – P. 17.

В основі такої диференціації містяться два основних фактори. По-перше, змінилося ставлення до нового державного менеджменту як теорії публічного управління, так і практики адміністративних реформ, що були проведені в багатьох країнах у 80-90-ті роки минулого століття. Скептичне ставлення до нового державного менеджменту вже виявилося в ході його обговорення в науковій літературі, а також у процесі впровадження менеджеріальних принципів у систему публічного управління⁶⁸ [с. 247].

Рух за новий державний менеджмент сприяв вирішенню окремих проблем, пов'язаних із підвищеннем ефективності надання послуг населенню та активізації структур державної служби в умовах фінансової та легітимаційної кризи держави. Проте «економізація» адміністративної теорії та практики зустріли спротив тих, хто вважали, що публічне управління має такі особливості (порівняно з менеджментом), недоврахування яких призводить до деформації досягнутих менеджеріальним підходом успіхів. Поняття суспільних цінностей, політичної відповідальності державного управління, демократії, суспільної довіри, громадянського співробітництва, публічності та відкритості державної служби стали важко співставними з ідеологією нового державного менеджменту. В цілому критика нового державного менеджменту велася з позиції теорії демократії, де громадянин не міг розглядатися як покупець послуг держави, а держава лише як постачальник відповідних послуг.

По-друге, теорія політичних мереж, протиставлена бюрократичним і менеджеріальним концепціям публічного управління, дозволила сформулювати низку ідей, що становлять основу нової системи публічного управління, яка об'єднує державу з іншими агентами, котрі беруть участь у процесі прийняття рішень із публічних питань. В її концеп-

68 Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

туальній структурі поняття «governance» стало використовуватися в новій якості як спосіб «управління без уряду», в якому підкреслюється рівноправний зміст спілкування в політичних мережах урядових і неурядових структур⁶⁹. Водночас, як підкреслює Г. Бребант, теорія політичних мереж говорить більше про склад учасників, ніж про спосіб управління. Відповідно виникла потреба в такій концептуальній моделі, що була б адекватною опису процесу взаємодії нових агентів вирішення публічних справ. Таким чином, термін «governance» був узятий в якості основного для опису нового способу управління в мережевому суспільстві. Разом із цим зросла значущість політичних питань взаємодії агентів, включених до публічного управління.

Американські науковці Д. Осборн і Т. Геблер у своїй відомій книзі зазначають, що вона про керівництво, а не про політику. Таке поняття полягає в основі розуміння специфіки підприємницької моделі державного управління, проте воно ж і відображає його політичну сутність⁷⁰. Зміст їхньої праці зосереджений навколо десяти принципів, на яких ґрунтуються нова модель:

- швидше керівництво іншими, ніж виконання їх функцій;
- швидше надання можливості вибору споживачам, ніж їх обслуговування;
- включення конкуренції до надання послуг;
- організація за допомогою швидше завдань, ніж правил;
- вкладення капіталів у результати, а не в наміри;
- інтенсивна орієнтація на споживача;
- заохочення швидше підприємницького заробляння, ніж бюрократичних витрат;
- увага швидше до профілактики, ніж до лікування;
- децентралізація організацій та посилення спільної роботи;
- досягнення змін шляхом ринково-орієнтованих намірів.

69 Braibant G. The Past and Future of Public Administration / G. Braibant // International Review of Administrative Sciences. – 2002. – Vol. 68. – № 3. – P. 17.

70 Osborne D. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – New York [at al.]: A Plume Book. – 1992. – 247 p.

Таким чином, як зазначають автори, підприємець використовує ресурси новими способами для того, щоб максимізувати продуктивність і ефективність.

Цікавою є думка західного вченого Дж. Фредеріксона, який вказує, що будь-який серйозний дослідник управління державою, або публічної адміністрації, ймовірно, сказав би, що важко, якщо не неможливо відрвати політику від керівництва⁷¹. На його думку, в русі за переосмислення управління державою виборні керівники виконавчої влади та уповноважені державні службовці залучені до «кермування», постановки «місіонерських цілей» та одержання «результатів». Ці метафори політичної влади свідчать про її перехід в руки виборних керівників виконавчої влади.

Автори огляду адміністративних реформ у розвинутих країнах дають ряд визначень терміну «керівництво». Таким чином, керівництво відображає плюралізацію значущих акторів в управлінні та забезпечені публічних послуг. Конфігурація публічних інститутів змінюється; роль наднаціональних і субнаціональних структур стає більш значущою; актори змішаного та приватного секторів залучаються (до забезпечення громадських послуг) більш широко. При цьому взаємозв'язок стає менш владним і більш корпоративним. Нові політичні проблеми (наприклад, екологія, регіональний розвиток та ін.) підтривають стійкі звички до ізоляції. В результаті, міжупралінські відносини в державі стають більш складними та мають розумітися як система, тобто - «керівництво»⁷². При цьому керівництво розуміється як система кооперації суспільних, державних і міжнародних інститутів, приватних, державних і змішаних структур для задоволення суспільних інтересів і вирішення громадських проблем.

71 Frederikson G. Comparing the Reinventing Government with the New Public Administration / G. Frederikson // Political Science and Politics. - 1999. - Vol. 32. - N 4. - P. 267.

72 Managing Across Levels of Government. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development. - 1997. - P. 15 - 16.

Поняття «керівництво» відокремлює значущий аспект в управлінні суспільними справами шляхом налагодження мережі кооперативних відносин, а не лише адміністрування. Саме держава бере на себе ініціативну функцію співробітництва, стаючи партнером кооперації, що формується, а не виключно домінуючим і владним інститутом, який нав'язує свій стандарт діяльності.

Відновлення значущості політичного аспекту публічного управління в новій концепції, поряд із колишнім змістом щодо підвищення політичної ролі виконавчих органів влади, набуло нових складових.

По-перше, публічне управління розглядається як функція суспільної координації, виконувати яку покликані не лише професіонали-упралінці, а й структури та інститути громадянського суспільства. При цьому провідна роль відводиться не впливу, а участі.

По-друге, державні справи, державні органи та організації стають публічними та відкритими для суспільної дискусії. При цьому дискусія стає важливим ресурсом вироблення політко-упралінських рішень.

По-третє, підґрунтам для вироблення політичних і організаційно-упралінських рішень стає прагнення до досягнення суспільного блага, спільного інтересу, що визначаються як державою, так і суспільними учасниками процесу. Ніхто не наділений правом узурпувати вираження спільного інтересу.

По-четверте, державне управління, як управління суспільними справами, зазнає оцінки не лише з точки зору прагматичних критеріїв ефективності, а й включає політико-моральні критерії. Етичний кодекс стає важливою структурною складовою оцінки управлінської діяльності.

По-п'яте, процес політико-упралінської діяльності стає насиченим новими формами та механізмами, що включають такі незвичні для попередніх моделей складові, як громадська експертиза, суспільні форуми, державно-громадські комісії та ін.

В цілому слід зазначити, що традиційна проблема співвідношення політики та управління в цій новій концепції спрямована на віднайдення взаємозв'язків суспільства з державними інститутами.

Водночас сучасне інформаційне суспільство, піддаючи сумніву всі колишні істини, створює нові способи та принципи управління, які позначаються поняттям «governance». Варіантів його перекладу існує багато, наприклад: керівництво, регулювання, загальне управління, політичне управління. Розрізняють декілька варіантів щодо тлумачення цього терміну.

В загальному розумінні термін «governance» означає спосіб, за допомогою якого здійснюється управління економічним і соціальним розвитком країни⁷³. Так експерти Світового банку вважають, що «governance» схоже з поняттям «керівництво» («leadership»). Разом із цим таке тлумачення не зовсім точно відображає зміст відносин, що виникають між державними інститутами, бізнес-структурами та асоціаціями громадянського суспільства.

Документи «Програми розвитку ООН» підкреслюють інший смисл терміну «governance». Маючи на увазі «хороше управління» («good governance»), розробники програми пов'язали його з управлінською специфікою діяльності всієї системи влади. Таким чином, «governance» можна розглядати в якості практики економічної, політичної та адміністративної влади з управління справами держави на усіх рівнях. Це поняття об'єднує механізми, процеси та інститути, через які громадяни та групи виражаютимуть свої інтереси, реалізують свої законні права, виконують обов'язки та балансують між відмінностями⁷⁴. До основних властивостей «хорошого управління» належать:

– участь (усі громадяни мають право голосу щодо прийняття рішень – прямо чи опосередковано через легітим-

ні інститути, що представляють їх інтереси; така широка участя ґрунтується на свободі асоціацій та слова, а також на здатності до конструктивного діалогу);

– верховенство права (чесність і безпредісність правових структур, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини);

– прозорість (свобода інформації; її повнота й доступність для всіх, хто в ній запідіваний);

– чутливість (усі інститути чутливо реагують на потреби громадян);

– орієнтація на злагоду (дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питання про те, що більш за все відповідає потребам групи та якими способами, за допомогою яких процедур цього слід досягати);

– справедливість (усі громадяни мають можливість підвищити свій добробут);

– результативність і дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян);

– підзвітність (уряд, приватний бізнес і структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституціональним носіям прав);

– стратегічне бачення (лідери та громадськість ґрунтуються на довгострокових перспективах управління та розвитку особистості та чітко уявляють собі ті заходи, що необхідні для їх реалізації).

Згідно тлумачення Комітету з публічного менеджменту ОЕСР, «governance» є забезпеченням і розподілом влади та авторитету, що покликані охороняти конституційні цінності. Сучасні адміністративні реформи пов'язуються ним із переходом від притаманного новому державному менеджменту інструменталізму до системних підходів, спрямованих на відновлення або більш повне урахування політичних і моральних аспектів адміністрування⁷⁵.

73 World Bank. Governance: The World Bank's Experience. Washington, 1994.
74 UNDP. Good Governance and Sustainable Human Development // Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. – 2002. (<http://magnet.undp.org>)

75 Public Sector Modernization: a New Agenda. Executive Summary 2002 // 26-th Session of the Public Management Committee of OECD. – <http://www.oecd.org>

Як зазначають експерти ОЕСР, різницю між цими підходами можна описати у формі наступних протилежних тез, що наведені на рис. 2.2.

Системний підхід до управління частково пов'язаний з інструментальним і включає в себе низку концептуальних положень теорії мереж, синергетики, суспільно-державного управління, теорії демократії комунітарного типу. При цьому слід зазначити, що він не применшує місця та ролі держави як одного з головних агентів прийняття рішень. Так, у доповіді Комітету ОЕСР зазначається, що «незважаючи на нагромадженість і складну структуру, уряд залишається єдиним органом, що діє у відповідності з конституцією та в просторі адміністративного права, а результати управління залежать від узгодженості роботи механізмів вироблення політики, бюджетного процесу, управління цивільною службою та підзвітності в рамках відповідної політико-адміністративної культури»⁷⁶ [c.6].

	Інструменталістський підхід	Системний підхід
Загальні властивості	Середня невизначеність і ризик	Висока невизначеність і ризик
	Чіткий розподіл праці між акторами	Співробітництво між урядом, бізнесом, громадянським суспільством
	Вимоги щодо зниження суспільних витрат	Глобалізація
	Тиск ринку (прозорість, антикорупційність)	Вимоги довіри та передбачуваності
Основний фокус	Постачальницькі структури	«Governance»-структури
	Грунтuvання на менеджменті	Грунтuvання на політиці

76 Public Sector Modernization: a New Agenda. Executive Summary 2002 // 26-th Session of the Public Management Committee of OECD. – <http://www.oecd.org>

	Прагнення до продуктивності	Прагнення до ефективності
	Динамізм / автономія	Забезпечення спільної та цілісної роботи уряду
	Зорієнтованість на клієнта / споживача	Зорієнтованість на громадян
	Спеціалізація	Інтеграція, координація (горизонтальна, вертикальна)
	Операціональна ефективність / підзвітність	Макропродуктивність – вплив / підзвітність
	Орієнтація на результат	Орієнтація на наслідки
	Короткотермінові перспективи	Довгострокові перспективи
	Одноцільові агентства	Багатоцільові міністерства
	Окремі проблеми / програми	Міжпроблемні програми
	Ефективність і удосконалення послуг	Ризик-менеджмент і посилення інновацій
Виклики	Низька макропродуктивність	Недостатня збалансованість різних підходів / цінностей
	Накопичувальна ментальність	Здатність до адаптації в умовах викликів, що виникають
	Дефіцит координації	Створення нових форм співробітництва між носіями прав
	Слабкість механізмів управління ризиком	

Рис. 2.2. Перспективи модернізації управління

Цей наголос на ролі держави свідчить, що реалізація концепції «governance» не призводить до зниження керованості соціумом. Якщо в теорії політичних мереж на перший план висувається автономість мереж щодо державної влади, то нині стуція змінилася⁷⁷.

77 Rhodes R.A.W. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability / R.A.W. Rhodes. – Buckingham, 1999. – 315 p.

Інтерес до «governance» не слід пов'язувати з ідеєю занепаду держави, швидше, він відображає здатність держави розвивати нові стратегії для підвищення керованості⁷⁸ [с.136].

Відповідна думка висловлюється в роботі К.Кнілла та Д. Лемкуля, які зазначають, що «governance» досліджується з державницької точки зору. Водночас такий підхід не є ні конвенціональним, ні модним у сучасній політичній науці. Дослідники вважають його більш корисним для аналізу нових структур управління⁷⁹.

Слід зазначити, що це не означає, що держава знову залишається домінуючим агентом. В новій концепції управління підкреслюється, що ні власне держава, ні громадянське суспільство у відокремленні від держави не здатні створити дієвий механізм для вирішення суспільних проблем. При цьому, як держава, так і громадянське суспільство стають більш прозорими і вже неможливо визначити, де закінчується одне й починається інше. Розподіл обов'язків між урядовими й неурядовими організаціями кожного разу починається з переговорів⁸⁰.

Отже, проблема співробітництва є однією з нових у теорії нового публічного управління. Вона ґрунтуються на трьох основних постулатах:

- всі актори, включенні до управління, мають спільні завдання та не переслідують приватних інтересів;
- актори обмінюються ресурсами, значущість яких не є старовоальною, а визначається в процесі обміну; у зв'язку з цим моральна підтримка стає важливим ресурсом у прийняття рішень;
- встановлення співробітництва є складним процесом, що передбачає вдаємодію між різними акторами, які мають власні ресурси.

78 Pierre J. Governance, Politics, and the State / J. Pierre, G. Peters . - N.Y., 2000. - 180 p.

79 Knill Ch. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance / Ch. Knill, D. Lehmkuhl // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. – 2002. – Vol. 15. – № 1. – P. 62.

80 Кооман Я. Общественно-политическое правление (Social-political governance) / Я. Кооман // Государственное управление. Словарь-справочник. – СПб. – 2001. – С. 212.

Виходячи із цього, співробітництво є особливим типом відносин між публічною та приватною сферами. На противагу контрактній моделі, коли головним актором виступає адміністрація, що встановлює цілі та об'єкти угоди, форму кооперації тощо, співробітництво передбачає вироблення єдиної платформи взаємодії зі спільними ризиками та відповідальністю за отримані результати⁸¹.

Як підкреслює Е. Вигода, співробітництво може бути доситьм тоді, коли громадяни та їх асоціації набувають повноважень на вирішення низки суспільних завдань. Надання повноважень стимулює аутентичну вільну поведінку громадян без втручання держави. Уряд може створити зовнішні умови для вияву активності індивідів, груп або організованих інститутів. Програмами зачленення та співробітництва мають керувати громадяни, а управляти практики, які їх розуміють⁸².

Таким чином, загальна сутність концепції «governance» полягає в тому, що державне управління втраче колишню жорсткість, деталізованість і регламентованість. Воно ґрунтуються, швидше, на горизонтальних, ніж на вертикальних зв'язках між урядовими органами, асоціаціями громадянського суспільства та бізнесом. Відповідне управління відрізняється як від простого адміністрування, за якого джерелом політичних рішень виступає виключно політичне керівництво, так і від ринкової моделі з її наголосом на торговельній оборудці, де кожний учасник намагається максимізувати власну вигоду. Реалізуючись шляхом переговорів між державними та недержавними структурами, що зацікавлені в спільних зусиллях для досягнення взаємовигідного результату, «governance» здатне більш ефективно створювати умови для задоволення суспільних потреб, тобто виробляти соціально значущі рішення.

81 Teisman G. Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? / G. Teisman, E.-H. Klijn // Public Administration Review. – 2002. – Vol. 62. – N 2. – P. 76.

82 Vigoda E. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration // Public Administration Review. – 2002. – Vol. 62. – N 5. – P. 535.

2.4. Дослідження розроблення антинаркотичної політики у Великобританії в умовах реформування

Проблема наркоманії серед молоді поствоєнного періоду загострилася у Великобританії, як і в інших європейських країнах, в 1960-ті – 1970-ті роки. До зазначеного часу вживання наркотиків було рідкісним явищем і стосувалося лише маргінальних груп, а також мігрантів. Намагаючись вирішити проблему наркоманії, британська влада, керуючись принципами традиційної моделі державного управління, створила декілька комісій, поставивши перед ними завдання знайти ефективний спосіб викорінення наркоманії в країні. Безпосередньо, у відповідності з рекомендаціями *Wooton Report* в 1969 році було створено Консультаційну раду з питань протидії зловживанню наркотиками (*Advisory Council in Misuse of Drugs*), з ініціативи якої уряд прийняв рішення заборонити вживання конопель, ідентифікувавши їх з наркотиками категорії «В» на рівні з такими важкими наркотичними речовинами, як героїн і кокаїн⁸³.

Упродовж наступного десятиліття вирішення проблеми зростання наркозалежніх громадян відбувалося в напрямку установлення всіляких заборон, обмежень і накладення санкцій, проте ізольовано від суміжних сфер і зацікавлених в участі груп. Наприклад, фахівці від системи охорони здоров'я й представники некомерційних організацій вирішували проблему зростання кількості наркозалежніх самостійно, а основні повноваження з розроблення політики були покладені виключно на Департамент охорони здоров'я та соціального захисту, а також на поліцію. Такий підхід тлумачився ідеологічною позицією Консервативної партії, лідери якої розглядали проблему наркотиків ізольовано від інших соціальних сфер, вбачаючи зв'язок між наркоманією, злочинністю та депривацією надуманою й невловимою.

83 Acevedo B., Common R. Governance and the Management of Networks in the Public Sector. Drugs Policy in the United Kingdom and the Case of Cannabis Reclassification // Public Management Review. – 2006. – Vol. 8. – P. 395 – 414.

Прихід до влади в середині 1990-х років Лейбористської партії з ідеями «інтегрованого уряду», відмови від радикалізму, «нового державного управління» дозволив виявити цей зв'язок і актуалізувати його для розроблення антинаркотичної політики, створивши основу для міжвідомчого об'єднання зусиль. Партнерство багатьох відомств стало визначальним трендом у розробленні заходів щодо боротьби з наркоманією до моменту оголошення наркотиків епідемією на рівні зі СНІДом.

У відповідь на цю ситуацію уряд запропонував альтернативний підхід до її подолання – розширити роль добровольчого сектору й створити умови для формування соціально-державного партнерства у вирішенні проблеми зростання вживання наркотиків. Таким чином, пропонувалося впроваджувати практики державного управління в формі «governance», стимулювати формування мереж для поліпшення координації дій численних зацікавлених груп і посилення їх інтеграції.

Британський уряд вбачав перспективу в використанні потенціалу муніципального управління й добровольчих організацій, їх досвіду й експертизи для вирішення проблеми, пов'язаної з наркозалежністю. Ці ідеї були включені в 1995 році до розробленої Департаментом охорони здоров'я програми «Tackling Drugs Together: A Strategy for England», спрямованої на активне правозастосування, забезпечення доступного лікування, а також на просвітницьку роботу й профілактику. Для її реалізації було сформовано 150 команд по боротьбі з наркотиками. Їхнім основним завданням було розповсюдити антинаркотичну політику на регіональному і місцевому рівнях. Паралельно було створено National Treatment Agency для координації політики в сфері надання медичної допомоги й лікування наркозалежніх. У підсумку проблема наркоманії потрапила в політичний «Порядок денний», ставши прикладом розроблення державної політики в дусі «мережевого підходу».

Для ефективної реалізації антинаркотичної політики у відповідності з принципами державного управління в формі «governance» у 1998 році уряд Великобританії призначив координатора – United Kingdom Anti-Drug Coordinator, відповідального перед урядовим підкомітетом з протидії зловживанню наркотиками (Cabinet Sub-Committee on Drug Misuse), що одночасно очолював Групу стратегічного управління антинаркотичною політикою (Anti-Drug Strategic Steering Group). Водночас на етапі реалізації антинаркотичної політики почали загострюватися проблеми, пов'язані з діяльністю 150-ти команд із боротьби з наркотиками у зв'язку зі зростанням бюджетних витрат на їх фінансування й неможливістю координації їх активності при розширенні повноважень керівників. Однак було прийняте рішення не відмовлятися від цих команд, а шукати способи поліпшення взаємодії між ними. Безпосередньо рішенням стало прийняття в 1998 році Crime and Disorder Act, що законодавчо закріплював Crime and Disorder Partnership для здійснення загального керівництва реалізації політики. Важливість цього інституту полягала в тому, що пропонувалося включення до процесу кримінальної юстиції (Crime Justice agencies), яка на рівні з урядом, брала участь в організації й імплементації політики з цієї соціальної проблеми.

У 2001 році для розвитку антинаркотичної політики Міністерство внутрішніх справ запропонувало провести ревізію діючого антинаркотичного законодавства, доручивши Консультивативний раді по боротьбі зі зловживанням наркотиками, з зачлененням експертного пула, оцінити рівень шкідливості конопель. Так, у відповідності з відповідним документом всі наркотичні речовини поділялися на три категорії за ступенем їх небезпеки:

1. Категорія «А»: конопляна олія, кокаїн і crack, екстазі, героїн, ЛСД, метадон, magic mushrooms.

2. Категорія «В»: амфетаміни, барбітурати й кодеїн, а також коноплі (resin and herbal form).

3. Категорія «С»: м'які амфетаміни, стероїди й слабкі транквілізатори.

Незважаючи на той факт, що проблема переосмислення шкідливості конопель декілька разів актуалізувалася упродовж декількох десятиліть, «стратегічне вікно» відкрилося лише в 2001 році зі вступом на посаду нового міністра внутрішніх справ, який ініціював обговорення проблеми наркотиків із зачлененням широкої експертної громадськості й основних відомств, у компетенції яких була реалізація антинаркотичної політики. У підсумку, в березні 2002 року, Консультивативною радою було прийнято рішення про декласифікацію всіх препаратів на основі конопель, переведення їх із категорії «В» в категорію «С». В якості обґрунтування своєї позиції Рада й експерти аргументували:

1. До 1998 року було проведено 100 000 арештів за зловживання коноплями, однак 50% із них стали не більш, ніж перестраховкою правоохоронних органів і завершилися звільненням затриманих з-під варти.

2. Це призведе до відчутної економії ресурсів і дозволить більше уваги приділяти проблемі наркоманів, які вживають більш важкі й небезпечні речовини, спрямувати кошти на програми медичної допомоги, реабілітації й профілактики.

Уряд зайняв достатньо обережну позицію, оскільки для нього важливо було підкреслити, що рекласифікація наркотиків зовсім не означає їх легалізації або декриміналізації. Однак громадськість сприйняла перші кроки уряду на цьому шляху саме як легалізацію конопель, що викликало суттєвий спротив ЗМІ, громадських організацій і поліції. Відповідно від міністра внутрішніх справ заходали додаткових пояснень з приводу рекласифікації та її соціальних наслідків.

Підсумок проведеної урядом рекласифікації наркотичних речовин виявився несподівано незначним. Так, переведення конопель до категорії «С» дозволило змінити лише термін покарання за зберігання, що зменшився до семи років, а термін покарання за розповсюдження залишився

незмінним – чотирнадцять років. Показово, що на етапі реалізації цього рішення поліція була наділена дискретними повноваженнями з визначення того, в яких випадках відповідні законодавчі норми є застосовними.

Мережевий аналіз застосовно до дослідження процесів розроблення та реалізації антинаркотичної політики ставить суттєву понятійну проблему. Так, антинаркотична політика може бути описана через поняття «проблемна мережа», що характеризує її як нестабільну багатофакторну взаємодію. Водночас її можна тлумачити як внутрішньодержавну мережу, що ґрунтується на масштабних констеляціях інтересів різних відомств. Дослідження лише одного з фрагментів антинаркотичної політики – процесу рекласифікації наркотиків – дозволило виявити декілька типів мереж, що брали участь у обговоренні.

На рисунку 2.3 наведено типову «проблемну мережу», що описує процес розроблення політики з рекласифікації конопель. Вона включає значну кількість учасників, для яких типовими є нестійкі інтеракції, що ґрунтуються на постійних консультаціях, нерівномірному розподілі влади й обмеженості ресурсів.

В цьому випадку численні консультації між учасниками не привели до реальних переговорів між зацікавленими сторонами, а політики зберегли свої дискреційні повноваження на фінальному етапі цілепокладання, не виявивши бажання (волі) змінити своє ставлення до наркотиків і не відступивши від своїх упередженностей.

Типи мережі	Учасники
Політична спільнота	Поліція, Міністерство внутрішніх справ; Департамент охорони здоров'я; система правосуддя
Мережа професіоналів	Державна служба охорони здоров'я; лікарі та психологи; організації, що займаються лікуванням наркозалежних хворих
Внутрішньодержавна мережа	Команди боротьби з наркотиками

Мережа виробників	Не брали участі в мережі, проте активні на ринку конопель
«Проблемна мережа»	Активісти; ЗМІ; родичі; міжнародні лобісти; педагоги; Консультативна рада

Рис. 2.3. Типи політичних мереж, що брали участь у процесі обговорення проблеми рекласифікації наркотиків

Таким чином, незважаючи на той факт, що спочатку до обговорення проблеми були запрошенні численні зацікавлені групи, на заключному етапі прийняття рішення лише групи-інсайдери одержали доступ до підсумкового його формулювання.

Особливе місце у вирішенні проблеми наркозалежності займає мережа виробників, без якої не є можливим аналіз процесів у жодному легальному економічному домені. Однак, у досліджуваному випадку ця мережа перебуває в «серій зоні» через своє нелегальне становище. Проте мережа виробників є одним із найважливіших акторів, які займають пріоритетні позиції в економіці наркотиків, оскільки, наприклад, коноплі, вирощені в домашніх умовах, забезпечують 50% місцевого ринку споживання. Разом із цим, за оцінками експертів, у Великобританії виробництво конопель складно уявити як мережу, що відрізняється згуртованістю або інтеграцією. Швидше за все, доцільно констатувати, що воно атомізоване, представлене тисячами дрібних виробників, які забезпечують невеликі ринки або орієнтованих, в основному, на самостійне споживання.

Навпаки, доцільно констатувати існування мережі споживачів, що виникла внаслідок зростання кількості громадян, які хоча б один раз в житті вживали коноплі (44%). Слід зазначити, що саме зростання вживання конопель стало одним із аргументів на користь рекласифікації наркотиків. Парадоксально, проте така зацікавлена в рекласифікації конопель група, як її споживачі, опинилася не настільки активною в просуванні своєї позиції в «проблемній мережі». Світова практика свідчить про те, що вони ніколи не беруть участі в публічних форумах і обговореннях, а їхня позиція,

як правило, представлена побічно, через активістів, родичів і некомерційні організації.

Як відомо, державна політика не стільки відображає інтереси великих соціальних груп, скільки є результатом розуміння політиками своїх інтересів, а також проблем, що постають перед ними, і рішень. З цієї причини для аналізу процесу прийняття рішень необхідно брати до уваги той внутрішньополітичний контекст, в якому рішення проектується й реалізовується. У випадку з рекласифікацією конопель прослідовується цікава тенденція. В 2001 році приймається рекомендація Консультативної ради зі зловживання наркотиками про переведення конопель до категорії «С». Однак ще в 1969 році ця ж Консультативна рада зробила висновок про те, що коноплі менш шкідливі, ніж інші види наркотиків. Проте уряд не прийняв до уваги рекомендації експертів. Заключне рішення відображало волю та індивідуальну позицію міністра внутрішніх справ Дж. Калахана, який ще до публікації звіту експертів публічно заявив свою позицію щодо конопель. Зазначене обумовило включення цього виду наркотиків в Misuse of Drug Act (1971) в категорії «В». Крім цього, важливу роль відіграла позиція поліції, що категорично відкидала можливість будь-яких ліберальностей щодо розповсюджувачів і споживачів конопель, виступивши в якості політично сильного гравця в складі домінуючої коаліції, що підтримувала позицію міністра.

Протилежна стратегія з аналогічного питання спостерігалася в Нідерландах, де діяльність уряду ґрунтуються на постійних консультаціях і зближенні позицій основних стейкхолдерів, які представляють інтереси груп плюралістичного поліструктурного суспільства. В цій країні думка й ідеологічна позиція одного з політичних лідерів не можуть суттєво вплинути на проектування й реалізацію рішення. Виходячи з цього, всі положення й напрями антинаркотичної політики країни стали результатом тривалих переговорів, обговорення висновків експертних комісій, що в під-

сумку призвело до законодавчого закріплення принципово іншого статусу конопель.

Крім конфігурації політичних сил всередині країни, на прийняття рішення про рекласифікацію наркотиків чинив вплив і зовнішньополітичний контекст. З одного боку, очевидним був тиск Міжнародної ради з контролю за обігом наркотиків (International Narcotic Control Board), що виступала проти визнання конопель легким наркотиком, оскільки це могло дати негативний сигнал їх виробникам і суспільству в цілому. З іншого боку, уряд Великобританії спостерігав ситуацію в низці європейських країн, які пішли шляхом Нідерландів, де держава «закриває очі» на факт вживання громадянами конопель, залишаючи при цьому відповідний наркотик поза правовим полем. До таких країн належать Німеччина (декілька міст, земель), Бельгія, що декриміналізувала персональне вживання наркотиків, Португалія, що легалізувала всі види наркотиків, Швейцарія, що лише веде облік зростання споживання.

Однак в інших країнах (наприклад, Франція, Швеція) по-дбіну ініціативу уряди сприйняли вкрай негативно, що спровокувало суттєвий розкол в Європейському Союзі щодо розроблення единого підходу з антинаркотичної політики.

Складно переоцінити вплив мережі професіоналів і політичного співовариства на процес формульовання проблеми та зміни установок, а також упереджень суспільства щодо конопель. Наприклад, в Нідерландах основні напрями антинаркотичної політики розроблялися в контексті рішення проблеми охорони здоров'я, тобто основні повноваження з проектування політики були покладені на міністра охорони здоров'я. У Великобританії контроль за вживанням наркотиків перебував у компетенції міністерства охорони здоров'я за активної «інтервенції» системи кримінального правосуддя, що й визначило жорсткість позиції уряду стосовно конопель. Крім цього, важлива роль відводиться й епістемічним співоваристям, оскільки знання й релевантна інформація, носіями якої є їх

учасники, може суттєво змінити ракурс бачення проблеми та її заключне формулювання. Наприклад, у Нідерландах уряд прислухався до позиції соціальних працівників, психологів і соціологів, що й визначило прийняття більш ліберального рішення. У Великобританії позицію щодо наркотиків формували медичні працівники, схильні тлумачити вживання конопель як залежність.

Використання мережевого аналізу дає можливість відобразити всю складність процесу розроблення й реалізації державної політики. Водночас приклад антинаркотичної політики Великобританії демонструє й слабкі строни мережової концепції. Так, 150 команд із боротьби з наркотиками, сформовані на перших етапах розроблення антинаркотичної політики, становлячи, по-суті, мережевий альянс, перетворилися в злагоджену машину контролю й моніторингу. На думку їх координатора, Р. Еліота, моніторинг перетворився для них у культ, оскільки центральні відомства вимагали швидких позитивних результатів і гучних перемог, аналогічно тому, як самі наркозалежні прагнути якомога швидше задовольнити потребу в наркотику. Навіть кримінальні банди, що контролювали ринок наркотиків, зі здивуванням реагували на прагнення влади контролювати, проте при цьому не здійснювати ніяких реальних дій. Резюмуючи свою позицію, Р. Еліот охарактеризував діяльність цих команд як спробу боротися, коли одна рука зв'язана за спиною, на другій боксерська рукавичка й дана жорстка вказівка не вступати в бій. Іншими словами, проблема полягала в тому, що на етапі розроблення антинаркотичної політики уряд суттєво розширив коло акторів, які приймали участь у обговоренні, однак на етапі її реалізації не були належним чином розмежовані й визначені сфери відповідальності між учасниками. В результаті даний промах не дозволив досягнути прогресу в вирішенні проблеми. Все було зведенено лише до незначного скорочення термінів покарання⁸⁴.

Приклад розроблення антинаркотичної політики в Великобританії дозволяє оцінити можливості мережевого аналізу в розкритті її динаміки, виявленні факторів, що впливають на процеси її розроблення й реалізації упродовж тривалого періоду часу, а також в визначенні основних коаліцій, які визначають специфіку сприйняття слабо структурованої проблеми та оцінки альтернатив її вирішення.

Таким чином, «governance» слід розуміти як спосіб управління в мережевому суспільстві. При цьому зростає значущість політичних питань взаємодії агентів, включених до публічного управління. Водночас концепція «активізуючої держави» передбачає активне впровадження мережевих елементів в управління. Поняття «governance» слід розуміти в новій якості як спосіб «управління без уряду», в якому прослідовується рівноправний зміст спілкування в політичних мережах урядових і неурядових структур.

Виходячи з цього, загальна сутність концепції «governance» полягає в тому, що державне управління втрачає колишню жорсткість, деталізованість і регламентованість. Воно ґрунтується, швидше, на горизонтальних, ніж на вертикальних зв'язках між урядовими органами, асоціаціями громадянського суспільства та бізнесом.

84 Acevedo B., Common R. Governance and the Management of Networks in the Public Sector. Drugs Policy in the United Kingdom and the Case of Cannabis Reclassification // Public Management Review. – 2006. – Vol. 8. – P. 395 – 414.

Розділ 3

КОНЦЕПЦІЙ ТЕХНОЛОГІЇ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ У ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ СВІТУ

3.1. Причини проведення адміністративних реформ

Загальним підґрунтям адміністративних реформ у 80-90 роки минулого століття були криза держави загального благополуччя та зростання питомої ваги публічного сектора, нестабільність економічного та соціального розвитку, інтернаціоналізація та глобалізація процесів розвитку, зростання інформаційних потоків і технологій, стрімке падіння довіри населення до держави та бюрократії, перехід до постматеріальних цінностей в культурі та способі життя.

В широкому розумінні адміністративні реформи мали змінити традиційну систему державного управління, що ґрутувалася на чітких інструкціях і жорсткій ієрархії, новою, яка зорієнтована на ринкові відносини та принципи конкуренції. Заорганізованість і збільшення державного апарату, зниження ефективності роботи державних службовців спродукували ідею постановки обсягу заробітної плати чиновників у залежність від ефективності їх праці. Все це означало відмову від концепції бюрократії М. Вебера, що становила базис систем державного управління в більшості західних країн. Веберівська концепція забезпечувала стійкість цих систем за допомогою жорсткої ієрархічності, стандартизованості процедур, чіткої регламентації діяльності державних структур і закритості державної служби як соціального інституту. Ідеологія реформ висунула на перший план тезу про те, що реальні рішення приймаються в

сфері комунікацій між окремими елементами державних, приватних і суспільних структур⁸⁵ [с. 442].

Умовно сучасними адміністративними реформами можна вважати перетворення, які були здійснені в системах державного управління зарубіжних країн наприкінці ХХ – початку ХХІ століття. Проте, навряд чи лише цей відрізок часу слід вважати періодом адміністративних реформ.

Реформаторських ідей і практичних проектів було чимало і в XIX столітті, і упродовж усього ХХ століття. У зв'язку з цим французький професор Р. Драго зазначав: «У певному сенсі адміністративна реформа – це міф. Адміністрація знаходитьться в стані постійної реформи, що є ознакою її здоров'я»⁸⁶.

Вітчизняний вчений Б. Кухта дає визначення поняттю «реформа» як перебудові, певної сторони суспільного життя, політичних інститутів, за яких, зазвичай, не знищуються основи існуючого суспільно-політичного ладу. Науковець зазначає, що формально реформи – це нововведення, незалежні від змісту. Вони не змінюють існуючої соціальної структури. Принципова різниця між революцією та реформою полягає в тому, що внаслідок революції відбувається швидка зміна політичної системи з її структурними елементами, способу виробництва. Реформи ж відбуваються еволюційним, повільним темпом, а спосіб виробництва, як правило, не змінюється. Слід зазначити, що в епоху «великих реформ» він може поволі змінюватися, а також модернізуватися й режим влади. Якщо революція триває 3–5 років, то реформи – 10–15 років. Якщо вони призводять до глибинних системних змін, то їх називають кардинальними реформами. В умовах реформ поступово змінюється й еліта влади. Якщо за умов революції еліта змінюється різко знизу вверх, то під час реформ рух еліт може

⁸⁵ Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: учебное пособие / С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. – 3-е изд., доп. и перераб. – М.: КДУ, 2007. – 496 с.

⁸⁶ Драго Р. Административная наука / Р. Драго. – М., 1982. – 172 с.

відбуватися по колу. При кардинальних реформах еволюційна заміна еліт може відбуватися знизу вверх⁸⁷ [с. 381].

На думку російської дослідниці І. А. Василенко, адміністративна реформа – це структурні зміни в роботі державного апарату, що спрямовані на підвищення його ефективності та вдосконалення якості рішень, які приймаються⁸⁸ [с. 224]. Так, адміністративні реформи здійснюються в декількох основних сферах, найбільш важливими серед яких є: державна служба та кадрова політика; управління державними витратами; організаційні структури виконавчої влади; розробка та реалізація державної політики.

Метою адміністративних реформ у зарубіжних країнах є постійна адаптація системи державного управління до нестійких умов розвитку, глобалізації економічних і соціальних процесів, зростання інформаційних потоків і технологій.

Необхідність перетворень була викликана й невдоволенням публічним управлінням, зниженням довіри населення до державного апарату. У літературі з цього питання йдеться про кризу адміністративної держави, яка виражалася у втраті керованості суспільними справами (процесами), неефективному використанні грошей платників податків, зниженні якості послуг, що надавалися населенню, різкому падінні довіри до органів державної влади та державної служби⁸⁹.

Разом із практичними кроками з реформування державної адміністрації в цей час зростає розуміння необхідності підкріплення їх новими теоретичними підходами та аналізом інтернаціональної практики адміністративних переходів процесів. Проявляється все більша увага до зміни

87 Кухта Б. Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни / Б. Кухта, А. Романюк, Л. Старецька, Л. Угрин, О. Красівський, Г. Ткаченко. – Львів: Кальварія, 2003. – 500 с.

88 Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник / И.А. Василенко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2010. – 415 с.

89 Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. – СПб., 2000. – С. 146.

ставлення практиків щодо адміністративної науки та включення наукового потенціалу в реформаторський процес. Змінюються ставлення до емпіричних досліджень адміністративного процесу та використання порівняльного методу. Особливо впливають на цей процес інтернаціоналізація досліджень і практики реформування державного управління, а також міжнародні організації: Організація економічного співробітництва та розвитку, Міжнародний валютний фонд, Всесвітній банк.

Хоча досвід різних країн у сфері адміністративних реформ відрізняється за низкою ознак, проте він дає можливість сформулювати деякі спільні характеристики змін та чіткіше розуміти реформаторські принципи й тенденції.

Той факт, що практично всі уряди пішли на часткову або більш радикальну перебудову системи управління публічним сектором свідчить про те, що адміністративні реформи стали спільною потребою, проте в різний час і з різною інтенсивністю. Вони здійснювалися урядами, що були сформовані різними політичними силами: консерваторами, лібералами, соціалістами. Вони перебували під впливом двох основних факторів – ринку та демократії. Слід зазначити, що адміністративні реформи ще не завершилися в жодній із країн. Експерти доводять, що адміністративні реформи перетворюються в постійний елемент державного управління в умовах нестабільності постіндустріального суспільства.

Потреба в проведенні адміністративних реформ ставала все більше актуальною в кінці 70-х-80-х років у зв'язку з низкою економічних, соціальних і політичних обставин. Найбільш очевидно вона виявилася в ангlosаксонських країнах, звідки в подальшому були запозичені теоретичні ідеї та практичний досвід.

Перш за все, потреба адміністративних змін визнавалася економічними та соціальними причинами, які зрозуміли консервативні уряди, що прийшли до влади в низці західних країн. Основною причиною став зростаючий тиск комбінації факторів соціального порядку на

державні витрати. Їх обумовили збільшення кількості пенсіонерів за катастрофічного зниження чисельності економічно активного населення, а також зростання безробіття та постійного підвищення споживчих очікувань населення щодо стандартів життя та громадських послуг, які надавалися державою⁹⁰. Хоч усі ці особливості стосуються, перш за все, Великобританії, проте й у інших країнах соціально-економічні питання, що пов'язані з потребами населення та фінансовими, а також організаційними можливостями держави з їх задоволення, були пріоритетними. Дефіцит державного бюджету в цих умовах змушував уряди йти на рішучі кроки з реформування державного управління для більш раціонального використання ресурсів і підвищення ефективності їх використання. Економічний підхід до державного управління та державної служби став домінантною політикою їх реформування. В центрі реформ була поставлена проблема ефективності в усіх її формах – економічній, соціальній, організаційній.

Економічний підхід до адміністративних реформ виразився в понятті переходу від державного адміністрування до державного менеджменту. Це потягнуло суттєві зміни теорії та практики державного управління. Як зазначають російські науковці, хоча реформи на шляху державного менеджменту не всіма сприймаються⁹¹ [с. 355], а за оцінками окремих дослідників (наприклад, Джеймса Томпсона), «не працюють» у США, проте в цілому в західних країнах менеджерська риторика та менеджерські засоби управління в публічній сфері явно домінують⁹².

90 Butler R. The Evolution of the Civil Service – A Progress Report / R. Butler // Public Administration. – 1993. – Vol. 71.

91 Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РООПЭН), 2007. – 495 с.

92 Thompson J. Devising Administrative Reform That Works: The Example of the Reinvention Lab Program / J. Thompson // Public Administration Review. – 1999. – № 4 – Vol. 59.

В цілому слід зазначити, що цілі та напрями адміністративних реформ у західних країнах концентруються навколо наступних проблемних питань⁹³:

– де мають пролягати межі між суспільним і приватним секторами?

– де знаходяться межі між політикою та управлінням?

– які власні обмеження на адміністративну свободу?

– як мають бути спроектовані суспільні інститути щоб вони могли відповісти на особливі потреби та інтереси культурних меншин?

– який по суті баланс між централізацією та децентралізацією?

– чи є найкращою організація, коли один виконавець служить одному керівникові?

– як можна ефективно скоординувати роботу багатьох формально автономних і функціонально незалежних організацій, які становлять суспільний сектор?

– як можна вимірювати ефективність діяльності виконавчих органів влади?

– у чому полягає обов'язок і відповідальність державних службовців?

Ці «одвічні проблеми» теорії та практики державного управління знову актуалізувалися та спровокували суттєву дискусію серед фахівців. Було висунуто множину конкурючих концептуальних схем, проте в центрі залишився менеджеріальний підхід, оскільки глобальний тиск ефективності та продуктивності в громадському секторі є найбільш вираженим у літературі з державного управління⁹⁴. Цей підхід здобув назву нового державного менеджменту (*new public management*), в основі якого закладено ідею теорії раціонального вибору та ринкових установок у цілому. Водночас

93 Boston J. Public Management: The New Zealand Model / J. Boston, J. Martin, J. Pallot, P. Walsh // Mealburne; New York; Toronto: Oxford University Press. – 1996. – 221 p.

94 Welsh E. Public Administration in Global Context : Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations / E. Welsh, W. Wong // Public Administration Review. – 1998. – № 1. – Vol. 58.

існують різні менеджерські підходи, проте кожний із них перебуває під впливом «менеджеристської ідеології», або «менеджеризму», що ґрунтуються на економічній науці.

Якщо проаналізувати напрями загальних змін у державному управлінні, що знайшли відображення в його менеджерській реформі різних країн, то всі вони можуть бути зведені до спроб упровадження ринкових механізмів, інститутів і установок в організації та діяльності сучасної держави. На думку російських науковців, загальні менеджерські установки на державне управління привели до зміни ряду традиційних постулатів, що лежать в основі цієї сфери діяльності та організації⁹⁵ [с. 357-358].

По-перше, стрімко зросла увага до фінансового менеджменту в державній сфері. Адміністративні реформи були спрямовані на підвищення цінності суспільних грошей, економію державних фінансів і зростання зацікавленості державних службовців, а також відповідних структур у їх зароблянні, а не лише витраті. Те положення, коли кожна бюрократична організація прагнула одержати якомога більше грошей при формуванні державного бюджету, мало бути замінене, за сутністю нового державного менеджменту, на прагнення до економії державних ресурсів і їх зростання за рахунок підвищення ефективності та продуктивності діяльності державних організацій, а також органів.

По-друге, реформа була спрямована на підвищення значущості оцінки діяльності державних службовців, організацій та органів державного управління за результатами, а не за активністю та кількістю дій. Результативність і продуктивність управлінської діяльності спрямовується проти витрачання часу, формальної активності, любування програмами. При цьому результат включає в себе не лише економію засобів досягнення цілей, а й якість послуг, що надаються населенню.

95 Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РООПЭН), 2007. – 495 с.

По-третє, реформа намагається змінити відносини між державним службовцем і громадянином, який звертається до держави та користується її послугами. Перш за все, відмічається прагнення підвищити службову роль держави, її виконавчих органів. Надання послуг населенню, розвиток системи послуг, підвищення їх якості стає ціллю адміністративних реформ. Слід відзначити, що економічний підхід до цієї проблеми ставить питання про рівень ефективності надання послуг державою у порівнянні з приватним сектором та необхідність визначення меж експансії держави у сферу послуг. Через орієнтацію на послуги та їх якість важливе значення надається ставленню до споживача цих послуг як до клієнта, інтереси якого мають бути на першому місці.

По-четверте, суттєвої критики зазнає традиційний принцип монополії в організації та діяльності державних органів з надання ряду послуг і виконання відповідних функцій. Ця критика супроводжується переглядом ставлення як до приватного та публічного секторів, так і власне до структури державних органів і організацій. Адміністративна реформа спрямовується на впровадження в систему державного управління принципу конкуренції. Цей принцип використовується і при формуванні державної служби. Поряд із цим у державному управлінні вводяться й інші ринкові елементи, такі, як контрактна система, тенддер, маркетинг, реклама та ін.

По-п'яте, ринковий підхід до державного управління був спрямований проти бюрократичної ієрархічності в його організації (структурі). Виходячи з цього, реформування державної організації управління включало в себе тенденції децентралізації та деконцентрації структур і функцій. Плюралізація входить як складова в адміністративні реформи та передбачає створення багатьох нових агентств із відносно більшою свободою, ніж попередні структурні елементи державної організації. У зв'язку з цим змінюються відносини між різними рівнями управління: національним, регіональним і місцевим. Значна увага приділяється розвитку місцевого самоврядування.

По-шосте, важливе значення в процесі реформування державного управління надається удосконаленню підзвітності та контролю за діяльністю державних структур, організацій та державних службовців, недивлячись, що реформа спрямовується на підвищення свободи в їх діяльності. В широкому розумінні проблема вирішується як формування нових відносин між державою та громадянським суспільством. Відносини з громадськістю перетворюються за змістом реформи в постійну функцію держави, її органів, організацій та суспільства.

По-сьоме, адміністративна реформа включає в себе також перебудову механізму прийняття управлінських рішень і проведення політики держави шляхом підвищення ступеня динамічності структур, а також функцій, розвитку їх адаптаційної здатності реагувати на середовище, що постійно змінюється, виникнення інноваційної культури й формування орієнтації на розвиток стратегій і політики. В цілому реформа спрямована на зміну сутності й стилю управлінської діяльності у відповідності з проблемами нестійкого розвитку, конкурентних відносин, ринкових орієнтирів і оцінок.

Охоплення реформами великої кількості західних країн обумовилося «управлінською дифузією», тобто уявленнями про ті ідеї, інститути та практики, що виходять із одного або декількох зовнішніх джерел і чинять вплив на проведення реформ у відповідній країні. Це частково можна пояснити загальносвітовими тенденціями політичного розвитку, оскільки взаємодія в межах широких політичних спільнот призводить до включення в національні управлінські практики норм, що обговорюються відповідними спільнотами. На інституціональному рівні запозичуються інститути, що визначають конкретні політичні практики. На їх основі вибудовують свої програми ідеологи реформ. У якості негативної тенденції, що характеризує процес дифузії, виділяється нехтування реформаторськими програмами історичних і культурних особливостей країн, які залишаються до змін.

У якості джерел дифузії виступають, перш за все, міжнародні організації (Всесвітній банк та ін.), які здійснюють інформаційно-пропагандистську та матеріально-технічну підтримку реформ і цим стимулюючи їх просування у відповідному напрямі (іноді застосовуються й більш жорсткі методи нав'язування урядам конкретних політик). Другим зовнішнім джерелом дифузії є власне ідеологія реформ, що проникає у відповідну країну, здебільшого, через засоби масової інформації та формує відповідну громадську думку. Внутрішнім джерелом дифузії є політично впливові особи, які «встановлюють норми», тобто приймають політичні рішення.

3.2. Реалізація концепцій і технологій адміністративних реформ

З точки зору громадянського суспільства, підгрунтам адміністративних реформ є така зміна структури державного апарату, яка означає економію коштів для зниження податків. Проте, найбільш зацікавленими соціальними групами щодо адміністративних реформ виступають правлячі політичні еліти, які прагнуть змінити роль і значення держави в сучасних умовах, повернути довіру до державних інститутів з боку громадянського суспільства.

Прагнення зробити роботу державного апарату ефективнішою і менш витратною спонукає сучасні уряди вдаватися до адміністративних реформ, що становлять структурні зміни в роботі державного апарату, які спрямовані на підвищення його ефективності, а також удосконалення якості рішень, що приймаються.

Адміністративні реформи проводяться в кількох основних напрямах. Найбільш важливими серед них є:

- державна служба і кадрова політика;
- сфера управління державними витратами;
- організаційні структури виконавчої влади;
- розробка та реалізація державної політики.

Водночас, причини сучасних адміністративних реформ є різноманітними і в кожній конкретній країні досить специфічними. Разом із цим, процеси глобалізації, інформаційної та управлінської революцій, а останнім часом і світова економічна криза є універсальними чинниками для провідних світових держав щодо проведення реформ. Нині, в умовах світової економічної кризи, на перший план закономірно виходять фінансові та соціально-економічні чинники:

- прагнення скоротити бюджетні витрати;
- зробити державний апарат більш економічним.

При цьому, розвиток сучасної інформаційної революції підштовхує реформаторів проводити глибинні інформаційно-комунікаційні зміни в культурі управління. Слід урахувати, що на всіх етапах розвитку суспільства зміна управлінських парадигм призводила до трансформацій в системі державного адміністрування. Помітне відставання менеджменту в державних організаціях від бізнес-менеджменту, де широко використовуються інноваційні технології (управління за результатами, управління якістю, бенчмаркінг, ре-інжиніринг, стратегічне управління тощо), змушує уряди оптимізовувати структуру державного управління.

Ще однією важливою причиною реформ у багатьох країнах світу є зниження довіри громадянського суспільства до держави, що особливо небезпечно в умовах світової економічної кризи. Наприклад, зростання кризи довіри до сучасних демократичних інститутів: парламентів і урядів. Відомо, що у виборах до Європейського парламенту беруть участь, як правило, не більше третини виборців. У Великобританії явка на виборах 2007 року знизилася до рівня 59 % (найнижчого з 1918 року). У США, під час виборів 2008 року, у голосуванні взяли участь 51 % виборців, а в Швейцарії – лише 43%. Політичні аналітики з тривогою відзначають, що держави втрачають здатність виконувати функцію інтеграції суспільства. Це часто-густо супроводжується зростанням право-радикальних настроїв, підвищенням рівня насилия і злочинності. Збереження цієї тенденції кидає виклик са-

мому існуванню демократичного державного управління в сучасному світі.

Слід погодитися із зарубіжним дослідником І. Валлерстайном, який зазначає, що від того, чи зуміємо ми знайти нові форми об'єднання держави, ринку і громадянського суспільства, залежать світ і стабільність. Відомий соціолог у своїй новій науковій праці прогнозує, що найближчі 25-50 років виявляться жахливими для громадських стосунків, стануть часом розпаду існуючої соціальної системи і переходом до, поки ще, недослідженої альтернативи. Водночас, він переконаний, що цей період буде абсолютно винятковим для пізнання: системна криза сприятиме рефлексії.

Російські науковці до цього додають, що лише конструктивні адміністративні реформи, покликані вчасно впоратися із кризою управління в сучасному суспільстві. Вони сприятимуть проведенню етапу соціальних трансформацій.

Серед головних причин адміністративних реформ у провідних країнах світу можна виділити наступні:

- масштабне поширення інноваційних управлінських технологій, які ще недостатньо задіяні у сфері державного управління. Перманентний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій вимагає серйозних структурних змін, пов'язаних із упровадженням інформаційних систем до сфері державного управління. Відставання організації державного управління, що намітилося, від управління у бізнесі призводить до необхідності модифікувати державний апарат за допомогою інноваційних бізнес-технологій.;

- фінансові та економічні проблеми: зростання дефіциту державного бюджету, нестача ресурсів на сучасне забезпечення державного адміністрування, прагнення заощадити бюджетні кошти шляхом скорочення штатів і нецільових витрат за допомогою приватизації збиткових структурних ланок, а також на основі нових методів планування й контролю;

- соціальні та політичні проблеми: зростання в суспільстві соціальної апатії, незадоволення якістю сервісу і ефективністю роботи державних структур; прагнення до більшої

демократизації та транспарентності сфери державного управління;

– боротьба з бюрократизмом: прагнення поставити під контроль зростання бюрократичного апарату, посилити боротьбу з корупцією, підвищити професіоналізм і компетентність державних службовців, примножити мотивації ефективної діяльності, підвищити почуття відповідальності;

– структурно-функціональні проблеми: прагнення ліквідувати зайві посади та структури, створити «економічний і ефективний» державний апарат.

Зазначені причини як окремо, так і всі разом можуть стати основними цілями адміністративного реформування. Наприклад, широко відомі реформи неоконсерваторів у країнах Західної Європи (М.Тетчер і Дж.Мейджа у Великобританії, а також Г.Коля у ФРН) були спрямовані на максимальне наближення менеджменту в державних організаціях до менеджменту у сфері бізнесу, що передбачало роздержавлення та приватизацію значної частини державного майна, скорочення державного сектора економіки. Реформи неоконсерваторів передбачали зменшення витрат на соціальні програми, економію коштів на утримання державного апарату, передачу окремих функцій недержавним органам, приватним підприємцям, інститутам громадянського суспільства через державну контрактну систему. Колишній віце-президент США Альберт Гор, який очолив Комісію з адміністративної реформи у США, назвав програму реформування дуже образно: «Створення уряду, який працює краще і коштує менше».

Найбільш популярними теоретичними концепціями адміністративного реформування, що використовувалися в провідних країнах світу, є:

– теорія «нового державного менеджменту»(New Public Management);

– концепція «електронної держави» (E – Government);

– теорія «активізуючої держави».

Теорія «нового державного менеджменту» спрямована на використання бізнес-технологій у організації роботи

державних установ: мережевого управління, реінжинінгу, організаційної кібернетики, організаційного розвитку тощо. При цьому, основний наголос ставиться на впровадженні економічних методів регулювання та приватизацію, що може відбуватися у формі підрядів або контрактів, які укладаються державними органами із приватними фірмами. Основна ідея полягає в наданні державним інституціям більшої свободи щодо відбору й підбору кадрів, а також вирішення фінансових питань, сподіваючись на їх економічну ефективність і відповідальність. Okрім цього, ринкові принципи та бізнес-стиль в адміністративно-державному управлінні передбачають створення для громадян умов для вибору постачальника державних послуг, що у свою чергу покликане чинити певний моральний та економічний тиск як на органи державного управління, так і на державні підприємства, установи, а також організації, стимулюючи підвищення ефективності їх роботи.

Новий державний менеджмент передбачає застосування й таких технологій, як:

– бюджетування за результатами, тобто пріоритетне фінансування не стільки змісту органів виконавчої влади, скільки програм, що виконуються ними, залежно від ступеня їх ефективності, а також принципова орієнтація в оцінці ефективності діяльності державних установ на безпосередні результати, соціальний ефект від їх діяльності, а не на освоєння ресурсів, необхідних для їх досягнення;

– сервісне адміністрування покликане скорегувати діяльність державних інститутів щодо якіснішого обслуговування громадян шляхом використання сучасної електронної системи надання послуг державних установ на офіційних веб-сайтах, де публікується уся інформація про їх діяльність з описом правил, вимог, порядку й вартості надання відповідних послуг.

Орієнтація на сервісність адміністративної влади передбачає, що уряди надають принципово важливого значення тому, щоб державне управління, що існує на гроші

платників податків, задовольняло потреби громадян, а не державних службовців. Виходячи з цього, боротьба з бюрократизацією та схильністю державного апарату працювати «на себе» набула принципово нового значення. Нині, діяльність державної служби розглядається, в першу чергу, як «служба сервісу» для громадян.

Наприклад, у Російській Федерації на сучасному етапі адміністративної реформи особливий акцент зроблений на організації державного апарату як обслуговуючого суспільство, посиленні сервісності державних інституцій, а це, зокрема, передбачає розвиток нових форм відносин держави та громадянського суспільства.

Слід зазначити, що Європейський Союз, погодивши єдиний для усіх країн-учасниць «Електронної Європи» перелік двадцяти базових державних послуг (12 – для громадян; 8 – для підприємств), зобов'язав уряди європейських держав дотримуватися цих рекомендацій у обслуговуванні громадян.

Водночас, практика реформ засвідчила, що не всі менеджерські технології в системі державного управління є високоефективними, оскільки діяльність багатьох громадських служб не є співвідносною з ідеологією ринку та отриманням прибутків. Так, певні обмеження на використання бізнес-технологій і ринкових принципів щодо організації державної служби оптимізовують принципи «хорошого управління» (*«good governance»*), що розроблені експертами ООН, які припускають поєднання менеджерських технологій з філософією громадянського служіння, громадянської довіри та цивільної співпраці.

Принципи «хорошого управління» втілюють ідею участі громадян у прийнятті суспільно значущих рішень, орієнтації на громадську злагоду, справедливість, резульгативність, транспарентність (прозорість) і цідзвітність у діяльності державних службовців, а також органів державного управління.

Концепція «електронної держави» припускає пріоритетне застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у практиці державного управління. Вбачає-

ся, що саме потенціал сучасних інформаційних технологій сприяє ініціаторам нинішніх реформ ставити принципово нові завдання із удосконалення управління, які раніше були недосяжні. Незважаючи на величезну різницю між соціалістичною Китайською Народною Республікою та ліберальними США, а також Францією, Великобританією й Російською Федерацією, – основні тенденції адміністративних реформ у провідних країнах сучасного світу визначає інформаційна революція.

Прорив у розвитку інформаційних технологій сприяє державам більш ефективно виконувати основні завдання з управління суспільством, надаючи громадянам широке коло послуг. Саме тому найважливішою складовою адміністративних реформ у багатьох країнах світу став проект електронного державного управління (електронного уряду). Разом з комп'ютеризацією державних інституцій, електронне державне управління передбачає забезпечення широкого доступу громадян до Інтернету, а це дозволяє розгорнути державу до громадянського суспільства, зробити владу сприйнятливішою до запитів громадськості та одночасно запропонувати громадянам нові можливості щодо ухвалення державних рішень.

Революційна роль інформаційних технологій також пов'язана з можливістю досягнення нового рівня соціальної злагоди, наданням громадянам актуальної інформації з питань охорони здоров'я, освіти, професійної підготовки, зайнятості, створення робочих місць, підприємництва, сільського господарства, транспорту, охорони довкілля, запобігання надзвичайним ситуаціям, розвитку культури та досягнення інших цілей громадянського розвитку. Електронне державне управління вирішує важливе політичне завдання: повернути довіру громадян до держави, об'єднати державу та громадянське суспільство на новому інформаційному рівні.

Окрім цього, електронне державне управління разом з полегшенням комунікації громадян з органами державної влади дає можливість посилити контроль за діяльністю

державного апарату. Наприклад, у Південній Кореї, після того, як була забезпечена транспарентність електронного державного управління, рівень корупції в державних органах знизився в шість разів.

Слід зазначити, що 22 липня 2000 року була прийнята Окінавська харгія глобального інформаційного суспільства, яку разом із главами країн «Великої вісімки» підписав і Президент Російської Федерації. Лідери провідних держав світу підкреслили необхідність повної реалізації потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій щодо зміцнення демократії, транспарентного та відповідального управління щоб надати кожній людині можливість доступу до інформаційних мереж.

Експерти ООН розробили інтегрований індекс електронного державного управління, який оцінюється за такими критеріями, як розвиненість телекомунікаційної інфраструктури та рівень розвитку «людського капіталу» (Human Capital). При цьому, індикаторами розвиненості телекомунікаційної інфраструктури є:

- кількість персональних комп'ютерів на 100 жителів;
- кількість телефонних ліній на 100 жителів;
- відсоток населення, який має доступ до Мережі (он-лайн);
- кількість мобільних телефонів на 100 жителів;
- кількість телевізорів на 100 жителів.

Рівень розвитку «людського капіталу» оцінюється за такими показниками, як індекс доступу до інформації, рівень освіченості та співвідношення міського й сільського населення.

У 2008 році експерти ООН оцінили готовність країн сучасного світу до електронного державного управління. Згідно з опублікованим оглядом «UNE – Government Survey 2008: From E – Government to Connected Governance», в рейтингу індексів готовності до електронного уряду (E – Government Readiness Index) зі 192 країн – членів ООН до першої трійки увійшли Швеція, Данія та Норвегія (Швеція-0,915; Данія – 0,913; Норвегія – 0,892; США – 0,864; Нідерланди – 0,863; Республіка Корея – 0,831; Канада-0,817; Франція – 0,803; Велико-Британія – 0,787; Японія-0,770).

У цьому списку Російська Федерація зайняла лише 60-те місце, набравши 0,512 бала – менше, ніж Україна (41-ше місце) і Білорусь (56-те місце), проте, більше, ніж Китай і Саудівська Аравія.

У класифікації за показником «електронної участі» (E – Participation) громадян в житті держави Російська Федерація опинилася на 98-му місці разом із Республікою Білорусь. Щоб здолати відставання від розвинених країн щодо використання інформаційних технологій, постановою Уряду Російської Федерації від 28 січня 2002 року № 65 була затверджена Федеральна цільова програма «Електронна Росія». Заходи цієї програми сприяють підвищенню ефективності політичних комунікацій.

Концепція «активізуючої держави» передбачає посилення відповідальності влади перед суспільством, а також акцентовану спрямованість державного управління на задоволення інтересів громадян, що запроваджує значну децентралізацію державних організацій, активне впровадження мережевих елементів в управління.

Така держава має розвивати ініціативність громадянського суспільства, надаючи йому можливість без втручання виконавчої влади вирішувати значну кількість актуальних проблем, які перебували в компетенції державних службовців. Це створює умови для максимального розвантаження урядів від місцевих проблем і забезпечення якіснішого надання державних послуг на низовому рівні, що максимально наближений до споживачів. При цьому, уряди можуть зосередитися на вирішенні стратегічних державних проблем.

Більшість експертів схиляються до думки, що, перш ніж проводити активні адміністративні перетворення, слід змінити державні підвалини. Основні аргументи зводяться до того, що в середовищі, розбещеному корупцією і злоувживаннями бюрократії, ризиково нарощувати ступені свободи, оскільки реформа сприятиме ще вищому витку корупції. У зв'язку із цим, у процесі реформування зазвичай виділяють два етапи:

- основні (базові) реформи, спрямовані на розвиток і зміщення класичних(веберівських) принципів управління;
- передові реформи, тобто впровадження менеджерських принципів у повному обсязі.

Слід зазначити, що окремі країни з бюрократичними структурами, які склалися, а також стійкими управлінськими традиціями можуть відразу почати передові реформи, проте більшість держав має зупинитися спочатку на реформах першого типу.

Ще одним важливим методологічним питанням, що вимагає серйозної уваги перед початком реформ, є те, до якого типу належить країна з точки зору свободи маневру реформ.

На думку експертів, свобода маневру означає присутність певної інституціональної сприйнятливості до реформ основних установ (що виражається в правових та історичних традиціях) і припускає здатність реформаторів покластися на основні важелі управління (такі як традиції сильного єдиного адміністративного відомства й однопартійної більшості в парламенті, неоднорідність державного сектора та можливість змішаних міністерських і чиновницьких кар'єр). Додатковими важелями можуть бути невдоволення громадськості й тиск «мозкових центрів», які генерують ідеї реформ. Інституціональна сприйнятливість і важелі реформ визначають мобільність самого процесу реформування.

Високу свободу маневру реформаторів забезпечує англосаксонська управлінська традиція, оскільки в її контексті держава розглядається як необхідне зло, що має залишатися підконтрольним, а закон існує на другому плані й не здатний перешкодити радикальним перетворенням. Проте, така висока свобода реформ не є благом, оскільки швидке реформування не завжди є ефективним реформуванням. При цьому, існує спокуса радикалізму реформації аж до запровадження широкомасштабних різких перетворень у всій країні. Водночас, якими втратами й розчаруваннями можуть відгукнутися радикальні реформи можна переконатися,

проаналізувавши відповідні реформи Альберта Гора у США та під час правління кабінету Тоні Блера у Великобританії.

До країн з високою свободою маневру, окрім Великої Британії, відносять Нову Зеландію, Чилі, Австралію, Канаду та Китай. Проте, слід зазначити, що китайські реформатори, маючи ефективні важелі реформ (традиції авторитарної культури управління та однопартійної більшості), дуже обережно й повільно просуваються шляхом реформування адміністративних структур. Вони під суверін контролем уводять окремі ринкові механізми й технології до державних структур, уникаючи спокус прискорення. Значною мірою це пов'язано з Конфуціанською традицією «золотої середини» в політиці та управлінні, що утримує реформаторів від психології радикалізму.

На думку експертів, важелів впливу на адміністративні інститути влади недостатньо, якщо свобода маневру обмежена, наприклад, внаслідок ряду чинників:

- не склалися традиції однопартійної більшості в парламенті;
- немає потужного агентства або інституту, що здатні перманентно проводити реформи;
- відсутній взаємозв'язок між кар'єрним зростанням вищих чиновників і міністрів;
- діють чинники обмеження інституціональної сприйнятливості, оскільки недостатньо політично нейтральних постів вищої ланки, здатних стати опорою реформування.

Наприклад, до списку країн з обмеженою свободою маневру щодо реформування потрапили Російська Федерація, США, Німеччина, Франція, Угорщина, Південна Корея, Бразилія, Польща, Нідерланди. При цьому, експерти рекомендують їм починати з тривалого етапу основних реформ, зміцнюючи систему державної служби.

Якщо спробувати визначити позиції політичних партій та парламентарів щодо адміністративної реформи, то слід зазначити, що більшість з них виступають за адміністративну децентралізацію. Сучасні політичні аналітики

пояснюють це наступною обставиною: майже усі парламентарі одночасно є муніципальними радниками, мерами або генеральними радниками, тоді як члени місцевих представницьких органів найчастіше є виборцями. Тема «захисту місцевих свобод» постійно дебатується на регіональних виборах, особливо опозиційними силами.

Позиція сучасних урядів щодо адміністративної реформи, як правило, залежить від їх власних політичних перспектив. В умовах, коли в уряду є наміри задовольнити сподівання громадської думки щодо протидії бюрократизації та корупції, він має вдатися до проведення широкомасштабної реформи державного апарату. Крім цього, міністри, в ході реалізації державної політики, особисто доходять висновку, що адміністративний апарат неефективний, загромаджений, складно координується та недостатньо забезпечений сучасною електронною системою обробки інформації.

Часто-густо, уряди вдаються до здійснення адміністративної реформи через дефіцит бюджету та кризові явища у фінансовому секторі. Як свідчить досвід, новопризначений міністр фінансів, маючи на меті внести до парламенту проект збалансованого бюджету, зменшує загальну суму фінансування державного апарату на 10-20 %, представляючи економію, якої необхідно досягнути, в якості одного із джерел фінансування адміністративної реформи. Після цього урядовій комісії в короткий термін доручається сформувати перелік посад, що підлягають скороченню. Подібний метод, як правило, викликає здивування експертів, оскільки кожна реорганізація, принаймні на початкових стадіях, супроводжується додатковими витратами.

Відповідно до інформації Міжнародного інституту адміністративних наук у Брюсселі, до органів, які здійснюють підготовку адміністративних реформ у різних країнах, належать:

– державний міністр або секретар із питань адміністративної реформи. Наприклад, у Франції на особу, яка посідає цей пост, одночасно покладаються функції міністра у справах державної служби. Подвійний зміст повноважень має

як позитивні, так і негативні аспекти. Так, основний недолік полягає в тому, що міністр змушений витрачати значну кількість часу для вивчення питань щодо державних службовців (правового статусу, індексів заробітної плати тощо) і не може повністю зосередитися на проблемах організації адміністративної реформи;

– тимчасові комісії, які у відповідні терміни виробили для уряду комплекс рекомендацій щодо адміністративної реформи, формуються за пріоритетом компетентності або представництва зацікавлених сторін (члени парламенту, профспілкові діячі, науковці, представники бізнес-кіл, високопосадовці). Так, у Франції комісії з питань адміністративних реформ складаються майже виключно з відповідальних державних службовців. Багато французьких дослідників вважають, що ця традиція має небажані наслідки, оскільки розробка заходів здійснюється вузьким колом «обраних»;

– у зв'язку з об'єктивним інтересом до проведення адміністративних реформ утворюються постійно діючі органи для виконання цього завдання (постійні комісії). Наприклад, у Франції відповідно типовою установою у цій сфері є Центральний адміністративний комітет з питань діяльності державного апарату, який очолює голова або заступник голови Рахункової палати. До роботи комітету залучаються контрольні органи державного управління, тому в певному значенні він є комісією з координації діяльності контролюючих інстанцій. Як правило, такий комітет має широку компетенцію, що поширюється на всю систему органів державного управління.

Зростання значення специфічних проблем у сфері державного управління посприяло необхідності організації спеціальних комісій для глибокого вивчення певних питань адміністративної реформи. Типовим прикладом є комісія з питань оснащення державного апарату електронно-обчислювальною технікою;

– органи контролю різних міністерств залучаються до вирішення питань адміністративної реформи;

– Головне управління у справах державної служби є своєрідним «конструкторським бюро» і навіть «двигуном» адміністративної реформи;

– бюджетне управління відіграє важливу роль у вирішенні питань, що стосуються адміністративної реформи, оскільки має в розпорядженні фінансові стимули та може забезпечити надання кредитів для здійснення реформи або полегшити проведення реорганізації шляхом утворення спеціальних фондів для покриття витрат, пов'язаних із реформуванням.

Отже, діяльність державних інститутів, задіяних у підготовці та організації адміністративних реформ, свідчить, що сутність сучасного наукового підходу до проблеми реформування слід визначити як системність і цілісність дій та організацій. Слід зазначити, що неможливо удосконалити функціонування окремо взятої державної установи, непереосмисливши діяльність всієї системи державного управління в цілому, оскільки управлінські функції є взаємопов'язаними.

Стратегічний підхід до адміністративного реформування передбачає застосування принципів антикризового менеджменту, управління ризиками в системі державного управління. Це особливо важливо в умовах сучасної економічної кризи, що ускладнила багато проблем реформування.

Виділяють декілька кризових аспектів реформ, що впливають на хід реформування:

– подолання корпоративного опору бюрократії. Скорочення чисельності чиновників і збільшення професійного навантаження неминуче викликають невдоволення бюрократії, здатної приховано бойкотувати інноваційні зусилля уряду;

– витрати децентралізації управління. Впровадження мережевих принципів управління і методів деконцентрації влади призводять до втрати системної цілісності державного адміністрування, яку в традиційній структурі управління забезпечує владна вертикаль. Виникає проблема розбалансування управління, пов'язана зі створенням напівпринкових структур, агентств і бюро, компетенції яких співпадають;

– широка приватизація та вихід держави з багатьох працівничих сфер управління під гаслом «мінімізації держави».

Цей процес супроводжується значним послабленням соціальної допомоги незахищеним верствам населення, що провокує соціальні конфлікти. На практиці, приватизація та комерційні методи роботи неминуче генерують хвилю невдоволення громадськості, що суперечить головному гаслу реформ – ідеї зміцнення довіри до держави та пошуку нових механізмів соціальної стабільності;

– проблеми, пов'язані з упровадженням інноваційних технологій. Під час збоїв у роботі інформаційно-комунікаційних систем неминучі складнощі в діяльності державного апарату. Проблемою може стати низька кваліфікація державних службовців, нездатних адекватно здійснювати інноваційний цикл. На перших етапах упровадження інновацій можливі зниження якості управління, виникнення психологочних проблем у подоланні певної недовіри щодо ефективності нових технологій;

– помилки та протиріччя в інноваційних стратегіях, що недостатньо враховують соціокультурну складову бюрократичних установ. Орієнтуючись на передові бізнес-технології, розробники реформ не завжди здатні вписати їх в соціокультурне середовище державного апарату. Наприклад, жорсткий бюджетний цикл державних органів складно узгоджується з концепцією управління за результатами. Інноваційні технології часто-густо використовуються формально, їх реальний конструктивний зміст доробляється у бюрократичних процедурах державного управління, що є рутинним вже на етапі інноваційного циклу;

– зниження престижу інституту державної служби у зв'язку з упровадженням бізнес-технологій. У зв'язку із запровадженням комерційних методів роботи, багатьма інститутами втрачається державна ідентичність. Бізнес-технології витісняють ідею службіння суспільству відвертим меркантилізмом, пріоритетом отримання прибутку, що супроводжується зростанням корупції та відтоком із органів

державного управління висококваліфікованих державних службовців-державників, для яких державна служба асоціюється, передусім, із честю, державою та відповідальністю.

Бізнес-технології в системі державної служби не мають суперечити ідеї служіння суспільству й державі. Держава, як гарант громадської стабільності та верховний арбітр нації, не може повністю перейти на ринкові принципи організації, застосувавши ідеологію отримання прибутку при здійсненні усіх своїх функцій. Отже, бізнес-технології мають бути допоміжними, а їх застосування – продуманим і підконтрольним.

Сучасна економічна криза переконливо свідчить, що державне регулювання і владна вертикаль управління здатні доповнити ринкові механізми системи управління, чи, навіть, утримати під контролем ситуацію в період гострого протікання кризи. Саме до змінення державного сектора економіки змушені були вдатися багато західних країн. Так, до кризи – це була політика приватизації, а в період кризи – активне державне втручання щодо регулювання.

Виходячи з цього, сучасна методологія адміністративних реформ передбачає тривалий етап розроблення зваженої стратегії реформування, що ґрунтуються на наукових дослідженнях. Слід зазначити, що пошуки реформаторів у різних країнах світу тривають. Так, західний вчений А.Грамши зазначає, що настає час завершення знайомого світу, а практики починають нову хвилю реформ. Те, що для класу, який виробляє, вважається «політикою», – для класу інтелектуалів стає «раціональністю».

Отже, нині методологія адміністративних реформ вимагає зважених рішень. При цьому, слід дуже уважно аналізувати доцільність і користь інноваційних проектів, особливо щодо їх можливості та масштабів застосування в державних інституціях. Тобто, доцільно використовувати можливості «пілотних» інноваційних проектів для апробації нових технологій в окремих структурах державного управління і лише після одержання конкретних позитивних результатів упроваджувати їх в загальнодержавних масштабах.

3.3. Трансформація функцій і процедур органів публічного управління в ході адміністративних реформ

Кожна держава накопичила власний досвід у сфері адміністративних реформ. Він має специфічні особливості, зумовлені політичними, історичними, правовими та культурними особливостями відповідної країни.

Водночас вектор адміністративних реформ можна вважати загальним. Що стосується радикалізму змін, які здійснюювалися, то окремі країни орієнтувалися на всебічні перетворення, а інші – прагнули зберегти сформований порядок і вважали для себе прийнятними лише незначні його модифікації.

Так, у країнах ангlosаксонської правової системи найважливішим завданням у сфері публічного управління традиційно було створення системи захисту інтересів приватних осіб від свавілля в системі адміністративного управління. Правові механізми у цій сфері були покликані встановити жорсткі рамки, в яких може діяти публічна адміністрація. Виходячи з цього, головна увага приділялася відповідальності публічної адміністрації та судовому контролю, а відповідно – процесуальним нормам.

Для країн романо-германської правової системи важливе значення має забезпечення ефективності діяльності публічної адміністрації та участі структур громадянського суспільства в процесі прийняття управлінських рішень.

У країнах Східної Європи та країнах, що виникли на пострадянському просторі, до кінця не викорінені риси адміністративно-командного управління, що сформувалося на базі одержавленої економіки, а також надмірність прямого державного управління в економічній та соціальній сферах.

У країнах ангlosаксонської групи основна увага приділялася транспарентності системи публічного управління, вдосконаленню адміністративних і судових процедур.

У країнах романо-германської групи, в першу чергу, вирішувалося завдання вдосконалення управлінських струк-

тур і організації їх діяльності, а також підвищення ефективності державного управління.

У країнах пострадянської групи були актуальними проблеми демократизації та децентралізації державного управління.

У науковій літературі виділяються різні цілі адміністративних реформ: підвищення ефективності управлінської діяльності; впровадження в систему державного управління принципу конкуренції; децентралізація та деконцентрація в організації державного управління; перебудова механізму прийняття управлінських рішень та ін.⁹⁶ [с. 54]. При цьому всі автори визнають, що в центрі адміністративних реформ незмінно залишався менеджеріальний підхід. Новий державний менеджмент може бути зведений до спроб уведення ринкових механізмів, інститутів і установок у організацію й діяльність сучасної держави.

У науковій літературі пропонуються декілька класифікацій адміністративних реформ. Так, Р. Драго розрізняє реформи за способами їх проведення. Він виділяє реформи за допомогою комісій; реформи, що проводяться на базі експерименту; реформи, які здійснюються за допомогою приватних організацій⁹⁷. У залежності від їх основного змісту виділяються функціональні, процедурні та структурні реформи⁹⁸. Між цими реформами немає чітких меж, і навряд чи можна стверджувати, що де-небудь ці реформи проводилися в чистому вигляді відокремлено одна від одної. Навпаки, їхні ідеї переплітаються і змішуються. Проте функціональні та процедурні реформи, як більш прості, в ідеалі повинні передувати структурним – найбільш складним реформам.

Міністерська система в різних країнах досить часто назавала реформування. Змінювалися чисельність, назви та

96 Сморгунов Л.В. Государственное управление и политика / Л.В. Сморгунов. – СПб. – 2002. – С. 364 – 367.]; Міністерства і відомства: учеб. посібник / под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. – М. : Норма, 2012. – 256 с.

97 Драго Р.Административная наука / Р.Драго. – М., 1982. – С. 73 – 85.

98 Штатина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ / М.А. Штатина // Административная реформа в России. – М. – 2006. – С. 60 – 64.

функції міністерств (відомств). Доцільно назвати декілька причин, що зумовили цю тенденцію: міністерство (відомство) поділялося, оскільки розросталося та ставало занадто великим, щоб ним могла керувати одна особа; виникали завдання, які на короткий термін або довгострокову перспективу набували особливої важливості; в коаліційних кабінетах, міністерства (відомства) нерідко створювалися в політичних цілях, для того, щоб урівноважити представництво партій; міністерства (відомства) створювалися із суб'єктивних міркувань, коли необхідно було врахувати скільноті, здібності чи задоволені честолюбство особи, яку хотіли ввести до складу кабінету, або, навпаки, коли прагнули відсторонити ту чи іншу особу від активної діяльності й доручали їй, в порядку компенсації, пост, що мав лише символічну важливість; міністерства створювалися для задоволення прагнень тієї чи іншої групи тиску, яка вважала, що її інтереси будуть краще представлені, якщо в складі уряду з'явиться відповідне міністерство.

Системі міністерств і відомств іманентно властиві специфічні особливості, що породжують необхідність її постійного корегування. Ці особливості полягають у наступному.

По-перше, між міністерствами не можуть не виникати протиріччя й конфлікти в тих випадках, коли декілька або навіть більшість міністерств вирішують одне й те ж питання. Прикладами такого загального питання може бути розроблення проекту державного бюджету або участь у реалізації цільових програм. Отже, виникає необхідність у створенні механізмів або структур, які б дозволяли погоджувати позиції окремих міністерств (відомств) і вирішувати виниклі конфлікти. Такі структури можуть бути створені лише при самому уряді. Це його апарат або канцелярій, міжвідомчі комісії та комітети. Таким чином, ця особливість системи міністерств і відомств зумовила посилення впливу суто апаратних структур – апаратів урядів і урядових комітетів, які з часом стали дублювати або навіть підміняти самі міністерства (відомства). Крім цього, створення таких

структур тягне ускладнення та збільшення чисельності державного апарату.

По-друге, існує складність у координації власне адміністративних завдань. Так, міністерства (відомства) виконують ряд функцій, які в західно-європейській адміністративній науці прийнято називати горизонтальними. Це загальні функції для всіх міністерств і відомств – управління персоналом, управління майном тощо. Подібну функцію може виконувати служба, єдина для всіх міністерств або кожне міністерство самостійно. Виконання подібних функцій єдиною службою забезпечує однорідність практики, що дозволяє підвищити ефективність управлінської праці, сприяючи економії коштів. Водночас концентрація функцій призводить до створення додаткової ланки, а отже, до подовження термінів у процедурі прийняття рішень. До того ж, централізовані служби вразливі до ризиків бюрократизації. Таким чином, причина постійних перетворень міністерської системи полягає у пошуку моделі виконання горизонтальних функцій.

По-третє, існує складність у досягненні балансу централізації та децентралізації при виконанні управлінських завдань на місцях. Держава може здійснювати функції управління через систему центральних органів і їх служб на місцях. При цьому державне управління буде повністю централізованим. При децентралізації певні функції з управління покладаються на муніципальні органи або місцеві співтовариства.

У процесі адміністративних реформ істотно змінюються вигляд міністерської системи, функції та процедури діяльності окремих міністерств.

Функціональні реформи передбачають оптимізацію завдань і повноважень державних органів, відмову від надлишкових і дублюючих функцій. У першу чергу вони торкнулися централізованої адміністрації, оскільки в європейських країнах обмеженість можливостей міністерської системи в керівництві економікою та вирішенні соціальних справ стала очевидною вже наприкінці XIX століття.

У процесі функціональних реформ відбувається наступне.

1. Передача низки функцій децентралізованим установам – незалежним агентствам, публічним корпораціям, публічним установам.

Децентралізовані установи вперше були утворені на рубежі XIX-XX століть у країнах прецедентного права. Створення децентралізованих установ пов'язується з низькою ефективністю традиційних органів управління, низькою якістю послуг, що надаються, або завищеними цінами на них. Серед інших причин слід назвати необхідність уникнення наслідків окремих політичних звичаїв, які суперечать вимогам раціонального управління (наприклад, особливості формування урядів, призначення на вищі посади в міністерствах). Децентралізовані установи можуть називатися незалежними агентствами, державними корпораціями, публічними корпораціями. Децентралізовані установи отримували широкі управлінські повноваження і тому ставали суб'єктами приватного права. Водночас до їх завдань належала й комерційна діяльність, тому вони діють і як суб'єкти приватного права⁹⁹ [c. 57].

Децентралізовані установи безпосередньо не входять до системи будь-якого міністерства чи іншого державного органу. Навпаки, вони організаційно відокремлені від них. Разом із цим ці установи підзвітні одночасно органам законодавчої влади та міністрам, а в окремих випадках і Главі держави.

У процесі адміністративної реформи децентралізовані установи були створені для допомоги міністерствам. Вони поєднують методи діяльності, властиві для державних органів і господарюючих суб'єктів. Незалежні агентства, державні корпорації, публічні корпорації краще пристосовані до роботи в умовах ринку і тому успішно надають громадянам і юридичним особам публічні послуги.

2. Перерозподіл функцій усередині міністерської (відомчої) системи, створення надвідомчих структур і зміна функцій міністерств (відомств).

99 Министерства и ведомства: учеб.пособие / подред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. – М. : Норма, 2012. – 256 с.

У державному управлінні міністерства традиційно виражають галузевість. Галузевий принцип управління має безперечні переваги: можливість концентрувати ресурси на ключових для економіки й соціального розвитку напрямах; вибудовувати класичні виконавчі вертикали з чітким механізмом прийняття та реалізації управлінських рішень.

Водночас за галузевого принципу виникає необхідність узгодження й координації діяльності окремих міністерств. У найбільш загальному вигляді таку функцію здійснює уряд. Однак із розвитком державного управління, тобто зі зростанням його масштабів, ускладненням завдань і функцій, координація діяльності галузей з боку уряду виявляється недостатньою. Виникає необхідність координації за окремими горизонтальними функціями. Таким чином, поступово галузевий принцип побудови системи центральних органів державного управління змінюється на функціональний. Такий перехід чітко позначився вже в середині ХХ століття.

З цією метою створюються спеціальні служби. В якості прикладів таких служб можна навести міжвідомчі органи, що контролюють реалізацію політики та надають допомогу міністерствам і відомствам США у сфері цивільної служби (Рада із захисту системи заслуг, Служба управління персоналом). Крім цього, міністерства нерідко отримують повноваження з міжгалузевої координації, тобто перестають бути органами суто галузевого управління.

Під впливом цих змін трансформуються й функції самих міністерств (відомств). Так, у їх діяльності управління і керівництво змінюють регулювання, координація та контроль. Держава працює залишити за собою питання стратегічного управління та позбутися всіх надлишкових функцій, що можуть здійснювати господарюючі суб'екти й саморегульовані організації. Крім цього, центральні органи управління усувають дублюючі функції для уникнення неекономної та неефективної витрати управлінської праці.

Протягом усього ХХ століття простежувалася тенденція до зростання кількості міністерств. У процесі адміністра-

тивних реформ прослідковується інша тенденція – створення так званих суперміністерств. Вони утворюються на основі об'єднання декількох галузевих міністерств або міністерств і служб, що діють у суміжних галузях. Наприклад, у результаті об'єднання окремих міністерств, пов'язаних із транспортом, утворюється єдине міністерство транспорту, а об'єднання міністерств економічного профілю призводить до утворення єдиного міністерства економіки та ін. В якості прикладу суперміністерства можна навести Міністерство з питань праці та економіки Федеративної Республіки Німеччини, утворене в 2002 році у результаті об'єднання Міністерства економіки та Міністерства праці. Перед суперміністерством було поставлено завдання зробити економіку більш динамічною та реально знизити рівень безробіття в країні.

Інший приклад – Міністерство внутрішньої безпеки США, що було створене в 2003 році. Воно об'єднало 22 служби, які відповідали за безпеку: берегову охорону, прикордонну охорону, аварійні служби та ін. Завданням цього суперміністерства є координація зусиль із боротьби з терористичними загрозами для США.

Між тим, цікавим є азербайджанський досвід. Так, наприкінці 2006 року в Азербайджані утворено Міністерство з надзвичайних ситуацій, яке також нерідко називають суперміністерством. Так, для охорони об'єктів особливої важливості за ймовірності виникнення техногенних катастроф і стихійних лих, а також загрози терористичних актів у системі міністерства створена особлива воєнізована охоронна структура. Міністерству передані кораблі та пристані ВАТ «Каспійська спеціалізована аварійно-рятувальна служба», служби цивільної оборони, пожежної охорони, порятунку на водах і система державного резерву. Крім цього, міністерству надається право на ведення оперативно-розшукувової діяльності та створення рятувальної служби міністерства.

3. Перерозподіл функцій між органами державного управління та місцевого самоврядування.

До відання органів місцевого самоврядування належать питання місцевого значення: управління муніципальною (комунальною) власністю, формування та виконання місцевого бюджету, встановлення місцевих податків і зборів та ін. Крім цього, органи місцевого самоврядування можуть наділятися окремими державними повноваженнями. Таке делегування буває разовим, на певний термін, або безстроковим. Держава може передавати свої повноваження у сфері, наприклад, житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, освіти, охорони пам'яток історії та культури, охорони тваринного світу, санітарного контролю, пожежної охорони та ін.

Якщо місцеве самоврядування жорстко «вбудоване» в державно-управлінську систему, то воно втрачає свою автономість, а отже, перестає існувати як рівень публічної влади, що забезпечує самостійне вирішення територіальними громадами (під власну відповідальність) питань місцевого значення. На місцевому рівні має бути стільки повноважень, скільки необхідно для життєзабезпечення територіальної громади та вирішення питань державного управління, які, з точки зору ефективності управління, доцільніше вирішувати на місцях.

У процесі адміністративних реформ важливе значення надається перерозподілу функцій між місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням. Один із напрямів сучасних адміністративних реформ – децентралізація, за якої повноваження, що виконувалися раніше місцевими державними адміністраціями, передаються на місцевий (самоврядний) рівень. Багато експертів констатують, що в результаті децентралізації покращується рівень надання державних послуг. Однак, цей висновок справедливий лише за умови, що коло питань місцевого значення та повноважень, переданих державою, адекватний матеріальним і фінансовим можливостям органів місцевого самоврядування щодо їх вирішення. Якщо повноваження не забезпечені відповідними ресурсами, то у громадян виникає

недовіра до місцевих органів. Тим самим дискредитується одна з ідей адміністративної реформи і зводяться наївець її результати¹⁰⁰.

У ході процедурних реформ змінюється порядок прийняття управлінських рішень і, відповідно, місце та роль державних службовців у цьому механізмі. Адміністративна процедура є нормативно встановленим порядком здійснення уповноваженими суб'єктами права послідовно здійснюваних дій для реалізації їхньої компетенції та надання публічних послуг¹⁰¹.

Адміністративні процедури характеризують динаміку публічного управління. Вони органічно пов'язані з матеріальними нормами, що закріплюють статус і компетенцію відповідних ланок публічної адміністрації.

Виділяють наступні види процедур: розпорядчі, організаційні, контрольні, координаційні, юрисдикційні. Різноманітність адміністративних процедур достатньо велика, тому в літературі називають і багато інших їх видів: заохочувальні, дозвільні, узгоджувальні, колізійні, реєстраційні та інші.

Процедурні реформи, як і функціональні, стосуються діяльності міністерств, проте вже не з точки зору міністерської структури та виконуваних кожним міністерством функцій, а щодо процедури розгляду питань та порядку прийняття рішень.

У процесі процедурних реформ досягається ряд цілей:

I. Вдосконалюється правова регламентація адміністративних процедур.

Так, наприклад, приблизно до 1950-х років спеціального регулювання адміністративних процедур не існувало. Спочатку відповідний закон було прийнято у США (1946 р.), а в 1960-х роках були прийняті аналогічні закони про адміністративні процедури в західно-європейських країнах. Зараз

100 Административная реформа в России : Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М. – 2006. – 302 с.

101 Тихомиров Ю.А. Административное право: процесс: Полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М. – 2005. – 611 с.

такі закони є і в багатьох країнах Східної Європи, а також країнах, утворених на території колишнього СРСР.

Закони про адміністративні процедури регламентують взаємовідносини громадянина з державним апаратом. Так, Закон про адміністративну процедуру США містить положення, що регулюють порядок інформування громадян про діяльність адміністрації, порядок адміністративної нормотворчості та квазісудової діяльності відповідних установ. Багато штатів США мають свої закони про адміністративні процедури.

Закон про адміністративну процедуру Федераційної Республіки Німеччини регламентує видання індивідуальних адміністративних актів, визначає способи опублікування актів і забезпечення їх дії, умови дійсності, способи виправлення помилок адміністративного провадження, порядок вилучення адміністративного акта з допущеними помилками та введення в дію виправленого акту.

2. Усуваються громіздкі бюрократичні процедури.

Важливий напрямок адміністративних реформ – спрощення адміністративних процедур. У процесі реформи проводиться аналіз існуючих процедур для усунення непотрібних погоджень, відмови від подання заявих документів, заповнення численних бланків і форм. У результаті економиться час державних службовців і відвідувачів при вирішенні адміністративних справ, стають непотрібними сотні видів бланків та інших паперів. Для спрощення адміністративних процедур запроваджується відповідний порядок платежів.

3. Посилюється прозорість адміністративних процедур.

Прозорість адміністративних процедур, як і їх простота, слугує однією з гарантій захисту громадянина від відомочного свавілля. Цього частково досягають через нормативне регулювання адміністративних процедур. Водночас у цій сфері важливе значення мають: участь структур громадянського суспільства в процесі обговорення та прийняття управлінських рішень, а також у контролі за їх реалізацією; доступність для громадян офіційної інформації про діяльність публічної адміністрації; інформатизація управлінської діяльності.

Країни, що проводять реформи, прагнуть до створення «інформаційної держави», яка має максимально використовувати інформаційні технології для підвищення ефективності роботи державних установ. Використання комп'ютерів та Інтернету дозволяє надавати послуги населенню безпосередньо вдома. Завдяки сучасним інформаційним технологіям відомства можуть швидко обмінюватися інформацією, що значно посилює міжвідомчу координацію, синхронність і оперативність виконання рішень. Через сайти кожного міністерства в Інтернеті поширюється інформація про послуги, що надаються споживачам, – як приватним особам, так і підприємствам (каталог послуг, розпорядок роботи, контакти, видача бланків та ін.). На сайтах державних органів розміщаються нормативно-правові акти, електронні бланки, списки вакансій та умови конкурсів на їх заміщення, а також інша офіційна інформація.

У багатьох країнах складовою частиною діяльності з інформатизації є програма «Електронний уряд». Один із лідерів у цьому напрямку – Великобританія. Вже в 2000 році у Об'єднаному Королівстві Інтернетом користувалося понад 40% населення. Уряд Великобританії прийняв масштабну програму модернізації та реконструкції державного управління з використанням інформаційних технологій. Мета програми полягала в тому, щоб проекти «Електронного уряду» не лише включали надання інформації громадянам, а й сприяли підвищенню ефективності та оперативності роботи державного апарату. У Великобританії вдалося налагодити використання цифрових підписів, веб-сайтів, центрів обробки телефонних дзвінків.

Великобританія, Канада та Німеччина вирішують завдання переведення всіх державних послуг у режим онлайн. З тим або іншим ступенем успішності програма «Електронний уряд» реалізується і в інших країнах, які проводять адміністративну реформу. Так, розвивається система сплати податків через Інтернет, створюються ультрасучасні інформаційні портали для громадян, інтернет-магазини.

У процесі процедурних реформ змінюється статус державного службовця. Проведені в ряді країн перетворення на державній службі можуть розглядатися як самостійна реформа. Водночас це є частиною адміністративної реформи. Реформування державної служби – проблема, яка може стати предметом самостійного дослідження. При цьому слід відзначити окремі напрями перетворень у цій сфері.

Організація державної служби в країнах англосаксонської та романо-германської правових систем має суттєві відмінності. Відповідно, і недоліки державної служби, які намагаються подолати в процесі реформування, відрізняються. Так, у країнах англосаксонського права істотним недоліком державної служби визнається заплутаність правових зasad служби та її несистематизованість, а в країнах романо-германського права – замкнутість, ізольованість від суспільства, невисока ефективність.

Адміністративні реформи супроводжуються прийняттям нового законодавства про державну службу (1978 рік – США, 1983-1985 роки – Франція, 1997 рік – Німеччина, 2003 рік – Канада, 2005 рік – КНР та ін.) Реформування державної служби спрямоване на підвищення її ефективності та адаптацію до мінливих соціально-економічних відносин.

Таким чином, можна назвати такі загальні риси адміністративної реформи:

1. У сфері державної служби ставляться завдання підвищення якості надання послуг. Адміністративні реформи покликані зблизити менеджмент у державних організаціях із менеджментом у сфері бізнесу для підвищення якості послуг і оперативності прийняття й реалізації управлінських рішень. У результаті реформ спрощуються процедури прийому населення державними службовцями, полегшується доступ громадян до адміністративних документів, поліпшується інформування громадян про послуги.

Наприклад, у Франції державні службовці зобов'язані приймати будь-які заяви від громадян під розписку. При цьому вони повинні представлятися громадянам, вказую-

чи свої прізвище та посаду. Термін відповіді обчислюється з дня відправлення заяви поштою, зазначеного на поштовому штампі, або електронною поштою. Громадяни повинні бути прийняті на їх прохання для викладу своїх міркувань до того, як з їх питання буде прийнято негативне рішення.

Проводиться робота з наближення послуг до споживачів. Для цього відкриваються спеціальні центри, в яких зосереджені послуги, що стосуються компетенції різних установ: державних агентств, соціальних органів, органів місцевого самоврядування та приватних організацій, які працюють за державним замовленням. Співробітники таких центрів консультирують населення, допомагають відвідувачам скласти свої звернення та передати за призначенням.

2. Розробляються механізми протидії корупції та бюрократизму. Державна служба в країнах, які проводять адміністративну реформу, розглядається як служіння суспільству. Дотримання законів і прав громадян закріплюється в якості юридичного обов'язку державного службовця. Створюються механізми для вирішення ситуацій, коли особистий інтерес державного службовця входить в протиріччя з інтересами суспільства. Така ситуація отримала назву «конфлікт інтересів». У сучасному законодавстві і на практиці встановлюються процедури виявлення та подолання таких конфліктів.

Так, у Кодексі цінностей та етики державної служби Канади заходам із подолання конфлікту інтересів присвячений цілий розділ. Основний захід із запобігання конфлікту інтересів – обов'язкове заповнення державними службовцем конфіденційного звіту, форма якого розроблена казначейством Канади. Для державних службовців провінцій прийняті свої форми декларування конфлікту інтересів. У конфіденційний звіт державного службовця включаються відомості про його доходи та майно, отримання подарунків і надання йому послуг, про місця роботи державного службовця, а також будь-які інші фактори, що можуть сприяти виникненню конфлікту інтересів.

Як правило, державний службовець зобов'язаний внести необхідні відомості в Конфіденційний звіт. Якщо ж існує явне протиріччя між приватними інтересами та службовими обов'язками, то державного службовця можуть зобов'язати утриматися від певної діяльності, що сприяє виникненню конфлікту інтересів, продати або передати в довірче управління майно, володіння яким створює такий конфлікт¹⁰².

Значна увага на державній службі приділяється питанням етики. З цією метою розробляються кодекси поведінки державних службовців. Так, у Великобританії цивільні службовці зобов'язані виявляти лояльність до держави, уникати конфліктів між офіційними обов'язками та приватними інтересами, утримуватися від діяльності, що дискредитує цивільну службу. Цивільні службовці зобов'язані бути чесними та неупередженими, проявляти стриманість у політичних питаннях, прагнути до злагоди та компромісів у стосунках із колегами.

3. Розвивається контроль суспільства за діяльністю державних службовців. Для цього розробляються різноманітні заходи, спрямовані на посилення прозорості державної служби. Стимулюється приплив на державну службу кваліфікованих фахівців із різних сегментів суспільства. Застосовуються сучасні способи комплектування кадрів.

Найважливішим способом заміщення посад є конкурс. Державні органи зобов'язані розміщувати на своїх офіційних сайтах інформацію про наявні вакансії, кваліфікаційні вимоги за посадами.

У Великобританії оцінка кандидатів здійснюється з урахуванням наступних принципів: претендентам має бути наданий рівний доступ до інформації про зміст роботи та вимоги до кандидатів; необхідно забезпечити однаковий підхід до оцінки їх якостей на всіх стадіях відбору на основі об'єктивних критеріїв, що застосовуються на рівних підставах до всіх кандидатів; методи та способи відбору по-

102 Подшивалов В.П. Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность / В.П. Подшивалов. – М. – 2006. – 127 с.

винні бути обґрунтованими. При відборі не допускається необ'єктивність, упередженість і особистий фаворитизм. У процесі проведення конкурсу використовуються різні методи оцінки професійних і особистих якостей кандидатів: написання письмових доповідей, тести, інтерв'ю, співбесіда тощо. При цьому беруться до уваги рекомендації шкіл та університетів, де кандидати проходили курс навчання.

Розвиваються можливості судового оскарження актів і дій публічної адміністрації. У ряді країн можливість оскаржити неправомірні дії державної адміністрації до суду має конституційну основу. Так, згідно зі ст. 34 Конституції ФРН, якщо будь-яка особа, яка займає державну посаду, порушить свої посадові обов'язки перед третіми особами, то відповідальність несе держава чи відомство, на службі в якому є ця особа. Однак, при наявності умислу або грубої необережності зберігається право регресного позову. У разі вимог про відшкодування збитку та у випадку регресного позову не виключається застосування звичайного судового порядку. За ч. 4 ст. 19 Конституції ФРН, якщо права будь-якої особи порушені публічною владою, то їй надається можливість звернутися до суду. У цих випадках потерпілі можуть пред'являти позови в звичайних судах, якщо не встановлене інша підсудність.

У Німеччині удосконалоється також діяльність дисциплінарних і адміністративних судів, що розглядають спори чиновників з адміністрацією. Діяльність цих судів дозволяє вирішувати питання відповідальності державних службовців за невиконання або неналежне виконання покладених на них обов'язків і одночасно є гарантією стабільності положення державного службовця, захистом від незаконних кадрових, а також дисциплінарних рішень керівництва.

4. Оцінка діяльності державного службовця ставиться в залежність від результатів його діяльності. У процесі реформи створюються різні механізми оцінки, що повинні стимулювати державних службовців, які успішно справляються зі своїми обов'язками, корегувати недоліки діяльності

службовців і звільнитися від тих осіб, робота яких не може бути поліпшена.

Так, у США в кожному адміністративному відомстві діють власні системи оцінки, що розробляються на основі рекомендацій служби управління персоналом. Атестації службовців проводяться щорічно. Є одне обмеження: атестації кар'єрних службовців не проводяться протягом 120 днів після вступу на посаду нового президента. Професійна діяльність службовців оцінюється керівником відомства на основі рекомендацій атестаційних комісій. До роботи атестаційних комісій ставляться вимоги об'єктивності. З цією метою атестаційні комісії мають наполовину складатися з кар'єрних службовців відповідного відомства.

У США критеріями оцінки діяльності службовців вищого керівного складу є ефективність, дієвість і якість роботи або послуг, в тому числі суттєве звуження обсягу діловодства; економія коштів, своєчасність виконання обов'язків за посадою; дотримання вимог щодо усунення дискримінації та забезпечення рівних можливостей при працевлаштуванні.

5. Уводяться системи безперервної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. В умовах прискорення темпів суспільного розвитку будь-яке спеціальне знання швидко застаріває. Тому в зарубіжних країнах створюються умови для підтримки високого професійного рівня державних службовців. Для цього створена мережа освітніх установ, використовуються можливості дистанційної освіти, в мережі Інтернет розміщаються новітні освітні програми.

Щодо структурних реформ, то цей термін у науковому обігу та засобах масової інформації використовується в різних значеннях.

Під структурними реформами у стабілізаційних програмах міжнародних фінансових організацій, як правило, розуміють економічні перетворення, пов'язані зі зміною інституціонального базису та правил регулювання економіки.

У вузькому сенсі структурні реформи містять напрямки, що визначають динаміку інституціонального середови-

ща розвитку бізнесу: приватизацію та корпоративне управління, процедури банкрутства, ринок землі та нерухомості, ринок праці, конструкцію податкової системи, розвиток фінансових інститутів, зовнішньоекономічну політику й політику в сфері іноземних інвестицій, регулювання специфічних галузей (природні монополії, сільське господарство).

У широкому сенсі під структурними реформами розуміють і комплекс реформ, пов'язаних із видатковою частиною бюджету: реформи в сфері освіти, охорони здоров'я та житлово-комунального господарства.

Цей термін використовують і щодо реформ, які стосуються однієї відповідної галузі: структурна реформа залізничного транспорту, електроенергетики, освіти або ж реформа окремого державного органу.

Таким чином, структурні реформи – це найбільш складні перетворення (zmіни). У процесі цих реформ проводяться системні зміни в державному управлінні. Ефективність реформ багато в чому залежить від того, чи були підготовлені для них відповідні умови в процесі функціональних і процедурних реформ.

Найбільш послідовно структурні реформи були проведені у країнах англосаксонського права (Великобританії, Австралії, Нової Зеландії). Країни романо-германської правової групи йдуть шляхом менш радикальних перетворень і не змінюють основ сформованої системи публічного управління. Проте всі країни шукають шляхи зниження державних витрат, поліпшення якості публічних послуг, підвищення ефективності державного управління, а для вирішення цих завдань налагоджують взаємини між державними та недержавними структурами.

Характерні риси таких реформ полягають у наступному:

1. Структурні реформи мають комплексний зміст. У результаті таких перетворень формується цілісна система публічного управління, що включає певні ланки або рівні, між якими складаються стійкі способи та форми взаємодії.

2. У процесі структурних реформ на зміну класичним управлінським вертикалям приходить децентралізоване

й деконцентроване управління. У сфері традиційного державного управління залишаються питання стратегічного політичного керівництва та державного регулювання в різних галузях управління.

3. Надання публічних послуг покладається на децентралізовані установи, які, використовуючи ринкові механізми, більш ефективно, ніж традиційні державні структури, працюють зі споживачами таких послуг – громадянами та юридичними особами.

Таким чином, адміністративну реформу не можна вважати завершеною в жодній із країн. Навпаки, є всі підстави стверджувати, що адміністративні реформи стають постійним елементом державного управління. Вони є безперервним процесом, а завдання, що вирішуються на одному етапі, так чи інакше виникають і на іншому. У процесі адміністративних реформ міністерська система зазнає істотних трансформаційних змін, які стосуються як функцій і процедур діяльності міністерств, так і їх місця та ролі в механізмі публічного управління.

Дослідники найчастіше констатують зниження значущості міністерств у структурі виконавчої влади. Цей висновок є справедливим у тому плані, що міністерства перестають займати монопольне становище в централізованій адміністрації та діють поряд зі спеціальними службами при Главі держави або Уряді й децентралізованими установами.

3.4. Дослідження механізму дії політичної мережі в умовах реформ

Мережа виникає з моменту включення декількох учасників до постійної ресурсної взаємодії. Гіпотеза полягає в припущення про існування залежності між інституціональним режимом, що склався в країні, і моделлю взаємодії, що формується між державними й недержавними акторами в умовах реформ.

Важливо зрозуміти:

- чи готові чиновники вступати в неформальні контакти всередині й за межами своїх відомств? (чи формують вони мережі під час вирішення основних завдань відомств);
- чи можна ідентифікувати різні моделі утворення мереж?;
- якщо існують моделі утворення мереж, чи можна пояснити відмінності між ними інституціональними особливостями політичних систем?
- чи пояснюють відмінності в моделях утворення мереж типи домінуючих у них учасників (державні, некомерційні, комерційні)?

Для відповіді на ці запитання візьмемо досвід трьох країн Організації економічного співробітництва та розвитку – Великобританії, Нідерландів і Австралії в сфері зайнятості населення в період з 1996 по 1999 роки¹⁰³. В більшості країн, що входять до складу цієї організації, в п'ятирічний період перед цим, відбулися суттєві позитивні зміни в сфері допомоги у працевлаштуванні безробітним громадянам. Спільним для трьох країн став інтенсивний перехід від традиційної моделі державного управління до нових управлінських моделей, що передбачають більшу активність державних службовців у пошуках вирішення актуальних проблем безробітних громадян. Держава поставила перед собою ціль з формування мереж, які поєднують в єдине ціле багато відомств, що прямо чи побічно залучені до процесу надання послуг у даній соціальній сфері, а також організації комерційного й добровольчого секторів. Недивлячись на реформаторську активність державних інститутів, неочевидно залишилася відповідь на питання про реальний стан справ у бюрократичній системі: чи дійсно державні службовці змінили ставлення до своєї роботи й стратегії поведінки з клієнтами та контрагентами, а також чи готові до розширення мережі контактів співробітники комерційних і добровільних організацій.

103 Considine M., Lewis J. Networks and Interactivity: Making Sense of Front-line Governance in the United Kingdom, the Netherlands and Australia // Journal of European Public Policy. – 2003. – Vol. 10. – P. 46 – 58.

Таблиця 3.1

**Розподіл проведених інтерв'ю за країнами
та типами організацій**

	Державні	Комерційні	Добровільні	Всього
Австралія	274	118	213	605
Нідерланди	153	112	0	265
Великобританія	155	0	0	155
Всього	582	230	213	1025

Для того, щоб зрозуміти яким чином державні службовці відомства в різних політичних системах об'єднуються між собою, автори дослідження попросили респондентів визначити частоту контактів з різними організаціями в домені, що вивчається.

Таблиця 3.2

**Контакти державних службовців всередині
та між відомствами**

Частота контактів, %	ніколи	щоквартально або рідше	щомісяця	щонеділі	щоденно
Інші підрозділи свого відомства	1,6	2,4	11,5	44,7	39,8
Інші державні департаменти	13,5	22,4	27,9	24,6	11,5
Місцеві органи влади	25,8	42,8	20,7	8,8	1,9
Благодійні організації	15,7	42,1	27,6	12,9	1,4
Работодавці	3,0	9,7	19,0	35,4	32,8
Агентства зайнятості та навчання	2,9	18,5	33,0	36,1	9,6
Радники в інших відомствах	8,9	25,2	28,2	29,1	8,7
Благодійні клуби	33,1	36,1	20,0	9,1	1,5
Школи та університети	21,8	39,0	23,7	13,0	2,5
Місцеві ЗМІ	54,2	28,2	9,4	7,4	0,9

Кожний респондент повинен був ранжувати частоту своїх контактів із кожним з десяти типів акторів за шкалою

Обрання саме цих трьох країн обумовлене специфікою інституціональних режимів у домені, що вивчається: Великобританія – бюрократичний тип, Нідерланди – партнерський тип, Австралія – ринковий тип. На думку дослідників, вивчення інституціональних режимів дозволило б оцінити їх вплив на утворення міжорганізаційних мереж за участю державних службовців.

У Великобританії діє система визначення цілей і завдань «зверху» на чолі з єдиним відомством, що обмежує можливість сторонніх організацій чинити вплив на визначення політики в даній сфері. В Нідерландах, історично, сильними є традиції неокорпоративізму, прихильності до соціального партнерства в сфері зайнятості. Відносини партнерства, що склалися, між державною службою зайнятості та двома комерційними компаніями відповідного профіля створюють сприятливі умови для розроблення інтерактивних стратегій з надання послуг населенню.

У Австралії інституціональний режим відрізняється високим рівнем конкуренції між потенційними підрядниками за доступ до надання послуг і розподілу ресурсів. З високою часткою імовірності більше 200 організацій різного типу, що діють у досліджуваному домені, будуть мати суттєві стимули для формування мереж.

Організація роботи державних службовців у трьох країнах ідентична: співробітник одержує заяву від безробітного громадянина, опрацьовує її, представляє пошукачів потенційним роботодавцям, заручається підтримкою агентств із навчання та зайнятості, веде переговори з агентствами, що надають матеріальну підтримку безробітним.

У випадку, якщо безробітний заявник має інші бар'єри для працевлаштування (наркотична або алкогольна залежність, інвалідність та ін.), то державний службовець має також направити його в профільну благодійну організацію, що надасть пошукачеві допомогу в подоланні цих бар'єрів.

Результати проведеного дослідження ґрунтуються на даних 1025 інтерв'ю, проведених у трьох країнах (табл. 3.1).

«щоденно – ніколи». Одержані дані послужили основою матриці мережевих контактів для картирування інтерактивності всередині та між організаціями (табл. 3.2).

Рівень і тип контактів державних службовців суттєво відрізнялися. Більшість із них, здебільшого, вступають в контакти зі своїми співробітниками по відомству та роботодавцями. Лише незначна кількість державних службовців інтенсивно контактують із благодійними клубами, місцевими органами влади та ЗМІ. Дані про частоту контактів були далі статистично опрацьовані для їх вирівнювання. Так, автори виділили три основних фактори, що пояснюють у загальному підсумку 55% варіантів (табл. 3.3).

Таблиця 3.3
Мережеві структури за трьома факторами¹⁰⁴

Частота контактів	Державна мережа	Цивільна мережа	Основна мережа
Інші підрозділи свого відомства			0,75
Інші державні департаменти	0,75		
Місцеві органи влади	0,56		
Благодійні організації	0,66		
Роботодавці			0,79
Агентства зайнятості та навчання	0,69		
Радники в інших відомствах	0,43	0,49	
Благодійні клуби		0,69	
Школи та університети		0,73	
Місцеві ЗМІ		0,66	

«Державна мережа» – структура, в якій державні службовці контактують, в основному, з державними організаціями, муніципалітетами, благодійними організаціями.

«Цивільна мережа» – структура, в якій державні службовці інтенсивно контактують із фахівцями з організацій

¹⁰⁴ В таблиці представлені лише значущі для подальшого дослідження показники (0,40).

щодо працевлаштування, благодійними клубами, школами, університетами, місцевими ЗМІ.

«Основна мережа» включає два типи фундаментальних зв'язків між учасниками, за відсутності яких зникає власне суть діяльності з надання допомоги безробітним громадянам.

Дані таблиці дозволяють зробити висновок про те, що основна мережа з усією очевидністю домінує над іншими двома типами структур і відповідає посадовим обов'язкам державних службовців у цій соціальній сфері. Це означає, що державні службовці, виконуючи встановлені їм обов'язки, лише рідко з власної ініціативи розширяють коло своїх контактів.

Подальший аналіз передбачав визначення зв'язку між одержаними даними та інституціональним режимом кожної з країн. Авторами дослідження були проведені відповідні статистичні калькуляції, що дозволили одержати дані, на основі яких можливо оцінити популярність одного з трьох типів мереж в умовах кожного інституціонального режиму (табл. 3.4).

Таблиця 3.4
Типи мереж і типи учасників

Тип мережі Тип учасників	N	Основна мережа	Державна мережа	Цивільна мережа
Бюрократичний тип				
Великобританія (державні учасники)	145	0,12	0,44	0,75
Партнерство				
Нідерланди (державні учасники)	132	0,06	0,22	0,12
Нідерланди (добровільні організації)	104	0,87	1,27	0,15
Ринковий тип				

Австралія (державні учасники)	253	0,23	0,20	0,09
Австралія (комерційні організації)	106	0,24	0,16	0,54
Австралія (добровільні організації)	179	0,18	0,18	0,41

Найбільші показники одержала «основна мережа» в Нідерландах серед комерційних організацій, в той час як державні відомства Великобританії й Нідерландів виявилися найменш залежними від «основної мережі», проте більше, ніж усі три типи організацій в Австралії.

Роль державної мережі виявилася вищою в Великобританії, а рідше за все її використовують учасники домена в Нідерландах. «Цивільна мережа» має найбільший попит у Австралії серед комерційних і добровільних організацій, як і серед некомерційних організацій Нідерландів.

У Великобританії «державна мережа» в сфері надання допомоги безробітним громадянам є найбільш дієвою, ніж в інших країнах. Це пояснюється інституціональною специфікою, згідно з якою служба зайнятості є достатньо централізованою структурою, а державний службовець вмонтований у систему агентств і організацій, із якими контактиують пошукачі. Саме тому найбільше інтенсивних контактів у співробітників відбувається всередині бюрократичного простору, в якому вирішуються всі основні завдання з прийому й пошуку вакансій.

У Нідерландах найбільшою прихильністю в співробітників добровільних організацій відзначається «основна мережа». При цьому вона суттєво вища, ніж готовність службовців розширити її до «цивільної мережі». На противагу, державні службовці Нідерландів у найменшій мірі покладаються на «основну мережу». Прихильність «цивільній мережі» для обох груп у Нідерландах є нижчою, ніж для австралійських державних службовців, проте вищою, від Великобританії.

Проведене спостереження свідчить про те, що інституціональний режим партнерського типу, всупереч очікуванням, лише обмежено стимулює утворення «цивільних мереж», на відміну від інституціонального режиму ринкового типу. В Австралії три види організацій у найбільшій мірі орієнтовані на формування «цивільної мережі».

Загальний висновок, зроблений авторами дослідження, зводиться до того, що мережі обов'язково необхідно аналізувати в національному інституціональному контексті, який склався, а не лише виходячи з типу персональних зв'язків між учасниками. Інституціональний режим і організації, що діють в домені, обумовлюють формування мережі та впливають на повсякденні контакти між учасниками. При цьому, чим вищою є інтеграція державної служби, тим із меншою часткою ймовірності можливе формування мережевих контактів із зовнішніми організаціями в перші декілька років. Ринкова модель організації державної служби, стимулюючи конкуренцію між провайдерами послуг, одночасно створює умови для об'єднання учасників, оскільки спільні дії підвищують імовірність одержання доступу до розподілу ресурсів і надання послуг. Інституціональний режим партнерського типу виявився найнепередбачуванішим тому, що дані дослідження продемонстрували готовність добровільних організацій діяти ізольовано від інших контрагентів.

Розділ 4

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ У ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ СВІТУ

Te, що для виробничого класу уявляється «політикою», для класу інтелектуалів стає «раціональністю».

А. Грамши

4.1. Адміністративні реформи у Великобританії

Тривалий час Великобританія вважалася найконсервативнішою країною щодо організації державного управління. Проте, в останні два десятиліття саме в ній відбуваються найбільш радикальні адміністративні реформи. Дуже умово їх можна розділити на два велики етапи – реформи неоконсерваторів (М. Тетчер, Дж. Мейджор) і реформи лейбористів (Т. Блер, Г. Браун).

Першу хвилю реформ неоконсерватори провели на чолі з Маргарет Тетчер на початку 1980-х років. Саме неоконсерватори наважилися ввести принципи ринкової економіки в діяльність державних установ, надавши їм можливість конкурувати з приватними організаціями.

Новий підхід до управління державною службою, з одного боку, був спрямований на скорочення бюрократичного апарату, а з іншого – націлений на перетворення бюрократії на ініціативну організацію, здатну контролювати суспільний розвиток.

Передусім була здійснена приватизація державного сектора – передача державного майна приватним особам. Найбільш яскравим прикладом є продаж націоналізованих енергетичних компаній і скасування в 1992 році міністерства енергетики. Здійснюючи приватизацію, неоконсерватори розраховували, що умови ринку сприятимуть зростанню продуктивності. Завдяки цьому населення отримає

більше якісних послуг, а з платника податків знімуться певні зобов'язання.

Проте, як відмічають британські дослідники, часто можна почути критику на адресу політики приватизації.

На думку експертів, у Великобританії державна монополія на послуги населенню перетворилася на приватновласницьку, а споживач не отримав передбачуваної вигоди.

Але для уряду приватизація була приваблива тим, що отримані в результаті продажу державних підприємств ресурси можна було направити на компенсацію зменшення податкових надходжень і дефіциту бюджету.

Водночас М. Тетчер увела конкурсний тендер і передачу на підряд державних послуг населенню. Центральні і місцеві органи влади стали використовувати торги-конкурси з виконання різноманітних послуг: прибирання службових приміщень, охорони, прибирання сміття та ін. В результаті значно змінилася власне сутність діяльності державних установ.

Так, у структурі багатьох департаментів виникли «фірми» з безпосереднього обслуговування населення. Відносини між ними і департаментами стали будуватися на договірній основі.

Досить сильна критика цього напряму реформ здійснювалася з боку профспілок, які стверджували, що 81% усіх державних контрактів отримали всього три приватні фірми, що зовсім не свідчить про адорову ринкову конкуренцію.

Державне аудиторське управління, що здійснювало перевірку, зробило висновок про те, що приватизація принесла економію в основному за рахунок ретельнішого обліку та раціоналізації всіх робочих операцій, зростання продуктивності праці та ширшого використання людей на півставки..

Окрім цього було здійснено введення напівпринків в системі державних установ, що дозволило їх службовцям самостійно використовувати бюджетні кошти та розподіляти ресурси.

Завдяки цьому державні установи перетворилися на гospoзrахункові організації, що конкурують між собою.

Ще одним ринковим нововведенням в системі державного управління стали трансфери і ваучери. Наприклад,

найбільш відоме – введення ваучера на освіту, внаслідок чого місцеві департаменти освіти були позбавлені можливості розпоряджатися тим, в якій школі повинна навчатися дитина. Нині у Великобританії учні та їх батьки самі вирішують, в якому університеті вони можуть «витратити» свій ваучер.

Для підвищення ефективності державного управління була здійснена програма «Перевірка ефективності». Сутність цієї реформи полягала в реалізації нової системи перевірки департаментських витрат. Так звані «опитування Рейнера» мали декілька цілей:

- усунути дублювання роботи структурних підрозділів, скоротити витрати та підвищити ефективність;

- виявити втрати окремих структурних підрозділів, вказати шляхи найбільш значних, довготривалих реформ державної служби. Загальна доповідь за результатами перевірки разом з констатацією фактичного стану справ включала інформацію про можливість поліпшення роботи і рекомендації щодо того, як досягти необхідних змін.

Теми опитувань державних службовців були різні: від виплат із соціального забезпечення до організації прибирання приміщень і оцінки пильності охорони.

Багато дослідників відмічають, що методика перевірок виправдала себе на практиці й дала в результаті економію близько 2 млрд ф. ст.

Наступним кроком реформ стала програма MINIS – Інформаційна система менеджменту для міністрів. Ця програма була покликана уточнити багато управлінських питань: «Що сталося?», «Хто за це відповідальний?», «Які ставилися цілі?», «Чи вівся з них моніторинг?» Проте відомо, що ця реформа викликала скептичну реакцію уряду і цивільних службовців.

Продовженням реформ стала «Фінансово-управлінська ініціатива» (FMI), спрямована на радикальні зміни в усіх центральних відомствах.

Головна мета цієї реформи – створення в кожному міністерстві системи, за допомогою якої менеджери будь-якого

рівня знали б поставлені перед ними завдання та розуміли, як оцінюватимуться результати їх роботи; несли персональну відповідальність за ефективне використання ресурсів; отримували необхідну інформацію, навчання і консультації для ефективного виконання своїх обов'язків.

Програма передбачала децентралізацію державного управління: делегування вниз відповідальності за правильне використання бюджетних коштів і створення спеціальних центрів, у яких керівники повинні були відзвітувати за зроблені витрати. Це дозволило значною мірою відійти від традиційної форми централізованого бюрократичного апарату.

Слід зазначити, що і ця програма викликала істотну критику. Так, в доповіді Національного аудиторського управління йшлося, що управлінці середньої та нижчої ланок, особливо в міністерстві оборони, невдоволені новою системою.

Найбільш відомою програмою реформ М. Тетчер стала ініціатива «Наступні кроки» (1987 рік). Свою назву реформа дістала завдяки звіту відділу з питань ефективності міністерства фінансів «Поліпшення управління в уряді: наступні кроки». Головні висновки цього звіту стали вирішальними для наступного етапу реформ. У звіті, зокрема, відзначалося:

- більшість держслужбовців заклопотана наданням урядових послуг;

- у вищому керівництві домінують люди, що мають науки та знання здебільшого в галузі формування політики, але не мають достатнього досвіду у справі надання послуг населенню;

- державна служба громіздка, вона відрізняється занадто великою різноманітністю й тому нею важко ефективно управляти як єдиним цілим.

У результаті реформаторами було поставлено нове завдання – створити принципово новий спосіб управління державною службою. В першу чергу йшлося про створення спеціальних виконавчих агентств, що мали високий рівень автономії по відношенню до центральної адміністрації, для надання специфічних послуг населенню. Саме ці агентства

повинні були взяти на себе три чверті адміністративної роботи державної служби. При цьому робилося розмежування політичної функції міністерських радників і повсякденної адміністративної роботи чиновників.

Виконавче агентство діє на основі рамкового документу, де викладаються цілі, завдання та принципи його діяльності. Очолює агентство головний виконавчий директор, який безпосередньо підзвітний міністрові та отримує від нього планові завдання у сфері якості надання послуг населенню, але при цьому йому надана управлінська та фінансова свобода, що дозволяє ефективніше виконати роботу.

Завдання таких агентств сформульовані досить узагальнено: служіння громадськості шляхом швидкого та акуратного надання послуг, підвищення їх якості та ефективності.

Принципи управління також визначені в основних установчих документах:

- агентство цінує та винагороджує результати професійної діяльності своїх фахівців;
- надає персоналу повноваження та автономію, необхідні для його діяльності;
- забезпечує його ефективними допоміжними службами для поліпшення роботи;
- заохочує новаторство та швидке реагування на зміни;
- забезпечує баланс між стандартними послугами та необхідністю задоволення місцевих потреб;
- розробляє методи, що економлять засоби та поліпшують послуги, у тому числі систему інформаційної технології.

Ініціатива «Наступні кроки» набула поширення. У рамках її реалізації була розгорнута мережа різноманітних виконавчих агентств. Нині у Великобританії їх близько 100, а загальна чисельність зайнятих у таких агентствах досягає 400 тис. службовців.

Політичні аналітики, коментуючи секрет успіху цієї реформи, підkreślлюють, що причина результативності програми полягає в конструктивних стосунках між агентством і міністерством, для якого агентство працює на основі вза-

ємно погоджених документів, а також високого ступеня свободи, наданої йому.

Багато дослідників відмічають, що створення автономних агентств – зовсім не британський винахід. По суті, такий підхід в тій чи іншій мірі використовується в усіх країнах з розвиненою ринковою економікою. Наприклад, в Австралії загальна сума контрактів уряду з приватними фірмами складає майже чверть витрат державного апарату.

Програма «Хартія для громадян» (1991 рік) змінила відносини між державними агентствами і населенням. У цій реформі головне завдання полягало в підвищенні ефективності обслуговування населення шляхом надання комунальних і інших громадських послуг.

Основні принципи Хартії:

- визначення стандартів – встановлення, моніторинг і публікація чітко визначених стандартів відносно послуг, на які можуть розраховувати споживачі;
- оприлюднення фактичних показників роботи порівняно із стандартами;
- гласність – повна та точна інформація повинна надаватися клієнтам негайно та безперешкодно. У ній просто та доступно пояснюється робота комунальних і громадських служб, вартість їх послуг, а також вказані керівники цих служб;
- консультації – слід регулярно та систематично вивчати потреби споживачів громадських послуг. Думки користувачів про службу, їх пріоритети з її поліпшенням необхідно враховувати в рішеннях, що приймаються відносно стандартів;
- відкритість – вимагається проявляти повагу до споживача. Послуги надаються однаково всім, хто має право на їх отримання; вони мають бути надані в зручній для клієнтів формі. Державні службовці зобов'язані носити значки зі своїм прізвищем;
- скарги – якщо щось зроблене погано або неправильно, слід просити вибачення у клієнта, пояснити причини того, що сталося, швидко відшукати ефективний засіб для виправлення недоліків. Вимагається встановити простий

порядок внесення скарг; там, де це можливо, він повинен супроводжуватися незалежним переглядом;

– віддача – ефективне й економне надання послуг громадськості в межах ресурсів, які країна може собі дозволити; об'єктивна перевірка та підтвердження показників порівняно із стандартами.

Слід зазначити, що після публікації Хартії багато працівників агентств випустили власні хартії, де детально відобразили послуги, що надаються споживачам. Наприклад, з'явилася Хартія пацієнтів, Хартія батьків, Хартія для того, хто шукає роботу та ін.

Важливим етапом реформ стала програма «Тестування ринком» (1992 рік). Уряд підготував концепцію під назвою «Конкуренція за якість», в якій були викладені основні напрями реформи:

- розширення сфери послуг, яка охоплювалася підрядниками, що надаються на конкурсній основі;
- виявлення перспективних напрямів для підрядів (наприклад, виконання канцелярських робіт, послуги у сфері інформатики та ін.);
- усунення чинників, що гальмують ініціативу підрядників щодо ПДВ, і т. ін.;
- оплата праці, обґрунтована показниками якості послуг і віддачею вкладених коштів.

Тим самим державне управління повинне було пройти своєрідне «тестування ринком», що багато в чому було пов'язане з передачею діяльності адміністративних установ приватному підрядникові на конкурсній основі.

Реформатори виходили з наступного переконання: яким би не було рішення – передача надання послуг підрядникам або самостійна діяльність, – це ринкове тестування, що в будь-якому випадку забезпечує найкращу віддачу вкладених коштів.

За оцінками експертів, такі заходи в результаті дали казні щорічну економію коштів у сумі близько 100 млн ф. ст.

Багато дослідників підкреслюють: досить успішне проведення британських реформ пов'язане з тим, що пар-

ельно ринковим нововведенням було реалізовано ще один напрям реформ – істотне посилення контрольних функцій як в самому державному апараті, так і над ним.

Стався так званий «вибух аудиту»: були помітно розширені інспекторська, аудиторська та інші контрольні служби, покликані проводити систематичні перевірки й оцінку змін, що відбуваються.

У 1992-1993 роках аудиторська служба була повністю реформована. Зокрема, була створена особлива Аудиторська комісія, у відання якої надійшли всі окружні аудиторські служби.

Одночасно був створений Національний аудиторський офіс. Посилилися не лише його фінансові, а й політичні повноваження. Так, аудитори уперше отримали право давати політичні оцінки об'єктам, що перевірялися.

В цілому реформи неоконсерваторів значно змінили вигляд британської системи державного управління. Урядові установи були розділені на політичні (приймаючі рішення) та виконавчі (що реалізовують політичні рішення).

Введення напівпринципів і передача на підряд частини державних структур викликали неоднозначну реакцію як усередині державного апарату, так і з боку населення. Прибічники неоконсервативних реформ стверджують, що державне управління Великобританії змінилося до кращого: стало не таким дорогим, продуктивнішим, а послуги, що ним надаються – якіснішими та різноманітнішими. Скептики ж підкреслюють, що в неоконсервативних реформах було більше форм, ніж змісту, і споживачі – населення країни – ні в результаті чого не вигралі, а навіть у чомуусі програли: зникла стабільність, втрачені традиції.

Багато дослідників відмічають, що соціокультурні перешкоди змінам занадто сильні, а культура державних установ занадто неподатлива та здатна блокувати зміни.

Лейбористи, які прийшли до влади, на чолі з Тоні Блером, приступили до здійснення нового етапу реформ – в структурах законодавчої та судової влади.

Так, Т. Блер розпочав реформу парламенту з ліквідації принципу спадковості. Британські лорди, які засідають у верхній палаті парламенту по праву народження, втратили це право. Таке рішення було прийняте за пропозицією прем'єр-міністра у березні 2007 року в результаті бурхливо-го та емоційного голосування в самій палаті лордів. Проте вже через тиждень палата лордів проголосувала за збереження її існуючого складу. Таким чином, це питання так і не було вирішено остаточно.

У своїх виступах Т. Блер не раз заявляв, що існування інституту спадкових перів архаїчне та недемократичне, оскільки консерватори у верхній палаті віками зберігали більшість. Лейбористи упевнені, що це далеко не завжди відбивало настрої виборців. Опозиція стверджує, що Т.Блер вирицив по-класті край ситуації, коли пропоновані лейбористами законопроекти не знаходили співчуття в палаті консервативних перів. Багато критиків Т.Блера звинувачують його в тому, що він намагався усунути політичних опонентів своєї партії.

У червні 2003 року Т.Блер провів найрадикальнішу за останнє століття конституційну реформу. Центральною ланкою реформи стало скасування поста лорд-канцлера Великобританії та услід за цим – демонтаж вищої судової системи Великобританії, що проіснувала більше 800 років. Лорд-канцлер був одночасно главою судової системи (призначав усіх суддів), головою верхньої палати парламенту і членом кабінету міністрів. Багато впливових політиків з лейбористської партії підкреслювали, що такий стан речей грубо порушує принцип розподілу влади, і саме відновленням цього принципу лейбористи намагалися пояснити рішення уряду.

У новому державному устрої Великобританії замість одного лорд-канцлера з'явилися відразу чотири інститути:

– верховний суд Великобританії оголошений вищою судовою інстанцією;

– право призначати суддів передане спеціальній незалежній комісії із судових призначень;

– верхня палата парламенту отримала право обирати свого голову;

– в уряді з'явився новий пост міністра конституційних справ, відповідального за судово-правові питання.

Поза сумнівом, конституційна реформа стала найрадикальнішою в державному устрої Великобританії з 1911 року, коли кабінет скасував право вето палати лордів на ухвалювані парламентом закони. Прес-служба Даунінг-стріт назвала ці зміни кроком до відкритості та модернізації британської конституції. Проте критика оголошеної реформи виявилася набагато потужнішою за голоси на її захист.

Лідер консерваторів Дункан Сміт заявив, що Тоні Блер перетворився на диктатора, який одноосібно приймає рішення з найважливіших питань державного будівництва. Водночас серед власніх лейбористів виявилося багато неподоволених нововведенням. Так, депутат Боб Маршалл-Ендрюс зазначив, що рішення такого масштабу повинні прийматися парламентом, а не главою кабінету. Лондонська газета «The Daily Telegraph» назвала дії прем'єр-міністра «похороном 800-річної судової історії».

Оцінюючи радикальні реформи кабінету Т. Блера, слід відмітити, що в ХХІ столітті Великобританія на очах трансформується з монархії, де велику роль відігравали традиції, в демократичну державу, в якій вітається новаторство у державному управлінні.

Століттями Великобританія залипалася дивовижною країною, в якій розвиток і прогрес поєднувалися з традиціями та повагою до минулого. На сучасному етапі все радикально змінилося, проте чи до кращого? На це запитання відповість історія¹⁰⁵.

У Великобританії темпи реформ були достатньо високими. Навіть консерватори почали реформування досить рішучими заходами, а з приходом до влади лейбористів ре-

¹⁰⁵ Савин С.С. Совершенствование управления государственными организациями: методологические и теоретические аспекты: монография / С.С. Савин. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – 166 с.

форми пішли навіть радикальніше, що багато в чому було пов'язане з особистими якостями Т. Блера. Сучасні політологи відносять Великобританію до числа країн з високим рівнем свободи маневру в процесі реформ. Це пов'язано зі значним ступенем адміністративної централізації, специфікою англосакської культури управління, яка достатньо сприйнятлива до реформування, а також присутністю політичного нейтралітету та стабільності в середовищі вищих державних чиновників, які не перешкоджають перетворенням.

Між тим навіть серед прихильників лейбористів дуже мало тих, хто виправдовує подібну стратегію реформування; більшість відмічають згубність руйнування історичних традицій управління.

Наступний британський прем'єр-міністр Гордон Браун висловлювався на користь консервативнішої стратегії реформування, відверто засуджуючи політику Т.Блера, який пішов у відставку, «розколовши партію та країну». Новий британський лідер Г. Браун належав до тієї ж лейбористської партії, проте стиль його керівництва значно відрізнявся: якщо Т. Блер був вільнодумним експериментатором, то Г. Браун – партійним чиновником із дуже консервативними поглядами.

Серед широко відомих ініціатив Г. Брауна – сучасна конституційна реформа. Він запропонував прийняти офіційно оформлену конституцію Великобританії. Робота в цьому напрямі була розпочата в 2007 році. Прем'єр-міністр Великобританії також створив новий орган влади в країні – Національну раду безпеки (National Security Council), покликану в умовах кризи вирішувати найбільш важливі проблеми безпеки країни в різних сферах громадського життя¹⁰⁶.

Упродовж 2010 року Г. Браун обіцяв завершити реформу палати лордів, повністю ліквідувавши принцип спадкоємства перства. Крім цього, виборці будуть наділені правом відклику з парламенту свого депутата за неналежну поведінку.

106 Мэннинг Н., Парсон Н. Реформа государственного управления: международный опыт для Российской Федерации / Н. Мэннинг, Н. Парсон. – М., ИНФРА. – 88 с.

Верхня палата британського парламенту складалася з довічних перів і 10% спадкових перів – лордів і баронес. Г. Браун наполягав на тому, щоб палата лордів стала відповідальною та демократичною частиною парламенту, а це, на його думку, можливо лише за умови ліквідації принципу спадкоємності перства.

Таким чином, реформи кабінету Гордона Брауна в основному були націлені на вирішення поточних політичних проблем: він не намагався заявiti про широкомасштабні нововведення. Багато в чому це пояснюється ситуацією економічної кризи, а також тим, що необхідно організаційно оформити деякі з тих адміністративних ініціатив, які були зроблені попереднім кабінетом.

4.2. Адміністративна реформа у Французькій Республіці

Адміністративні реформи останніх років у Франції проходять на хвилі «нового менеджеризму» та створення французької моделі «інформаційної держави». Французький варіант адміністративної стратегії передбачає, разом із підвищенням ефективності роботи адміністрації з наданням ширшого спектру послуг населенню в сучасних «електронних формах», ще одну мету: наблизити державу до її громадян, зробити державне управління демократичнішим.

Багато французьких політиків звертають увагу на те, що громадськість сьогодні довіряє громадянському суспільству набагато більше, ніж уряду, діловим колам або пресі. Тому уряд вже не може самостійно вирішувати складні проблеми без істотної підтримки з боку громадянських секторів¹⁰⁷. Складається абсолютно нова реальність: партнерство політики, бізнесу та громадянського суспільства. Слід чекати, що таке трибічне партнерство найближчими роками стане

107 Ришар Ж.Ф. Двадцать лет спустя. Глобальные проблемы и способы их решения / Ж.Ф. Ришар // Россия в глобальной политике. – 2003. – Т. 1. – № 2. – С. 160 – 161.

процвітати на всіх рівнях – глобальному, регіональному та місцевому.

Французькі реформи умовно можна розділити на два велики етапи: реформи соціал-демократів і голлістів (Ф. Міттеран, Ж. Ширак) і реформи правих консерваторів (Н. Саркозі).

На першому етапі гасло французьких реформ було сформульоване в дусі соціал-демократичної риторики: «Поставити адміністрацію на службу громадянам!». Між тим організація реформ базується на раціонально-прагматичній основі та ретельно спланована. Враховуючи особливості французької політичної культури, зорієнтованої на ідеї справедливості та демократії, реформатори у Франції не прагнули робити наголос на впровадженні ринково орієнтованих механізмів управління.

Пріоритети реформування – посилення демократичної сутності державного управління та організації державної служби.

В рамках реформ питанням нового державного менеджменту також приділялася увага, але вже в другу чергу, що значно відрізняє французьку реформу від британської. Французькі політологи, на відміну від британських, вважають, що зрівняти ефективність державних установ і приватних підприємств неможливо. Так, багато сфер державного управління взагалі не скильні до дій ринкових законів – це, передусім, юстиція, органи охорони громадського порядку. Таким чином, методології комерціалізації та маркетизації адміністративних реформ не знаходять палкої підтримки у дослідників з континентальної Європи. Вони рекомендують використовувати їх з обережністю^{108, 109}.

Загальне керівництво адміністративною реформою у Франції здійснює міністерство державної адміністрації та державної реформи. У кінці 1990-х років, було створено ще два інститути, покликаних координувати процес реформування:

108 Рубинский Ю.И. Николя Саркози: прагматизм и преемственность / Ю.И. Рубинский // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 4. – С. 52.

109 Strudel S. L'Electorat de Nicolas Sarkozy. Revue française de science politique. – Vol. 57.2007. – № 3/4. – P. 459 – 474.

Міжміністерський комітет із державної реформи та Міжміністерське управління з державної реформи. Комітет проводить свої засідання кілька разів на рік за участю усіх міністрів. Йому належить ключова роль в організації та керівництві проведенням реформ. Міжміністерське управління координує підготовку рішень і стежить за їх втіленням у життя.

Французька адміністративна реформа розрахована на тривалий термін і передбачає багаторічні програми модернізації для кожного відомства. Згідно з розпорядженням прем'єр-міністра державним установам дано завдання готувати програми модернізацій, що відповідають їх функціям і завданням, що стоять перед ними. У цих документах уточнюються завдання кожного відомства та плануються дії, необхідні для їх виконання. Французька адміністративна реформа має солідне фінансове забезпечення: створений особливий Фонд для державної реформи, що фінансує основні заходи, які проводяться центральним апаратом міністерств або регіональними службами й департаментами.

Французькі дослідники підkreślують, що адміністративна реформа має продуману інформаційну стратегію. У 1997 році була прийнята та достатньо широко здійснюється Програма діяльності уряду зі вступу Франції в інформаційне суспільство. Завдяки сучасним комунікаційним технологіям відомства можуть швидко здійснювати інформаційний обмін між службами, що значно посилює міжвідомчу координацію, синхронність і оперативність виконання рішень. Через сайти кожного міністерства в Інтернеті поширюється інформація про послуги, що надаються споживачам, – як приватним особам, так і підприємствам (каталог послуг, розпорядок роботи, контакти, видача бланків і тому подібне).

Основні урядові закони, декрети та постанови, що публікуються в офіційному віснику країни «Journal officiel», розміщаються на спеціальному сайті.. Міжміністерське управління з державної реформи регулярно публікує оперативні відомості про проведення адміністративної

реформи для інформування інших міністерств і населення на своєму сайті в Інтернеті.

Окрім цього організована Міжміністерська служба технічної підтримки розробки інформаційних і комунікаційних технологій в управлінському апараті. За допомогою цієї служби в 2000 році був створений в Інтернеті офіційний портал французької адміністрації, який надає доступ до 2600 французьких загальнонаціональних і місцевих сайтів, а також 2000 європейських і національних державних сайтів. Маючи пошукову систему, він пропонує великі обсяги адміністративних послуг, у тому числі щодо прав і процедур, електронних бланків, списків вакансій і умов конкурсів на їх заміщення в державних установах.

За задумом французьких реформаторів інформаційна держава повинна максимально використати інформаційні технології для підвищення ефективності роботи державних установ. Використання комп'ютерів і Інтернету дозволяє надавати послуги населенню безпосередньо вдома. Статистика адміністративної реформи свідчить: в 2000 році з 2 тис. врахованих бланків 600 були заповнені в електронному вигляді. Сложивачі, які не мають комп'ютера, можуть скористатися послугами найближчої до їх будинку служби, що має таке устаткування, де їм надасть допомогу кваліфікований персонал.

Провідним напрямом адміністративних реформ у Франції з початку 1980-х років є децентралізація державного управління. Політика децентралізації була розпочата соціалістами з прийняття у березні 1982 року закону під дуже символічною назвою: «Закон про права і свободи комун, департаментів і регіонів». Сучасний уряд Франції проводить курс деконцентрації – делегування повноважень центральних органів управління місцевим адміністративним службам, які носять назву деконцентрованих.

На думку відомого французького політолога Гі Сормана, послаблення опіки з боку центральних органів влади привело до політичного та економічного зміцнення місцевої й регіональної влад. Сьогодні бюджет місцевих органів управ-

ління приблизно на три чверті формується з податкових надходжень і лише на одну четверту – за рахунок державних субсидій. Розширилися права комун щодо розвитку транспорту, соціальної діяльності, юстиції, поліції; вони самі регулюють і планують забудову міст. «Децентралізація та розвинене місцеве самоврядування – сильна сторона нації. Там, де занадто сильна держава, суспільство, навпаки, є слабким»..

Нові методи роботи з використанням інформаційних технологій дозволяють з'єднати переваги деконцентрації з оперативністю інформаційних мереж. Сьогодні електронна пошта й Інтернет прискорюють передачу інформації та розподіл документів усередині державних установ. Територіальні системи інформації (SIT), що створені спочатку в 25 департаментах і поширилися до кінця 2000 року всюди, об'єднують в єдину мережу деконцентровані державні служби.

Французькі реформатори переконані: процес децентралізації, а точніше – деконцентрації, значно наблизить державну адміністрацію до громадян, і це посилить їх інтерес до політики.

Наприклад, відповідно до Закону про права та свободи комун усі індивідуальні рішення щодо громадян держави приймаються на місцевому рівні, найчастіше префектами. Багато експертів бачать в деконцентрації можливість підвищити професійну кваліфікацію й ініціативність державних службовців на місцях, зробити місцеве самоврядування професійнішим і компетентнішим. Okрім цього деконцентрація сприяє використанню державних коштів відповідно до місцевих потреб. За новим законом міністерства повинні акумулювати та надавати в розпорядження префектів кредити, призначенні для здійснення державних заходів на регіональному й місцевому рівнях.

Префекти отримали велику свободу дій у сфері проведення організаційних заходів і розподілу кадрів. Таким чином, у центральному відомстві залишаються лише ресурси, призначені для проведення заходів загальнонаціонального масштабу.

У рамках процесу деконцентрації міністри проводять реорганізацію своїх центральних установ. Основне завдання полягає в тому, щоб зробити акцент на стратегічних функціях – плануванні, прогнозуванні і контролі, а другорядні повноваження передати регіональним і департаментським установам.

Уряд проводить експерименти з упровадження системи контрактів між центральними установами та їх деконцентрованими службами. Спеціальний міжміністерський циркуляр від 12 липня 1996 року визначив загальну форму договору про надання послуг населенню. Типовий договір, що укладається на трирічний термін, перераховує послуги, що надаються споживачам, а також ресурси для їх досягнення та показники виконання цих зобов'язань. Багато експертів вважають, що договірні відносини дають більше самостійності деконцентрованим установам, які тепер змушені нести відповідальність за своє внутрішнє управління, звітувати за бюджетні асигнування, що надаються, включаючи кошти на виплату винагород персоналу і покриття поточних витрат.

Між тим критики цього напряму реформ підкреслюють, що розділення стратегічних і оперативних функцій є досить дорогим заходом, який суперечить імперативу ефективності та рентабельності. Політики втрачають необхідні важелі впливу на державних службовців, а своєрідне «управління на відстані» перешкоджає реальному контролю за службами, що отримали самостійність..

Адміністративні реформи також покликані дещо зблизити менеджмент в державних організаціях із менеджментом у сфері бізнесу, орієнтуючись при цьому на підвищення якості послуг населенню та оперативність виконання. Відповідно до нового закону про регулювання державної служби від 12 квітня 2000 року, усі державні установи повинні виконувати певні зобов'язання щодо громадян як споживачів їх послуг. Так, державні службовці зобов'язані приймати будь-яку заяву від громадян під розписку, при цьому вони повинні представлятися громадянам, вказуючи своє прі-

вище і посаду. Термін відповіді обчислюється з дня відправлення заяви, вказаної на поштовому штемпелі, або електронною поштою.

Підвищення демократизму в роботі державних установ пов'язане і зі спрощенням процедур прийому населення державними службовцями. Новий закон полегшує доступ громадян до адміністративних документів. У нім підкреслюється, що громадяни мають бути прийняті на їх прохання для викладу своїх міркувань до того, як з їх питання буде прийнято негативне рішення.

Спрощення адміністративних процедур – важливий напрям сучасного етапу реформ. Експерти, які займаються цим питанням, разом із зацікавленими державними установами ретельно проаналізували близько 4-х тис. існуючих адміністративних процедур. У результаті було прийнято рішення про сотні попередніх дозволів або заміну складних процедур на дозволи, що видаються безпосередньо префектом. Процедури були значно спрощені й завдяки відміні деяких довідок, у тому числі і «довідки про цивільний стан», яка була погрібна у багатьох побутових випадках: при клопотанні про сімейну допомогу, зарахування до навчальних закладів тощо. За попередніми розрахунками експертів, економія від спрощення адміністративних процедур складе 60 млн бланків, не рахуючи часу, який було б витрачено державними службовцями та відвідувачами для оформлення довідок.

Для полегшення адміністративних процедур в роботі з населенням введено новий порядок платежів. Комунальні служби, префектури та субпрефектури були обладнані терміналами, що дозволяють здійснювати платежі за банківськими картками при стягуванні податків і зборів, оформленні технічних паспортів на автомобілі, водійські посвідчення, сплаті штрафів, видачі документів про цивільний стан, оформленні віз, сплаті митних зборів.

Одночасно було проведено спрощення адміністративних формальностей щодо реєстрації підприємств. Цим питанням займається Державний секретаріат у справах малих

і середніх підприємств, який прийняв рішення про скорочення терміну реєстрації підприємств, спрощення декларацій про сплату ПДВ, введення єдиної декларації із внесків на соціальне страхування або надання робочих місць.

Достатньо цікавим адміністративним нововведенням є директивне рішення про складання щорічного плану спрощення адміністративних формальностей у кожному галузевому міністерстві. Заснована спеціальна Комісія зі спрощення адміністративних процедур, яка узагальнює відомості, що передаються з міністерств, і спрямовує їх до Міжміністерського управління з державної реформи.

Одночасно велика увага приділяється підвищенню якості послуг, що надаються населенню. Експерти розробили спеціальні заходи з підвищення якості послуг державних установ, адресованих споживачам: видання довідників, дні відкритих дверей, рекламні матеріали в людних місцях, де сформульовані зобов'язання із забезпечення належної якості послуг, що надаються, різні заходи заохочення співробітників, що відзначилися, і відділів (спеціальні повідомлення про ініціативи, що заслуговують на увагу, у внутрішніх виданнях адміністрації та в Інтернеті на спеціальному сайті).

Ще одним новим напрямом реформи стало наближення послуг до споживачів. В цілях універсалізації обслуговування були відкриті спеціальні центри державних служб. Їм було надано офіційний статус, визначені порядок їх створення та завдання, що перед ними ставляться. У центрах зосереджені послуги, що належать до компетенції різних установ: державних агентств, соціальних органів, місцевого самоврядування та приватних організацій, працюючих за державним замовленням. Спеціально підготовлені співробітники консультирують населення, допомагають відвідувачам скласти та передати за призначенням свої запити. Вже в 2000 році було відкрито близько 300 таких центрів.

Серед інших адміністративних служб, які вирішено наблизити до населення, – центри юридичної та правової допомоги. Подібні установи, як правило, відкриваються на

околицях міст, у «проблемних» кварталах, де живуть безробітні та малозабезпеченні верстви населення. У таких центрах розглядають скарги жителів у зв'язку з незначними правопорушеннями, дають юридичні консультації, у тому числі безкоштовні консультації адвокатів, забезпечується цілодобове чергування представників асоціацій допомоги потерпілим, служби Червоного Хреста.

В процесі адміністративної реформи відбувається кадрове оновлення апарату державного управління. За даними адміністративної статистики, до 2012 року на пенсію вийдуть 45% державних службовців. Між тим здійснення реформи може бути успішним тільки завдяки наявності спеціально підготовленого кваліфікованого персоналу в усіх державних установах країни. Французькі експерти надають важливого значення ефективному використанню людських ресурсів, економії матеріальних і фінансових ресурсів. За цим складним процесом стежить спеціально організований в 2000 році Спостережний комітет із зайнятості на державній службі, який здійснює статистичні дослідження, погоджує системи збору інформації, прогнозує управління зайнятістю та поширює відповідну інформацію. Передбачено, що кожне міністерство повинне скласти план прогнозованого управління кадрами, зайнятістю та потребами у фахівцях.

Одночасно скасовані нормативні обмеження під час переходу службовців з однієї установи до іншої залежно від особистого бажання або професійної необхідності. Нові процедури оцінки адміністративної діяльності дозволяють більшою мірою враховувати набутий службовцями досвід і результати їх роботи при просуванні по службі.

Ще одна ідея реформи – введення безперервного професійного навчання державних службовців через систему підвищення кваліфікації. Національний центр дистанційного навчання розробляє особливі форми професійної підготовки з використанням телебачення та комп'ютерів. На сайтах Інтернету державні службовці можуть ознайомитися з

новітніми учебними розробками та матеріалами, що належать до сфери їх компетенції.

Нарешті, останнім напрямом адміністративної реформи є новий підхід до контролю та оцінки державної політики. У 2000 році був заснований особливий міжміністерський комітет для оцінки державної політики – Національна рада з оцінки державної політики. Рада складається з висококваліфікованих експертів, які розробляють план роботи на рік, представляють його на затвердження прем'єр-міністрові, а потім публікують у пресі. Основні напрями державної політики, які Рада обговорювала останнім часом: працевлаштування молоді, профілактика і лікування СНІДу, забезпечення належної якості питної води, допомога у працевлаштуванні в неринкових секторах економіки, житлове питання в заморських територіях, безпека дорожнього руху, розвиток сільських районів і постійне підвищення кваліфікації службовців.

У 2007 році в політичному житті Франції сталися істотні зміни: соціал-демократи програли на президентських виборах і президентом республіки став ультраліберальний політик Ніколя Саркозі, який обіцяв суспільству позитивні зміни. Він планував вирішити ті питання, які хвилюють сучасне французьке суспільство: загострення соціальних протиріч, страйки, соціальні хвилювання, відсутність діалогу між громадянами та державою.

Почався другий етап реформ – правоконсервативний. Упродовж 2008-2009 років Саркозі ініціював рекордну кількість реформ: 490 ініціатив (більше, ніж його попередник Жак Ширак за всі 12 років президентства). У Франції такої масштабної програми реформ не було з часів генерала де Голля, але популярності Саркозі вони не додали: за час реформ сталося рекордне зниження рейтингу президента – з 57% у момент обрання до 32% на початку 2009 року.

Реформи проводилися відразу за п'ятьма основними напрямами: конституційні, фінансові, імміграційні, у сфері правопорядку і боротьби з безробіттям. У 2008 році здійснено

на наймасштабніша конституційна реформа: в Конституції 1958 року було змінено або доповнено 47 статей із 89. Реформа проходила під гаслом «модернізації інститутів П'ятої Республіки». Зачепила реформа й інститут президента Республіки:

– був уведений ліміт на переобраниння (відтепер «ніхто не може здійснювати більше двох послідовних мандатів»);

– кандидати на державні посади «зважаючи на їх значущість для захисту прав і свобод людини та економічного і соціального життя Нації» до призначення президентом за слуховуватимуться постійними комісіями Національних зборів і сенату. Парламент може накласти вето на кандидатуру, якщо за пропозицію про негативне голосування буде подано в сукупності три п'ятирічні голосів присутніх;

– «взяття повноти влади» президентом згідно ст. 16 Конституції ставиться під контроль Конституційної ради (вона висловлюється про доцільність надзвичайного стану з точки зору Конституції);

– президент більше не очолюватиме Вищу раду магістра ту (найвищий орган суддівського співтовариства у Франції), але призначатиме омбудсмена – захисника прав громадян;

– нарешті, (відповідно до американської моделі) президент зможе «узяти слово» на спільному засіданні палат парламенту.

На посту президента Саркозі заснував безліч комісій і консультивативних рад, покликаних вирішити різні внутрішньополітичні та економічні проблеми: восени 2008 року повинні були надати звіт не менше 16 комісій – унікальний випадок в історії П'ятої Республіки. Проте скорочення в лавах державних службовців, пенсійна реформа привели до нової хвилі страйків по всій країні. Дуже непопулярним виявилось і рішення Саркозі скоротити 30600 державних робочих місць у 2009 році в результаті запланованої відмови від заміни кожного другого державного службовця, який іде на пенсію. Економічна криза, що почалася, змусила Саркозі скорегувати свої реформаторські плани: він закликав

відновити «регульований капіталізм», у якому фінансова активність не буде повністю віддана на відкуп операторам ринку, і пообіцяв підтримувати економіку в разі погіршення ситуації аж до видачі державних кредитів компаніям.

В той же час Ніколя Саркозі заявив, що продовжить реформи у Франції, незважаючи на занепокоєння населення в результаті соціально-економічної кризи.

Таким чином, в цілому у Франції у рамках адміністративно-державної реформи пріоритетом є не здешевлення держави та підвищення віддачі від діяльності чиновництва, а посилення демократичної сутності державного управління та організації державної служби. Адміністративна реформа у Франції має комплексну сутність і покликана зробити сучасну інформаційну державу у Франції демократичнішою, відкритішою та доступнішою для французьких громадян. Проте сучасна економічна криза багато в чому поставила під сумнів позитивні успіхи реформаторів, про що свідчать безперервні страйки, що відбуваються в країні.

4.3. Реформування системи місцевого самоврядування в Федеративній Республіці Німеччина

Серед німецьких адміністративних реформ останніх років найбільший інтерес викликає реформування системи місцевого самоврядування. Особливість німецької системи місцевого самоврядування полягає в тому, що муніципалітети мають широку автономію, а місцеві глави адміністрацій наділені значною адміністративною владою. Важливо зазначити, що автономія місцевих органів влади склалася в Німеччині не в результаті формалізації їх статусу, а швидше як продукт системи стосунків, яка історично сформувалася, між федеральними, субфедеральними та місцевими рівнями влади, котрі розвивалися під впливом самоврядних традицій вольних міст.

У Німеччині існує два основні рівні управління: федерація та землі. Громади належать до земельного рівня, про-

те їх право на самовизначення гарантоване Конституцією (ст. 28): «В землях, районах і громадах народ повинен мати представництво, створене шляхом загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів». Крім цього, Конституція надає громадам право «регулювати у рамках закону під свою відповідальність усі справи місцевого співтовариства». Відповідальність громад поділяється на:

- персональну — община може на власний розсуд підбирати, заохочувати та звільнити персонал;
- фінансову — право розпоряджатися власними надходженнями та витратами;
- організаційну — повноваження регулювати внутрішню структуру відповідно до місцевих умов;
- правову — можливість видавати комунальні постанови, наприклад будівельні регламенти та плани із забудови територій;
- податкову — община може збільшувати мита, компенсації, внески і податки своїх громадян.

Таким чином, разом із федеральним і земельним рівнями фактично існує ще й третій — общинний рівень. Водночас поняття общини охоплює як малі земельні громади, так і великі міста. Общини, за винятком міст районного значення, утворюють земельні округи.

Реформа місцевого самоврядування в Німеччині на рубежі ХХ – ХХІ століть розвивалася під гаслом об'єднання східних і західних земель. Східні землі були змушені істотно переглянути правові й адміністративно-територіальні підстави муніципального управління. В результаті, упродовж 1990-х років, там були проведенні адміністративно-територіальна та структурна реформи місцевого самоврядування.

В ході реформ замість колишніх 189 районів було утворено 87; значно скорочений штат муніципальних службовців, а також кількість підрозділів місцевих адміністрацій; встановлені нові норми представництва в радах. У Бранденбурзі, Саксонії, Тюрингії, Верхній Померанії були ухвалені нові земельні закони про місцеве самоврядування — комунальні конституції.

В результаті правові відмінності між західними та східними землями у сфері формальної організації та функціонування місцевого самоврядування практично нівелювалися.

На сучасному етапі міста та громади Німеччини шукають нові, небюрократичні й недорогі форми самоврядування. Замість того щоб безпосередньо пропонувати дорогі послуги, держава обмежується гарантуванням послуг, що надаються приватними підрядниками, які беруть участь в конкурентній боротьбі за споживача¹¹⁰.

Великі міста з мільйонним населенням, такі як Берлін, Мюнхен, Кельн або Гамбург, мають в розпорядженні цивільні консультації, що полегшують доступ громадян до адміністрації. Співробітники цих консультацій допомагають відвідувачам знайти потрібну установу, забезпечують їх довідковими матеріалами. Головним елементом більшості цивільних консультацій служить «пряма лінія» до міської адміністрації. Девіз телефонної служби звучить так: «Ми допомагаємо! Ми знаходимо правильну адресу! Ми здійснююмо пошуки!»¹¹¹.

На думку експертів, більшість німецьких громадян задоволена нововведеннями.

Німецькі дослідники відмічають, що при здійсненні муніципальних реформ в об'єднаній Німеччині використовувалися дві основні стратегії: «новий менеджеризм», покликаний оптимізувати надання соціальних послуг на локальному рівні, та партинципаторна демократія (тобто демократія участі, співучасти), спрямована на розвиток цивільної активності населення.

«Новий менеджеризм» в німецькій версії відрізняється від радикального англосаксонського варіанту та спрямо-

110 Мезинг Ф. Без городов не построить государства. Коммунальное управление в Федеративной республике Германии / Ф. Мезинг, Х. Хагельшмитц // BASIS-INFO; IN-PRESS. – 2001. – № 10, С. 3 – 4.

111 Хорсткотте Х. Стоит ли нам заново изобретать коммунальную политику ? Участие граждан в принятии решений, муниципальная политика и современная администрация в Германии / Х. Хорсткотте // BASIS-INFO; IN-PRESS. – 2000. – № 1 – С. 1.

ваний на поступове впровадження в практику муніципального управління методів організації менеджменту в бізнесі. Німецькі експерти з місцевого самоврядування підkreślують, що під девізом «New Public Management» мається на увазі менше державної бюрократії та більше безпосередньої участі громадян в ухваленні рішень, передусім у вигляді громадської роботи. Німецька менеджеріальна стратегія передбачає широку участь в організації самоврядування різних регіональних асоціацій і мережевих структур, а також поступовість і безперервний моніторинг результатів. Саме ці ідеї, за оцінками німецьких експертів, зумовили консенсусність і еволюційність німецьких реформ.

Німецька Асоціація органів місцевого самоврядування (Kommunale Gemeinschaftsstelle fur Verwaltungseinfachung) висунула гасло: «Від бюрократичного регулювання до сервісної організації за допомогою нової моделі регулювання».

Німецький варіант нової моделі регулювання практично спрямований на реорганізацію органів місцевого самоврядування з метою підвищення якості послуг, які вони надають населенню.

Основна ідея полягає в децентралізації адміністративних структур, посиленні їх підзвітності споживачам і організації моніторингу якості надання послуг. Важливе значення при цьому надається зміні стилю та методів роботи місцевої адміністрації: в її діяльності центральним стає гасло щодо забезпечення прав споживачів. Передбачається прийняття спеціальних постанов, що захищають споживачів і включають особливі процедури розв'язання конфліктних ситуацій, а також проведення регулярних опитувань споживачів про ступінь їх задоволення послугами, що надаються.

Німецькі дослідники відмічають, що в 2000 році до процесу реформування було залучено вже близько 90% міст країни. Для поширення нового досвіду організації місцевого самоврядування Фонди Бертельсмана та Ганса-Беклера створили об'єднання «Німецькі міста завтрашнього дня».

Одночасно з практиками «нового менеджеризму» розвивалася друга лінія реформ, пов'язана з окремими інституціональними перетвореннями, спрямованими на розвиток низової демократії в Німеччині. Важливу роль зіграло прийняття усіма землями Німеччини закону про прямі вибори мерів населенням, що значно знизило вплив партій на підтримку кандидатів на виборах. Одночасно був введений інститут місцевого референдуму, для проведення якого потрібні підписи 10-15% місцевих жителів. Поступово місцеві референдуми стали ефективним механізмом залучення городян до ухвалення місцевих рішень. Як відмічають німецькі дослідники, обидві новації помітно поліпшили діяльність місцевої адміністрації, яка змушені більше прислухатися до вимог і потреб населення.

У рамках громадського самоврядування останніми роками розвиваються численні рухи цивільних ініціатив, які намагаються вирішити проблеми охорони довкілля, організації дитячих садів і майданчиків для ігор, транспорту, школ, міської інфраструктури. Нерідко цивільні ініціативи представляють специфічні інтереси людей, безпосередньо постраждалих в тому або іншому випадку, та намагаються вплинути на рішення комунальних інстанцій.

Відомо, що конфлікти інтересів найчастіше виникають і вирішуються на місцевому рівні, між жителями й адміністрацією, але дуже часто питання місцевого облаштування, особливо щодо охорони природи, підлягають надрегіональному плануванню. Це стосується, наприклад, будівництва аеродромів, атомних електростанцій. Німецькі експерти з організації місцевого самоврядування підkreślують, що місцеві цивільні ініціативи давно стали невід'ємною частиною політичного ландшафту Німеччини: останнє слово в ухваленні ділових рішень залишається за згодою громади або її представників.

У багатьох федеральних землях передбачені методи прямої демократії. Проте цивільні ініціативи та цивільні революції пов'язані з проведеним настільки складних процедур, що на практиці застосовуються рідко. Разом із цим в

організації громад Баварії, Рейнланд-Пфальца, Баден-Вюртемберга і Гессена закріплені так звані цивільні наакзи, що допускають участь громадян в ухваленні рішень на місцевому рівні часто лише після складного узгодження.

Ради общини та міські ради не мають законодавчої компетенції, проте представництва громад – міська рада та збори міських депутатів у певній мірі виконують завдання парламенту. Вони визначають бюджет, видають міські постанови, приймають місцеві законодавчі акти, наприклад встановлюють порядок оплати за вивезення сміття.

Водночас основна відповідальність роботи міської ради полягає не в прийнятті подібних основоположних законодавчих актів (це належить до компетенції парламенту держави), а в тому, що міська рада більшою мірою приймає окремі, конкретні, численні рішення: про будівництво початкової школи; очисної споруди або бойні; про видачу концесій; про купівлю та продаж; про влаптування на роботу та звільнення чиновників і тому подібне.

З формально-правової точки зору обрані народні представники втілюють у комунальній політиці волю виборців, причому за виконання цієї волі відповідає адміністрація. Наприклад, згідно зі ст. 28 Статуту громад в Північному Рейн-Вестфалії рада общини відповідає за всі справи громадської адміністрації. Щоб краще враховувати інтереси громадян, вибори бургомістрів із середини 1990-х років стали проводитися шляхом прямого голосування.

Соціальні відомства громад підтримують престарілих і інвалідів: в тих випадках, коли вони не отримують страховку з хвороби або пенсію. У такому випадку вони можуть розраховувати на допомогу громади. Уесь комплекс соціальних заходів вимагає щорічно більше 40 млрд. євро. Переважну частину цих витрат беруть на себе громади. Статистика свідчить: в 1998 році близько двох мільйонів осіб отримували регулярну матеріальну підтримку.

Між тим соціальне забезпечення є лише однією з багатьох сфер, що вимагають уваги громад. На місцях общини,

як правило, відповідають за всі громадські справи, якими згідно із законом не зобов'язані займатися інші інстанції. Виникає поділ комунальних завдань на дві частини: одні встановлюються зверху, інші – органами місцевого самоврядування. Закон зобов'язує неухильно виконувати розпорядження вищестоячої влади – земель і федерації. Подібні завдання складають переважаючу частину діяльності громад. Обов'язкові завдання, наприклад такі, як будівництво та утримання початкових і вищих шкіл або інших навчальних закладів, прокладення каналізації та вивезення сміття, організація соціальної, дорожньої, реєстраційної, транспортної та інших міських служб завжди дещо звужували сферу діяльності комунальних політиків.

Дослідники підkreślують, що багато завдань майже в усіх сферах життя німецькі громади беруть на себе добровільно. Вони будують спортивні споруди та плавальні басейни, створюють пішохідні зони, доглядають за парками і зеленими насадженнями, підтримують широку мережу місцевого транспорту з автобусами та трамваями тощо. Нарешті, міста підтримують численні культурні установи – від оперного театру до міського архіву. Якраз у галузі культури містам належить широка самостійність, і це не випадково. Після руйнувань Другої світової війни міста та общини взяли на себе не лише питання матеріального забезпечення, а й культурні завдання.

Цікаво відмітити, що культура Німеччини багато в чому розвивається за рахунок ініціативи міст. Так, майже 60% усіх громадських культурних витрат (у вузькому значенні цього слова) припадає на територіальні громади. До таких традиційних культурних установ, як театри, музеї та бібліотеки, додалися й нові. Створені будинки зустрічей, місцеві кінотеатри, дитячі та молодіжні театри, галереї, школи живопису при музеях, молодіжні оркестири і тому подібне. Площі та пішохідні зони стали підмостками мистецтва, вуличні театри і музиканти наповнили міське життя. Історичні будівлі дбайливо реставруються.

Виникає запитання: звідки німецькі громади беруть ресурси? Надходження формуються від діяльності бібліотек до музеїв і театрів, від дитячих садків до плавальних басейнів і народних шкіл, від прибирання вулиць до прокладення каналізації і вивезення сміття – всюди общині доводиться доплачувати. Після великої структурної кризи середини 1990-х років, що згубно позначилася на стані бюджетів німецьких міст і громад, комунальна влада змушені частіше, ніж раніше, підвищувати комунальні платежі. Місцеві внески промислового податку досягли граничного рівня. У зростаючій прогресії міста виходять зі скруті за рахунок заходів приватизації (наприклад, транспортних підприємств). Разом із підвищенням мит підвищуються і так звані внески, наприклад для мешканців певної вулиці за її освітлення та каналізацію. Сюди ж відноситься стягнення дрібних і великих штрафів. Крім цього, земельне право наділяє громади повноваженнями підвищувати внески громадян, які виграють від забудови пустирів і вулиць або від облаштування пішохідних зон. Водночас громади зобов'язані видавати постанови, що регулюють величину стягнення платежів і зміст послуг, що підлягають оплаті.

Німецькі дослідники підkreślують, що найважливішим джерелом доходів громад є податкові надходження – передусім «дрібні громадські податки» або такі «незначні» податки, як собачий і пивний або податок на розважальні установи та риболовлю. Власне поняття «незначні» вказує на те, що ці податки складають лише незначну частку надходжень громад.

Інша річ – основні податки або промисловий податок. Він особливо слугить найважливішою фінансовою опорою для промислових районів. У порівнянні з ним доходи від основних податків за останні десятиліття суттєво знишились. Промисловий податок стягується в залежності від величини доходів і капіталу з усіх місцевих підприємств у вигляді певного внеску – так звана податкова ставка. Ці надходження спонукають багато громад посилено домагатися

залучення (заохочення) промислового виробництва, зокрема, за допомогою низької податкової ставки основного податку. Громади отримують також відповідну частку від подоходного податку.

Провідним комунальним об'єднанням Німеччини є Німецький конгрес міст. Його президент є представником великої німецької общини. Він вважає себе «провідником практичного досвіду». Його мета: «...створити європейське місто, в якому представники різних націй і різних культурних кіл спільно живуть у дусі взаємної поваги.». До Німецького конгресу міст входять міста-держави Берлін, Бремен і Гамбург, усі міста районного значення та деякі міста районного підпорядкування. До його особливих завдань належить обов'язок захищати інтереси міста та представляти їх в контактах із федеральним урядом, бундестагом, бундесратом, організаціями і об'єднаннями. Його участь в законодавчій діяльності федерації гарантується статутом. Крім цього, він консультує та інформує об'єднання, що входять у конгрес міст, про всі важливі процеси комунального значення.

Друге за значенням провідне комунальне об'єднання Німеччини – Німецький союз міст і громад. Він відстоює інтереси громад районного підпорядкування, околиць густонаселених міст і сільських зон на рівні федерації та земельної політики.

Німецький конгрес земельних округів, що створений після Першої світової війни, є третім провідним комунальним об'єднанням. Земельні округи – це самокеровані корпорації, що виступають нижніми адміністративними органами на усій території федерації, за винятком міст-держав і міст районного значення. Як правило, це міста з населенням від 25 до 100 тис. жителів. Їх статус закріплений в земельному праві. Кожен окружний устрій відповідає статуту общини відповідної землі. Німецький конгрес земельних округів, що співпрацює з Німецьким конгресом міст і Німецьким союзом міст і громад, у рамках Федерального об'єднання провідних комунальних союзів, особливо підтримує обмін досвідом між

округами та представляє загальні інтереси. Найвищим органом Німецького конгресу міст і громад є збори його членів; потім слідують головна комісія і президія, на чолі яких в усіх провідних комунальних союзах є президент.

Приблизно 90 німецьких міст, що прагнуть до реформ, а також громад і округів різної величини об'єдналися в союз «Об'єднання комун майбутнього». На думку німецьких дослідників, основна ідея полягає у втіленні «New Public Management». Таким чином, місто не обов'язково повинне саме та власними силами вирішувати завдання, що стоять перед ним (від прибирання вулиць і вивезення сміття до постановки опер), а покликане «гарантувати» вирішення цих завдань приватними підприємствами. Це допоможе скоротити витратні статті небагатих державних бюджетів. Проте, не зважаючи на демократичну риторику, «новий менеджеризм» свідчить головним чином про брак коштів у державних бюджетах. Тому приватні інвестори, які взаємодіють з органами міського планування, користувалися і мають популярність.

Важливою частиною комунальних реформ у Німеччині стає приватизація. Наприклад, місто Ессен є партнером в п'ятдесяти акціонерних підприємствах і в 37 з них має більшість пая. До цих підприємств належать, наприклад, місцевий ярмарок і товариство з питань праці та зайнятості, що займається просуванням безробітних на ринок праці. Акціонерні підприємства управлюються в суворо капіталістичній формі. Їх керівництво несе цілковиту відповідальність за ведення бізнесу, оскільки інакше жоден приватний кредитор не став би мати справи з представниками міської влади. Крім цього, в окремих сферах діяльності міської влади, приватизація навіть наказана правовими нормами Європейського Союзу. Це, зокрема, стосується місцевого пасажирського транспорту.

На думку фахівця в галузі управління з Ессена – Клауса Вермкера, практично не існує жодної сфери управлінської діяльності в місті або у сфері комунальних послуг, які не могли б бути приватизовані. У німецькій Конституції йдеться

лише, про те, що місцевим громадам має бути гарантоване право вирішувати всі свої питання в рамках законів і під власну відповідальність.

Міста вже сьогодні купують у приватних підприємств на ринку за найбільш низькими цінами послуги з охорони державних будівель, ратуш, шкіл, а також послуги з утилізації сміття. Наприклад, невелике містечко Арисберг, що налічує близько 80 тис. жителів, віддало на відкуп приватним фірмам прибирання державних будівель і технічне обслуговування службових автомашин. Це сприяє економії значних матеріальних і фінансових ресурсів.

У Німеччині, як і в усьому світі, зростає принципова переконаність в тому, що державний сектор занадто великий, а його послуги занадто дорогі унаслідок високих витрат на персонал. Профспілки побоюються зростання безробіття внаслідок звільнень, а тому вишукують гнучкіші форми та структури щодо протидії зростанню безробіття. Наприклад, профспілка державних службовців і працівників транспорту уклала з комунальними роботодавцями в найбільшій федеральній землі Північний Рейн-Вестфалія угоду про «другий тарифний рівень» щодо прийняття на роботу нових водіїв у (все ще) державних транспортних підприємствах.

Утримання нових найнятих працівників обходиться на 12% дешевше, ніж за старими тарифами. При цьому робітники мають гнучкіший робочий графік. Водночас, незважаючи на це, вони заробляють більше, ніж в приватному секторі економіки.

Система міського управління зазнає перебудови за зразком умовного підприємства. Наприклад, у Ессені існує так зване «Правління концерну міста Ессен» – колегія, до складу якої входять шість осіб. Головою правління є обербургомістр, обраний громадянами шляхом прямих виборів. Йому допомагає член правління з питань управління – фахівець у галузі планування, обраний міською радою, в щільно-рядкованні якого перебувають організаційний, кадровий і фінансовий відділи. Крім цього, міська рада обирає в якості

наглядової ради чотирьох членів правління, які відповідають за сфери право- та громадського порядку; планування; будівництва та довкілля; соціального забезпечення та роботи з молоддю; культури й економіки.

Істотним нововведенням у адміністрації є невідома раніше посада члена правління з питань управління. Під його керівництвом розробляються «перехресні положення», які матимуть безпосередній вплив на проектування й тим самим на формування та діяльність конкретних відділів: на їх бюджет, кадровий склад і організацію, а відповідно – на їх створення, розширення, а також скасування.

Німецькі дослідники вважають, що введення поста члена правління з питань управління є інноваційним чинником в адміністративному управлінні. По статусу він іде слідом за обер-бургомістром – політичним лідером і, безпідз凝но, є «першим серед рівних» в міській колегії. Він займається усіма питаннями та завданнями, що виходять за межі компетенції його колег по правлінню (наприклад, глобальним управлінням ресурсів, тобто визначенням пріоритетів у бюджетах на культуру та соціальні потреби, в державному житловому будівництві, а також створенні сприятливої атмосфери для залучення нових підприємств).

Основна ідея комунальних реформ у цих своєрідних «містах майбутнього» – створити нову модель адміністрації як служби сервісу. Багато громадян прагнуть особисто висловити свої побажання представникам адміністрації, а тому приходять до ратуші. Це забирає в них багато часу та трохи грошей на проїзд.

У «містах майбутнього» з'явилися районні бюро обслуговування, в яких громадяни можуть звернутися до співробітника з будь-яких життєвих питань. Якщо громадянин зазнає розчарування, він може набрати телефонний номер бюро скарг. Це не підрозділ психологічної допомоги, а структура, що приймає рекламації, як у службі сервісу будь-якої фірми. Адміністрація повинна вирішити питання та відшкодувати збиток.

Німецькі дослідники вважають, що кінцева мета реформи – гарантований сервіс громадянам з боку адміністрації та менеджмент, закріплений договором, як у звичайному житті. На думку експертів, у Німеччині стають ще помітнішими політична та економічна тенденції до послаблення втручання держави в громадське життя, а також посилення тенденцій самоорганізації громадянського суспільства в рамках місцевого самоуправління.. Саме ці тенденції й були закріплені в ході останніх реформ комунального самоврядування.

4.4. Адміністративна реформа в Японії

Успішний розвиток японського суспільства в післявоєнний період став однією з причин підвищеного інтересу до японської моделі публічної адміністрації.

Як зазначає російський дослідник В. Н. Єремін, японський стиль управління (нихон-теки-кейей) обумовив виникнення оригінальних форм і методів державного управління, що відрізняються низькою формалізацією, гнучкістю та переважною орієнтацією на людей, а не на організаційні структури¹¹².

Діяльності центральних органів виконавчої влади, як і всій системі державного управління в Японії притаманна яскраво виражена своєрідність.

По-перше, вона тісно пов'язана з національними традиціями та звичаями. Традиційні приписи, норми моралі та етики до цього часу суттєво впливають на процес регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління.

По-друге, система органів публічної адміністрації знає модернізації, пошуку оптимальних форм у рамках ад-

112 Еремін В.Н. Адміністративно-фінансовая реформа / В.Н. Еремін // Япония. Послевоенная государственная политика: выговоры и ответы. - М., 1998. - С. 187.

міністративно-фінансової реформи. Процес організації та функціонування публічної адміністрації в Японії триває упродовж більш як 50-ти років. Активізація цього процесу припала на 1980 – 1990 роки.

Адміністративна реформа (гъосей кайкау) була спрямована на перегляд існуючих адміністративних інститутів і заходів у сфері державного управління для оперативного реагування на зміни, що відбувалися в суспільстві, забезпечення комплексності державного управління, спрощення системи публічної адміністрації та підвищення її ефективності, підтримання довіри в суспільстві до адміністративних інститутів.

На сучасний стан публічної адміністрації суттєвий вплив справив один із найважливіших документів адміністративної реформи – Заключна доповідь Ради з адміністративної реформи від 3 грудня 1997 року. Відповідно до цього політико-правового акту в 1998 році був прийнятий Основний закон про реформу центрального уряду¹¹³.

Адміністративна реформа передбачає переосмислення ролі міністерств у системі публічної адміністрації. У відповідності з курсом на розподіл функцій планування державної політики та її реалізації міністерства тепер покликані зосередити свою діяльність на питаннях загального керівництва, планування та координації. Що стосується функції безпосередньої реалізації урядової політики (видання дозволів і ліцензій, «реального господарювання» тощо), то вона передається «зовнішнім органам» міністерства (гайкьюку) – комітетам і управлінням, а також самостійним адміністративним юридичним особам, тобто аналогам британських «agencies». Окремі повноваження міністерств можуть передаватися органам місцевого самоврядування¹¹⁴.

113 Анисимцев Н.В. Эволюция системы исполнительной власти и государственно-административного управления Японии в 1990-х – 2000-х гг.: Автореф. дис. канд. истор. наук / Н.В. Анисимцев. – М., 2004.- 20 с.

114 Анисимцев Н.В. Центральный аппарат административно-государственного управления современной Японии / Н.В. Анисимцев // Проблемы Дальнего Востока. – 2003. – № 5. – С. 32.

Крім цього передбачається, що адміністративна реформа має посилити вплив політиків на бюрократів. Наслідком цього є посилення ролі заступників міністрів, як політичних призначениців. Адміністративна реформа передбачає значне скорочення кількості міністерств і відомств, підвищення рівня прозорості та відкритості адміністративного процесу, в тому числі в міністерській ланці публічної адміністрації. Таким чином, багато раніше існуючих міністерств і управлінь були об'єднані, а їх функції перерозподілені та уточнені.

Об'єднання міністерств і відомств призвело до виникнення суперміністерств із надзвичайно широкими та різноманітними функціями.

Так, на базі раніше існуючих Міністерства будівництва, Міністерства транспорту, Управління розвитку Хоккайдо, Управління державної території було створено Міністерство земель, інфраструктури та транспорту, до завдань якого віднесені питання комплексного й систематичного освоєння державної території, регіонального розвитку, житлової політики, розвитку земельних і водних ресурсів, туризму, розвитку всіх видів транспорту та забезпечення безпеки на ньому та ін.

На базі раніше існуючих Міністерства у справах самоуправління, Міністерства зв'язку, а також Управління загальних справ, що входило до складу канцелярії прем'єр-міністра, було створено Міністерство загальних справ. Воно відповідає за планування заходів із: удосконалення системи державної служби, адміністративної структури та подальшого проведення адміністративної реформи; регулювання відносин центральних органів влади з органами місцевого самоврядування, сприяння децентралізації публічної влади; формування політики в сфері інформаційних комунікацій; розвитку цифрового мовлення, телебачення, радіо, пошти; управління службою статистики та ін.

Створення «мозкового центру» прем'єр-міністра є особливістю адміністративної реформи в Японії. Це важливий крок на шляху загального врегулювання та контролю

за виробленням принципового політичного курсу, забезпечення оперативності прийняття відповідальних рішень, надання динамічності системі управління в цілому. Для здійснення контролю за роботою адміністративного апарату Канцелярії кабінету та Секретаріату делегуються функції суворого контролю за витраченням грошових ресурсів, здійснення адміністративного та кадрового нагляду й контролю за законодавством. Таким чином, політики можуть контролювати діяльність бюрократичного апарату, проте, саме це викликає невдоволення з боку міністерств і управлінь.

Слід зазначити, що ще нещодавно в Японії на основі принципу «розподілу обов'язків» кожне міністерство здійснювало монопольний контроль у підвідомчій галузі (сфері) державного управління, недопускаючи втручання в свої справи канцелярії прем'єр-міністра та Секретаріату кабінету. Реформа спрямована саме на посилення функції загального регулювання за рахунок поєднання трьох видів регулювання: загального регулювання Секретаріатом кабінету принципових питань, що належать до всіх сфер державної діяльності; загального регулювання канцелярії кабінету та регулювання на горизонтальному рівні між міністерствами. Цим активізується процес формування політики всим урядом, а не окремими міністерствами в кожній окремій галузі. Це необхідно для виконання адміністративних завдань, що виходять за рамки компетенції окремого міністерства або управління. Така система стає одним із важливих факторів, що сприяють зміцненню функцій кабінету, надаючи його діяльності більшої гнучкості.

Для спрощення та підвищення ефективності роботи адміністрації здійснено комплексний процес децентралізації шляхом реорганізації державного апарату, передачі вирішення різних справ «від чиновників до громадян», «від центру на місця», ревізії особливих юридичних осіб, ліквідації неефективно працюючих установ або передачі їх функцій приватному сектору.

Останнім часом було здійснено кроки щодо обмеження втручання центральних органів влади у справи місцевої адміністрації. У результаті відбувається зміна внутрішньодержавних відносин «васала та слуги» на більш рівні партнерські відносини.

Крім цього, уряд визнав необхідним зробити адміністративний процес прозорим. Наприклад, стаття 3 Закону про розкриття інформації, що знаходиться в адміністративних органів, вказує на оприлюднення протоколів засідань колегіальних органів (колегій, робочих груп, рад та ін.), які займаються збором інформації, формуванням політичного курсу, включаючи вироблення програм реформ. Це поліпшує можливості контролю неурядовими та громадськими організаціями, простими громадянами за адміністративним процесом.

Важливим кроком на шляху демократизації стає розвиток системи «висловлення коментарів» суспільством щодо основних принципів, сутності опублікованих законопроектів¹¹⁵. Розробники реформ зобов'язуються враховувати висловлені коментарі та думки, вносити поправки. Таким чином, поліпшується зворотний зв'язок і виникає можливість для вираження протилежних поглядів під час дискусій колегіальних органів, складається якісно нова ситуація, що відкриває можливості для вироблення політики на демократичних засадах¹¹⁶. Саме посилення демократичних принципів в управлінні стає наочним свідченням процесу створення нової системи управління Японією.

Ще однією важливою складовою реформи є упровадження законодавчої системи, що закріплює за органами державного управління та посадовими особами «відповідальність із роз'яснення своєї діяльності». Цей принцип має

115 Тюо сете надо кайкаку кихон хоан (Рамочный закон о реорганизации центральных министерств и управлений) // <http://www2.kantei.go.jp/jp/gyokaku/980303houan.htm>

116 Охасі Е. Тюо гесай кайкаку – Сайсаку кейсэй кину-но кодока (Реформа центральных министерств и управлений – улучшение механизма формирования политики) // Дзюрисуто. – 1999. – № 1161. – С. 72 – 74.

стати базою, на підставі якої можливо вимагати висвітлення інформації, що перебуває в адміністративних органів. Він буде гарантувати відповідальність уряду перед народом за свої дії, сприятиме розвитку справедливої та демократичної адміністрації, діяльність якої буде зрозумілою населенню та може піддаватися критиці¹¹⁷. Кабінет К. Обуті 23 березня 1999 року прийняв рішення про встановлення правил з процедури прийняття «коментарів з боку народу»¹¹⁸. Нова програма заклали основу для подальшого прогресу, більш енергійної участі громадян у місцевому самоврядуванні. Проте, цей потенціал не може бути реалізованим без розвитку ініціативи й активного залучення до процесу власне населення. Виходячи з цього, найбільше уваги приділяється реалізації реформ на місцевому рівні.

Водночас, незважаючи на велику підготовчу роботу та сприятливу політичну й суспільну ситуацію, здійснити реформи виявилось не просто, оскільки вони стосувалися основ бюрократичної системи.

Так, починаючи з перетворень Мейдзи й до кінця 1980-х років Японія здійснювала реформи «наздоганяючого» змісту. Спочатку вони були спрямовані на модернізацію та створення сучасної держави, а після закінчення Другої світової війни – на відновлення економіки та індустриалізацію для досягнення рівня Європи та США, а також їх перевершения. Для цього була створена система сильної централізованої влади чиновників, які концентрували в своєму віданні всю інформацію та прийняття рішень. Після цього формування політики, включаючи проведення реформ, ішло під контролем бюрократичного апарату та в напрямках, продиктованих ним.

117 Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs (Закон о раскрытии информации, находящейся у административных органов) // <http://www.sormucho.go.jp/gyoukan/kanri/translation2.htm#chap1>

118 Кисэй-но сэттэй мата ва кайхай-ни какавару икэн тэйсюцу тоцудзуки-но сэттэй (Установление процедуры высказывания мнения в отношении установления или реорганизации правил) // <http://www.sormucho.go.jp/gyoukan/kanri/a07.htm>

Незмінність влади ЛДП в якості правлячої партії упродовж декількох десятиліть призвела до тісного «зрощування» політиків цієї політичної сили з бюрократією та представниками великого бізнесу і спродуктувалася так званий «залізний трикутник», тобто систему глибоко вкорінених корпоративних зв'язків між політиками, бюрократами та підприємцями. В ньому кожна група мала право вето щодо інших. Всі рішення з прийняття нової політики чи зміни старої приймалися на основі консенсусу¹¹⁹.

Саме така система управління сприяла становленню Японії як світової супердержави, підтримуючи економічне зростання та соціальну стабільність за рахунок того, що одночасно захищала та представляла кардинально протилежні інтереси: з одного боку – супергантів світової економіки, компаній, зацікавлених у лібералізації та дегуляції, а з іншого – неконкурентоздатних малих підприємств, виробництво послуг і селянства, які виживали за рахунок протекціонізму.

У зв'язку з цим ставлення політиків і бюрократів у Японії до структурних реформ є неоднозначним. Вони одночасно виступають як «за», так і «проти» реформ. В цілому вони підтримують реформи, за виключенням тієї сфери, що перебуває в їх компетенції. Слід зазначити, що міністерства не виступають спільним «фронтом» проти реформ, а навпаки, намагаються за можливості очолити їх і керувати процесом у цілому, починаючи з формування основних напрямів і сутності реформ. До цього часу це, як правило, досягалося на основі маніпуляції міністерствами, розстановкою сил у радах і комітетах з вироблення політики шляхом визначення кількості представників, які часто захищали корпоративні інтереси.

Такі дії були відображенням специфіки японської системи управління. Як правило, після вироблення політичного курсу, політики вже не могли втрутатися у прерогативи міністерств і управлінь, втрачаючи можливість контролювати подальший процес. Законодавчо міністерства достатньо

119 Kusano A. Deregulation in Japan and the Role of Naiatsu (Domestic Pressure) / A. Kusano // Social Science Japan Journal. – 1999, April. – Vol. 2. – № 1. – P. 65.

були захищені в діях від політиків, незалежних комітетів, комісій, а також судів. Комpetенція міністерства практично ніколи не переходила до іншого міністерства. При цьому міністерство успішно виконувало функції «диригента» у відповідному секторі, оскільки виступало посередником між виробниками та компаніями під час укладення необхідних договорів і угод, маючи можливість контролювати будь-які процеси, що відбувалися в сфері компетенції¹²⁰ [с. 382]. З цих причин міністерства не хотує втрачати бюрократичне самоуправління, персональні вигоди, значущість і повноваження, які вони отримали за рахунок можливості контролю за впровадженням рішень політиків, виключення демократичних принципів управління, послаблення законів адміністративного управління.

На думку західного вченого С.Фогеля, бюрократія «несе тягар інерції колишніх обставин» і намагається, як і раніше, знайти вигідний компроміс під час вирішення відповідних питань, тобто зберегти необхідний баланс між тими, хто може потенціально виграти або програти в результаті реформи для підтримання громадського спокою. Інтереси тих, хто може потенціально постраждати, враховуються вже на стадії формування проектів реформ. Міністерства змушенні це робити тому, що потенціальні жертви, хоча й не можуть повністю протистояти проведенню реформи, проте здатні суттєво вплинути на її сутність і процес. Для запобігання негативних наслідків потенціальні жертви одержують певну компенсацію, що полягає у відкладенні реформи на невизначений термін, або ж вони отримують відповідну підтримку від уряду для підготовки до більш жорсткої конкуренції¹²¹.

120 Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 495 с.

121 Vogel S. Can Japan Disengage? Winners and Losers in Japan's Political Economy, and the Ties that Bind Them / S. Vogel // Social Science Japan Journal. – 1999, April. – Vol. 2. – № 1. – P. 14.

В 1990-ті роки у зв'язку з бурхливим розвитком обслуговуючого сектору та особливо інформаційно-комунікаційної промисловості виникла необхідність швидкого та ефективного реагування на зміну політико-економічної ситуації. Це потребувало гнучкої системи адміністративного управління, що, наприклад, була створена у США та Великобританії. В них активно заохочується розвиток конкуренції, штучно не обмежуються можливості щодо виходу на ринок нових учасників, не чиняться перепони виходу з ринку впливових старих компаній. Уряди цих країн змогли відокремити функції регулювання від підтримки підприємців. Це було досягнуто на основі передання функцій регулювання незалежним урядовим установам, кодифікації активів і правил регулювання, формалізації процесу регулювання та обмеження повноважень міністерств. У результаті таких заходів бюрократичний апарат змушений діяти, ґрунтуючись на законі, що сприяє швидкому та ефективному проведенню структурних реформ, успішному розвитку економіки.

Отже, бюрократичний апарат, який концентрує «країні мізки націй», не може не усвідомлювати необхідність глибоких змін у ХХІ столітті. Однак бюрократія, як свідчить історія Японії, не прагне до кардинальних перетворень. Вона намагається проводити поступові зміни, створюючи гібридну систему, яка б посилювала конкуренцію, зберігаючи елітну бюрократичну систему керівництва «доганяючого періоду» з її орієнтацією на максималізацію добробуту виробників і використання регульованих ринків для забезпечення політичної, економічної та соціальної стабільності.

Таким чином, реформа адміністративного управління є узагальненням і систематизацією нагальних політичних і адміністративних змін у японському суспільстві. Історичне значення адміністративної реформи кінця 1990-х років полягає в тому, що незважаючи на труднощі, в ній намітився перехід до більш гнучкого та демократичного управління державою.

4.5. Адміністративна реформа в Сполучених Штатах Америки

Реформування адміністративних структур у США почалося в 1993 році за адміністрації Біла Клінтона. Кампанію адміністративних реформ очолив віце-президент Альберт Гор, публічно пообіцявши «створити уряд, який би працював краще і коштував менше». Ця фраза А.Гора стала своєрідним девізом американських адміністративних реформ, які були покликані поліпшити роботу уряду, одночасно досягнувши істотної економії на утримання адміністративних структур. У вересні 1998 року Центр державного менеджменту Інституту Брукінгса (The Brookings Institution) опублікував підготовлений професором факультету соціальних наук з Університету Пенсильванії Дональдом Ф. Кеттлом усебічний звіт про адміністративні реформи Клінтона «Реформування уряду: звіт за п'ять років». У доповіді містився висновок, що проведені перетворення були досить серйозними, проте викликали ряд ускладнень і проблем, а тому не можна говорити про довгостроковий успіх претворень.¹²² Звіт Кеттла цікавий тим, що автор не ставив перед собою мету продемонструвати, яких успіхів досягнула адміністрація Клінтона в реформуванні адміністративного апарату. Він прагнув визначити принципові положення, з яких був досягнутий прогрес, одночасно звертаючи увагу на ті питання, які не вдалося вирішити, рекомендуючи уряду звернути на них увагу в майбутньому.

Стратегія американських адміністративних реформ передбачала три основні фази реформування.

Перша фаза реформ була названа достатньо лаконічно: «Працювати краще, коштувати менше». Основні напрями реформування були визначені як революційні: «Настав час радикальних змін в роботі уряду – змінити бюрократичний

¹²² Kettl D.F. Reinventing Government. A Fifth-Year Report Card / D.F. Kettl // A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management. – Wash. – 1998. P.V.

підхід від верху до низу, дати владу самим громадянам, щоб змінити нашу країну із самих низів. Ми повинні взяти на озброєння нові ідеї та запросити нових людей, які працюють і приносять успіх, а також позбавитися від старих підходів і тих людей, хто не працює»¹²³.

Віце-президент А.Гор обіцяв економію в 108 млрд. дол. і зниження на 12% робочих місць у федеральній сфері впродовж п'яти років. Формула «працювати краще, конгтувати менше» припускала, з одного боку, більш продуктивнішу працю, покладання персональної відповідальності на офіційних осіб, ліквідацію збиткових підприємств, а з іншого – використання гропей, що вивільнилися, на більш виправдані потреби адміністрації.

Перші труднощі в процесі реформування виявилися відразу ж, щойно почалися скорочення державних службовців. Значний тиск виявлявся як зсередини апарату Білого Дому, так і ззовні – з боку конгресу. Спочатку передбачалося звільнити близько 252 тис. осіб, а пізніше ще майже 273 тис. працівників федеральної сфери. «Республіканський» конгрес був категорично проти подальшого зниження чисельності федеральних службовців і зменшення кількості урядових агентств. У свою чергу адміністрація також заажадала від усіх федеральних агентств розробити плани обслуговування клієнтів, що змусило державних службовців сфокусувати увагу на потребах громадян, замість того, щоб думати про свої власні адміністративні інтереси. Сотні тисяч державних чиновників стали надавати ширший спектр послуг громадянам і для цього співпрацювати з партнерськими приватними фірмами.

Слідуючи шляхом сучасного розвитку приватного сектора, реформатори зробили «коректне і оперативне обслуговування клієнтів» головним об'єктом своїх зусиль. Перетворення громадян країни в клієнтів, а їх потреб у клієнтські (а не потрібні бюрократі) стало центром зосередження зусиль уряду. Стратегія А.Гора передбачала налагодження

зв'язку між урядом і народом, формування політичних програм доступніших для загального розуміння. Таким чином, були визначені ключові напрями подальших перетворень.

Ніякі адміністративні реформи не викликали стільки негативних відгуків в середовищі академічних аналітиків, скільки концепція адміністрації як служби сервісу, призначеної для «обслуговування клієнтів». Громадяни та платники податків не є клієнтами – таким був їх аргумент. Співпрацю держави й населення неможна зрівнювати зі стосунками продавця та клієнта; швидше, це схоже на зв'язок між акціонерами великої фірми та її головним керівником. В якості споживачів послуг громадяни хочуть отримувати високоякісне обслуговування за низькою ціною: якщо на вулиці сніг, вони хочуть, щоб вулиці чистили; якщо в дорозі з'являється вибійна, вони хочуть, щоб її заасфальтували до того, як їх машини втрагатимуть по дорозі усі колеса. Вони хочуть мати чисті та безпечні парки, школи, в яких навчати дітей читати й писати, поліцію, яка швидко затримує злочинців, і контроль за якістю продуктів харчування. Загалом, вони хочуть відповідального уряду. Проте і самі громадяни роблять послуги – ось чому вони повинні брати безпосередню участь в цій реформі. Скажімо, звичайний аптекар – такий же платник податків, як і провідний менеджер, розробляючий медичну програму. Сімейний лікар – це перший «постачальник послуг» у списку усіх постачальників. Отже, громадяни повинні відігравати не останню роль в цьому проекті. Крім цього, будучи платниками податків, вони не хочуть платити великі податки за послуги, що їм робляться надаються. Громадяни чекають більшої відповідальності від уряду¹²⁴.

Так склалася концепція комплексного підходу до визначення одного з центральних понять адміністративної реформи – «Клієнти уряду»: громадяни як споживачі послуг; громадяни як партнери із забезпеченням послугами;

124 Kettl D.F. Reinventing Government. A Fifth-Year Report Card / D.F. Kettl // A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management. – Wash. – 1998. – P. 3 – 4.

123 Там само

громадяні як контроль над державою; громадяни як платники податків.

Була розроблена спеціальна програма «Управління якістю» (total quality management – TQM), заснована на простій ідеї: дізнайтесь, що треба громадянам і знайдіть спосіб дати їм це. Проблеми, що виникають, повинні вирішуватися оперативно та якісно.

Один із підходів – модель «внутрішнього клієнта». Вона припускає, що державні службовці, які займаються роботою з населенням, повинні пояснювати уряду, чи їх інтереси вони представляють. Це означає, що керівники контрактами повинні покращувати роботу за допомогою укладачів контрактів, а не сидіти, «занурившись» у папери. Таким чином, кожен керівник виражає інтереси своєї групи, проте поєднати усі інтереси в одному законопроекті надзвичайно складно. Складним завданням вдалося й визначення межі між дійсними потребами громадян і надмірностями: чим більше чиновників потурають вимогам населення, тим більше у них шансів стати «білою вороною» в уряді; чим активніше вони намагаються налагодити зв'язок між урядом і населенням, тим складніше їм запропонувати ефективне «обслуговування клієнтів».

Не можна не погодитися з Д.Ф.Кеттлом, який зазначав, що модель уряду, відповідального перед громадянами-платниками податків – клієнтами, – це складна, майже ідеалістична політична система, до якої може прагнути демократична держава, але яку на практиці дуже важко досягнути.

І дійсно, спочатку ідея була прийнята у «багнети»; робітничі союзи завзято відстоювали свої права, небажаючи бути звільненими (розпущеніми). Проте в 1996 році адміністрація Б.Клінтона почала поступово переводити ряд міністерств на сервісне адміністрування. Через два роки після початку цієї стратегії конгрес дозволив створити перше відомство за цією моделлю, а в 1998 році Департамент освіти був трансформований як «заснований на обслуговуванні».

На другому етапі реформ, що почався в 1994 році, віце-президент А.Гор кинув виклик федеральним менеджерам

під гаслом: «Переглянути все, що ви робите». Він виступив за передачу значної частини державної влади місцевим урядам, за розширення сфери приватизації, включаючи продаж активів; запропонував більше покладатися на платежі споживачів для фінансування уряду, а не на доходи таких агентств, як, наприклад, НАСА. Основна увага була приділена дискусії на тему: «Як справи виходять з-під контролю?»¹²⁵.

У цей період пильна увага відводилася вдосконаленню кваліфікації вищих шарів державного керівництва. Віцепрезидент А.Гор підкреслював, що однією з найважливіших причин проведення адміністративних реформ є подолання поширеної думки про неефективну роботу уряду. По-перше, безперервні в засобах масової інформації розмови про витрати, шахрайство та зловживання привели до того, що народ жадав дізнатися про чергові політичні скандали. По-друге, головні зусилля уряду були спрямовані на винайдення нових законів, а не на поліпшення роботи власних установ. Реформатори не заперечували, що настала пора звернути особливу увагу на кількість невиправданих витрат, шахрайств і зловживань. Кількість підприємців серед політиків була величезною, а можливостей використати своє привілейоване становище – дуже багато. З'ясувалося, наприклад, що у сфері медичного обслуговування близько 14% бюджетних коштів доводилося на невиправдані витрати. Окрім цього експерти встановили, що окремі медичні центри продають або здають в оренду медичне устаткування. Якщо витрати на медичне обслуговування за період з 1989 по 1996 роки збільшилися на 70%, то фінансування контролю над їх виконанням зросло лише на 11%. В ході перевірок виявилось, що з 12 федеральних програм, 9 мали ризики з приводу витрат, надмірностей та шахрайства.

Для подолання цих недоліків була розроблена Федеральна програма з високих ризиків. Вона включала: контр-

125 Kettl D.F. Reinventing Government. A Fifth-Year Report Card / D.F. Kettl // A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management. – Wash. – 1998. – P. 4.

оль за інвентарем, медичним обслуговуванням; посиленій моніторинг доходів населення; спостереження за управлінням, авіасполученням; посиленій митний контроль; контроль над програмою позик для фермерів, поліпшення захисту довкілля.

Зіткнувшись із необхідністю створити сервіс високого класу, враховуючи, що населення не бажало платити більше податків, законодавці змушені були зробити бюрократичний апарат продуктивнішим. При цьому бюджетний дефіцит залишався актуальною проблемою.

Дослідження Д.Ф.Кеттла показало, що федеральний уряд страждає від трьох основних дефіцитів:

бюджетного дефіциту – в процесі реформування він поступово зменшився, проте це кардинально не поліпшило становища, оскільки два інші дефіцити виявилися не менш актуальними;

дефіциту довіри, що достатньо перешкоджав федеральному уряду здійснювати реформи. Наприклад, дослідження 1998 року показали: народ не вірить в те, адміністративні реформи впроваджуються в життя, хоча 54% населення чули про реформування уряду, 59% не повірили, що уряд скоротив свій штат, 61% населення не повірили, що уряд став працювати ефективніше, навіть недивлячись на явні підтвердження цьому.

Крім цього, за статистикою 1997 року, лише 22% населення довіряли федеральному уряду, 32% – уряду штату, 38% – місцевій адміністрації; 47% американців вважали, що уряд швидше заважає, ніж сприяє здійсненню «американської мрії»;

дефіциту об'єктивного розуміння народу про адміністративні реформи. Д.Ф.Кеттл підкреслює, що активну роль у цьому відіграли опубліковані в ЗМІ висловлювання щодо шахрайств і невіправданих витрат уряду. І хоча багато з цього було перебільшено, ці відомості негативно відобразилися на у формуванні громадської думки про уряд та його інститути.

На третьому етапі реформ, у 1998 році, віце-президент А.Гор висунув нове гасло: «Америка – найкраща в усьому». У цей період сформувалося декілька нових напрямів ре-

формування: трансформація найбільш популярних у громадян агентств в більш оперативні адміністративні структури, що гнучко реагують на запити населення; розвиток «превентивного» менеджменту, спрямованого на запобігання адміністративним проблемам; надання службовцям більшої свободи дій у виконанні своєї роботи з одночасним посиленням відповідальності за її результати; розвиток інформаційного забезпечення та сервісу¹²⁶.

Новими девізами третього етапу стали гасла: «Створення безпечної та здорової Америки», «Сильна економіка» і «найсильніший уряд у сфері менеджменту». Що стосується поліпшення роботи найбільш популярних у громадян агентств, то прикладом позитивних змін можуть служити, поліпшення роботи поштового відомства США, яке впродовж ночі приймає 92% місцевої пошти, а також охорони здоров'я, де на 25% знизилася кількість професійних захворювань робітників у найбільш небезпечних професіях.

Формування уряду, орієнтованого на виконання, передбачало використання горизонтальної структури організації. Один із нових багатообіцяючих підходів – географічний. Традиційно державне управління було організоване за галузевим принципом (сільське господарство, охорона здоров'я, торгівля, оборона). Сучасні експерти вважають, що організація управління за географічними районами фокусує ресурси держави на конкретних потребах місцевого населення. Таким чином, в новій моделі адміністративного управління з'являється зв'язок між відомствами повинен вибудовуватися по горизонталі, а не по вертикалі, тобто виключаючи ієрархії. Відомо, що транснаціональні корпорації давно відійшли від ієрархічних стандартів і сформували горизонтальне облаштування управління. Горизонтальні організації фокусуються на процесі, а не на завданні; вони преміюють за працю цілу команду, а не окремого працівника; орієнту-

126 Kettl D.F. Reinventing Government. A Fifth-Year Report Card / D.F. Kettl // A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management. – Wash. – 1998. – P. 5.

ються на потреби покупців своїх послуг; щільно співпрацюють зі своїми партнерами; займаються тренінгом персоналу та створенням сприятливої атмосфери в корпорації. Експерти з менеджменту стверджують, що на початку ХХІ століття 10% організацій буде влаштоване горизонтально, 10% вертикально, а інші 80% перетворяться на змішані структури. При цьому головним питанням буде: як добитися виконання завдань в структурі управління, де ієрархія вже нedorечна? Експерти стверджують, що необхідно розвивати співпрацю між організаціями.

Новий метод горизонтального державного управління доки знаходиться на початковій стадії розвитку, а способи його реалізації можуть бути різними. Реформатори зосередилися на створенні горизонтальної організації та припустили, що зв'язати усі ланки в єдиний ланцюжок допоможуть інформаційні технології. Саме інформація, що передається через комп'ютери, є кращим інструментом для цього. Завдяки комп'ютерам та Інтернету зникла необхідність функціонування ряду ієрархічних ланок управління: тепер немає потреби пропускати інформацію довгим ланцюгом – вона відразу надходить від працівника до керівника. Проте використання інформаційних технологій в державному управлінні супроводжується низкою ризиків. Наприклад, експерти підрахували, що одна третина проектів у сфері інформаційного обслуговування була зупинена через неправильне планування. Так, у Вісконсині комп'ютерна система, передбачена для збору пожертв до благодійного фонду, була пошкоджена, а в результаті довелося витратити 54 млрд. дол., щоб полагодити її. Отже, технологічні ризики є досить значими, бо вартість усунення технічних неполадок нерідко перевищує вартість первинного впровадження нових комп'ютерних технологій.

Прагнення реформаторів використати інформаційні технології дало ряд позитивних результатів. Уряд здійснив спробу зв'язати всі ланки в єдине ціле. Новий підхід навчив управлінців мислити перспективно: дивитися згори, як реформа здійснює вплив на кожний відділ у структурі управління.

Ще одним нововведенням в системі державного управління стала Програма вимірювання ефективності роботи уряду. Цю програму, звичайно, не можна розглядати лише як спосіб вимірювання результатів діяльності. Вимірювання ефективності має на меті поліпшення зв'язків між державними структурами та визначення ключових заходів, необхідних для вирішення проблем.

Передбачається, що завдяки програмі, управління буде набагато ефективнішим. Вона дозволить топ-менеджерам сконцентруватися на тому, як підвищити свою працездатність. Управління, засноване на підвищенні ефективності, може сприяти тому, щоб усі мислили стратегічно.

Один із пропонованих способів вимірювання – підрахунок кількості та якості поліпшених послуг. Інший спосіб передбачає підрахунок кількості та якості результатів реформування. Наприклад, чи можна оцінювати роботу курсів підвищення кваліфікації за тим, скільки осіб прослушали відповідну програму? Чи потрібно оцінювати їх діяльність, виходячи з нових посадових окладів працівників, яких вони навчили, та їх посадового статусу? Між тим у державних органах все набагато складніше. Так, не лише міністерство довкілля займається очищеннем. Воно співпрацює з приватними компаніями. Так складається складний ланцюжок, де все взаємопов'язане. Правильно оцінити результати – це складне завдання. Слід рухатися від вкладень (скільки було витрачено, скажімо, на підвищення кваліфікації) до результатів (скільки осіб змогли пройти курс перекваліфікації). Але чи можна точно передбачити, який відсоток від вкладених коштів перейде в результат? Так само складно зрозуміти, які результати ми збираємося отримати, з тим, хто у відповідає за успіхи та невдачі. В ідеалі необхідно оцінювати одночасно роботу окремо взятої людини та всього відомства, тобто дивитися на виконану роботу двовимірно: результат і віддача. Ці два рівні, поза сумнівом, взаємопов'язані: вимір результатів може сприяти поліпшенню стратегій управлінського апарату, а вимір

віддачі може підвищити результати, запропонувавши способи вирішення проблем.

Експерти встановили, що вимір ефективності повинен почнатися з визначення наступних параметрів:

1. Чому поставлені саме ці цілі? Процес може йти так: визначення проблем; розробка чітких законодавчих проектів; розподіл завдань між відомствами для реалізації поставленої мети; оцінка виконаної роботи й результатів. Якщо управлінці зможуть чітко обґрунтувати, чого вони хочуть досягнути і як вони зираються оцінювати виконану роботу, то інформація допоможе поліпшити стратегію.

2. Як змусити керівників працювати з максимальною ефективністю? Міністри повинні зобов'язати своїх підлеглих ставити чіткі цілі та безперервно оцінювати результати діяльності.

3. Як має бути організоване управління підвищенням ефективності роботи? Головне завдання полягає в тому, щоб постійно удосконалювати способи виміру ефективності роботи, не орієнтуючись на застарілі дані. Що вважалося прийнятним учора, може виявитися неприпустимим сьогодні. Змінюються цілі, покращуються показники, удосконалюються програми з реалізації поставлених цілей. Не можна все вимірюти одним шаблоном.

4. Як ця організація управління пов'язана з відміткою рівня ефективності та реїнжинірингом? Управління ефективністю є базою всіх адміністративних реформ. Управління визначенням рівня досягнень прагне відійти від стандартних систем вимірювання. Рейнжиніринг ґрунтуються на такому питанні: Що потрібно зробити для поліпшення роботи? Можлива розробка методів вимірювання в усіх відділах державних установ за допомогою комплексної оцінки. І найголовніше – орієнтуватися не на витрати, а на віддачу й результати.

Опис методів підвищення ефективності роботи у підручниках з управління часто переповнений прикладами, що, як правило, дещо перебільшенні. Нерідко це спонукає експертів і державних чиновників до тенденції переоцінювати запла-

новані результати. Тому досить складно навчитися правильно планувати результати, оцінювати рівень передбачуваної ефективності роботи.

Вимірювання ефективності роботи може упроваджуватися, тільки якщо воно буде вписано в саму систему управління. Тобто, якщо цілі та результати інтегруватимуться в інформаційну систему й стратегічне управління державних відомств.

Захоплення вимірюванням ефективності може бути та-кож достатньо небезпечним. При цьому державні службовці (керівники, управлінці) можуть повністю перекласти усі зусилля на вимірювання ефективності роботи. Проте вимірювання лише відображають, що функціонує, а що не діє. Водночас вони не відповідають на питання: Чому щось не працює?

Американська модель вимірювання ефективності роботи адміністрації досить цікава. Проте вже формулювання ключових питань свідчить, що вона вимагає індивідуального підходу в кожному конкретному випадку і, що саме головне, виваженого балансування між необхідністю вимірювання ефективності роботи з боку топ-менеджерів і неможливістю прямого жорсткого адміністрування в цьому питанні, оскільки ситуація постійно змінюється.

Слід зазначити, що Д.Ф.Кеттл в цілому оптимістично оцінив Програму вимірювання ефективності роботи адміністрації. На його думку, вона відкрила колосальні можливості для розвитку управління федерального уряду. Вимірювання ефективності дозволив дати відповідь на головне питання: Що отримують громадяни за свої податки? А це питання, у свою чергу, підштовхує менеджерів до пошуку ефективнішої моделі функціонування уряду і дає можливість президентові та його штату отримувати більше інформації для вибору стратегії, а членам конгресу – поліпшити їх контроль над виконавчою владою.

Управління, засноване на ефективності, вважає Д.Ф.Кеттл, має величезний потенціал, але вимагає складного технічного оснащення для виконання поставлених завдань. Особливо складно інтегрувати вимірювання ефективності в процес

державного управління. Проте жодна з країн, що взяли курс на ефективне управління, не відмовилася від його (а це, окрім США, ще й Великобританія, Нова Зеландія, Австралія).

Вимірювання ефективності роботи адміністрації має й політичне значення. Найбільша пастка при вимірюванні ефективності роботи – заблокати у нескінченому світі вимірювань. Не можна, щоб вимірювання ефективності роботи стало кінцевим пунктом у політиці. Воно ефективне лише для демонстрації роботи адміністрації та своєчасного виправлення погано функціонуючої окремої установи. Так, у програмі оцінки ефективності роботи адміністрації, підкреслює Д.Ф.Кеттл, законодавча влада (конгрес) є останньою ланкою вимірювання ефективності державного управління. По-перше, парламентарі чіткіше розуміють необхідні зміни у сфері управління. По-друге, беручи участь в оцінці ефективності роботи уряду, конгрес стає відповідальнішим за формулювання цілей, які приведуть до кінцевого успіху. Дональд Кеттл упевнений, що процес вимірювання ефективності роботи уряду занадто важливий, щоб повністю довірити його лише адміністративній владі. Він підкреслює: реформатори на чолі з А.Гором у перші п'ять років не змогли виконати те, що обіцяли. Передусім вони не змогли чітко відповісти на питання, яке хвилювало всіх: «Що ж адміністративна реформа зробила для простих американців?». Окремі федеральні службовці переживали з приводу звільнень і переходу на іншу роботу, а інші сприймали реформи цинічно, вважаючи, що, як і багато попередніх, ця реформа швидко мине й треба лише причайтися і перечекати. Але, незважаючи на критику, реформатори дотримувалися конструктивного принципу: необхідно з'ясувати, в чому помилка уряду і що треба робити, щоб її виправити.

Консультантами реформаторів були Девід Осборн і Тед Геблер – відомі дослідники, які розробили засадничі принципи нової адміністрації: впливові структури замість формальних; сприяння конкуренції, а не монополії; особлива увага потребам клієнтів, а не бюрократичним структурам;

концентрація на отриманні доходів, а не на споживанні; децентралізація державної влади.

Американські дослідники Д.Осборн і Т.Геблер написали книгу «Реформування уряду», яка незабаром стала бестселлером. Автори спробували створити новий напрям роботи уряду: «просту чітку лінію нового підходу роботи з громадським бізнесом». Вони вважали, що у минулому було надто багато централізації та стандартних правил і мало гнучкості в діяльності державних службовців. Реформування уряду передбачало посилення ефективності його роботи, а не збільшення чисельності державного апарату. Так, Д.Осборн і Т.Геблер закликали звільнити бюрократію від послужливості та догоджання, виховавши в ній ініціативність, а також компетентність. Філософію реформ вони засновували на таких принципах, як якість, компетентність і використання менеджеріальних технологій бізнесу.

Окрім Д.Осборна і Т.Геблера над удосконаленням стратегії адміністративних реформ працювали такі відомі дослідники, як Пітер Друкер, Майкл Хаммер і Джеймс Чемпі.

Сьогодні очевидно, що цілі, які поставили перед собою реформатори, повністю нездійсненні. Можна погодитися з головним висновком доповіді Д.Ф.Кеттла про результати п'ятирічних реформ: реформування управлінських структур нескінченне. Для оптимістів управління – це сфера постійного вдосконалення. В результаті усіх проведених скорочень загальна чисельність федеральних службовців зменшилася більше як на одну шосту частину. При цьому, наприклад, чисельність департаменту юстиції зросла на 22% (в основному через найм нових аудиторів та інспекторів). Зменшення кількості бюрократичних рівнів і збільшення системи контролю допомогло державній адміністрації сконцентруватися на роботі та збільшити відповідальність перед громадянами. Але критики реформ підкреслюють, що при значному скороченні службовців низького рівня кількість робочих місць службовців високого рівня залишилася практично незмінною. Між тим окремі великі агентства, такі як NASA, Департамент

юстиції та енергетики, змогли відзвітувати про зменшення кількості супервайзеров на 40%.

Низька ефективність окремих напрямів реформ, вважає Д.Ф. Кеттл, багато в чому пояснюється тим, що, незважаючи на ентузіазм віце-президента А.Гора, адміністрації не вдалося заручитися підтримкою ключових постатей у департаментах і це призвело до розбіжностей в уряді. На додаток у багатьох установах намітився розрив між проектами, висунутими керівниками середньої ланки, і поглядами чиновників вищої ланки. Реформаторам також не вдалося знайти «спільноти мови» з конгресом.»Республіканський» конгрес виявив мало цікавості до реформ. Д.Ф.Кеттл зробив висновок: у столітті, що настало, основна проблема для американського уряду – це збільшення продуктивності його роботи та задоволення зростаючих потреб населення в умовах постійного дефіциту бюджету.

Так, Д.Ф. Кеттл підкреслює першорядну важливість людського чинника в процесі адміністративного реформування. Досвід минулих реформ переконливо свідчить про те, що ніякі реорганізації не змінюють ролі лідера в системі управління. Саме лідери демонструють іншим членам організації перспективні цілі новацій, допомагають впоратися колективу з двозначністю переходного періоду, надихають тих, хто вагаються й переконують тих, хто розчарувалися. Більше цього, лідери відповідають за ефективне функціонування всіх структур державного управління в умовах розмитих меж сучасних урядів.

Американський експерт у сфері менеджменту Пітер М. Сендж висловлюється за об'єднання лідерів усередині системи державного управління, включаючи лідерів місцевого значення та лідерів виконавчої влади. Багато американських експертів підкреслюють, що головна проблема американського уряду полягає не в реформуванні й не в реконструюванні, а в підборі грамотних фахівців¹²⁷ [с. 295].

127 Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление : учебник / И.А. Василенко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2010. – 415 с.

Отже, з одного боку, реформування уряду дозволило усунути дефіцит бюджету, але, з іншого боку, повернення довіри до уряду не сталося, хоча обурення з приводу його неспособності вирішувати проблеми населення перестало зростати. В цілому ж реформатори переконалися в тому, що американці мало цікавляться реформами уряду. Наприклад, дослідження 1998 року показали, що лише 34% населення мали безпосередній зв'язок з державними відомствами в процесі реформування¹²⁸. Усе це дозволило Д.Ф.Кеттлу стверджувати, що конфлікти і тиск з боку населення змушуватимуть американський уряд проводити все нові й нові реформи, проте жодна реформа не задовільнять реформаторів на тривалий час.

Бурхливий розвиток менеджменту змушує експертів пропонувати все нові ідеї з трансформації держави. Сьогодні адміністративні новації в США є повсякденною практикою, до якої усі звичли. Так, повідомлення про чергові новації вже не є такою сенсацією, як була колись робота комісії віце-президента А.Гора.

Серед нових важливих кроків з реформування державного управління в США слід зазначити ключове політичне рішення президента Джорджа Буша про створення електронного державного управління (Electronic Government, e-Government), що було сформульоване в Програмі розширеннях реформ Виконавчого управління президента Д.Буша та Стратегічному плані створення E-Government. Нині в Інтернеті вже створені 20 тис. урядових сайтів, на яких розміщені 30 млн. веб-сторінок. Відомо, що доступ до Інтернету в США мають 85% громадян, з них 60% користуються урядовою інформацією та отримують через Інтернет різноманітні послуги, які надає держава.

У 2003 році президент Д.Буш увів у федеральному уряді новий пост головного менеджера в ранзі першого за-

128 Kettl D.F. Reinventing Government. A Fifth-Year Report Card / D.F. Kettl // A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management. – Wash. – 1998. – P. 22 – 23.

ступника міністра для кожного департаменту. До завдань головних менеджерів належать: відповідність результатів роботи з бюджетними показниками; зміцнення кадрів; поліпшення фінансової дисципліни; впровадження інформаційних технологій. Уведення нових вищих посад обґрунтоване необхідністю подальшого проведення адміністративних реформ, які повинні принести в американську систему державного управління новий стиль, що орієнтований на результат і спирається на ринок. Ця адміністративна ініціатива була розцінена як чергова спроба впровадити принципи корпоративного управління в структури американської бюрократії. При президентові США була створена спеціальна Рада з менеджменту, до складу якої увійшли головні менеджери ключових міністерств і відомств, а також декілька помічників президента й заступник керівника апарату віце-президента. Завдання Ради – сприяти президентові в проведенні реформи уряду по всій вертикалі влади. Рада отримала повноваження здійснювати «лінію президента» в реформуванні урядових установ і координувати роботу з поліпшення практики менеджменту в уряді США.

У 2009 році, в умовах економічної кризи, нова адміністрація президента США Барака Обами розробила концепцію реформування системи фінансового регулювання в країні. Ініціатива команди Б.Обами спрямована на недопущення повторних системних криз в американській економіці, що потребувало серйозних адміністративних рішень. Федеральна резервна система (ФРС) США наділяється повноваженнями регулятора системних ризиків. Координацію діяльності регулюючих органів здійснює спеціально створена Рада з нагляду за фінансовими послугами. Реформа Б.Обами передбачає створення Агентства із захисту споживачів фінансових послуг для захисту іпотечних позичальників, власників кредитних карт, користувачів різними фінансовими продуктами. Посилуються стандарти безпеки, вимоги стосовно достатності банківського ка-

питалу та ліквідності. Проте окремі політики оцінюють цю реформу як недостатньо ефективну та рішучу, відмічаючи частковість запропонованих заходів.

Ще одним напрямом реформаторської діяльності адміністрації президента Б.Обами є проект реформ національної системи охорони здоров'я. На думку реформаторів, діюча система охорони здоров'я не служить інтересам більшості американців і гостро потребує змін. Пропонована главою Білого Дому програма повинна збільшити конкуренцію на ринку медичних послуг і зробити їх доступнішими як для власників полісів медичного страхування, так і для тих, у кого їх немає. Опоненти реформи, здебільшого «республіканці», традиційно звинувачують адміністрацію Б.Обами в прагненні зробити охорону здоров'я державною та більш витратною. За їх підрахунками, реформа обійтеться федераціальному бюджету майже в 1 трлн. дол. Водночас аналітики оцінили її реалізацію в суму не більшу 829 млрд. дол., що на відміну менше заявленої Обамою суми в 900 млрд. дол.¹²⁹.

Між тим у США зростає хвиля протестів проти цієї реформи, оскільки багато хто справедливо побоюється, що спрямування податкових зборів на підтримку державної схеми страхування здоров'я приведе до зростання інфляції та економічного краху. Американські консерватори, які знаходяться в опозиції до діючої влади, звинувачують її у спробі «соціалізувати» медицину. Вони лякають співгромадян тим, що в результаті якість медичних послуг може погіршитися і людям доведеться з цим змиритися, оскільки у них не залишиться «вільного вибору». Прибічники реформ категорично це заперечують, оскільки вже зараз очевидно, що адміністрації президента Б.Обами доведеться зіткнутися зі значними складнощами під час реалізації реформи.

Таким чином, сучасні американські реформи, які проходять в умовах економічної кризи, викликають хвилю критики й протестів, що дуже ускладнює діяльність реформаторів.

129 Международное обозрение: перспективы плана Б. Обамы по спасению экономики США. - <http://russian1.people.com.cn/31520/6601668.html>

4.6. Адміністративна реформа в Російській Федерації

Адміністративне реформування стало пріоритетом у державній політиці Російської Федерації наприкінці 1990-х років, що обумовлювалося об'єктивною необхідністю загальної політичної модернізації та демократизації країни. Теза про адміністративну реформу як важливу умову економічного зростання та соціального розвитку вперше була включена до послання Президента Російської Федерації Федеральним Зборам у 1997 році. Вже через рік перший проект Концепції адміністративної реформи був розглянутий Урядом Російської Федерації.

Слід зазначити, що ця – одна з найпотужніших країн світу, перебуває в стані адміністративного реформування вже понад десять років. Реформатори працюють в умовах, що постійно змінюються:

- загальна політична модернізація країни;
- гнучкість політичного курсу;
- ускладнення політичного транзиту та інше.

Водночас, адміністративна реформа тривалий час проводилася без чіткої концептуальної основи.

Російські вчені зазначають, що на час, коли розпорядженням Уряду Російської Федерації від 25 жовтня 2005 року № 1789-р була схвалена Концепція адміністративної реформи в Російській Федерації в 2006-2010 роках, з'ясувалося: стадії практичної реалізації досягла лише відносно незначна частина заходів адміністративної реформи, а щодо частини її пріоритетних напрямів – роботи навіть не починалися¹³⁰.

Станом на 2006 рік, до переліку невирішених завдань адміністративної реформи належали актуальні напрями:

- відсутність стандартів якості та доступності державних послуг, а також адміністративних регламентів виконання державних функцій і надання державних послуг;

¹³⁰ Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление : учебник / И.А. Василенко. -- 3-е изд., перераб. и доп. - М. : Издательство Юрайт, 2010. - 415 с.

– неактивованість заходів із подальшого скорочення адміністративних обмежень у підприємництві, що передбачає підвищення ефективності державного контролю і нагляду, а також інших форм державного адміністративного регулювання;

- відсутність ефективних механізмів протидії корупції;

- неоптимізованість взаємодії федеральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів із органами виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації, а також взаємодії органів виконавчої влади з громадянським суспільством;

- низький рівень використання сучасних інформаційних технологій для кардинального збільшення ефективності діяльності органів державної влади.

Економічна криза загострила існуючі в економіці та державному управлінні проблеми, перевівши питання про адміністративне реформування до пріоритетних.

Наприклад, соціологічні опитування 2009 року засвідчили: частка респондентів, які вважали, що Уряд недостатньо добре впорався з основними завданнями, зросла до 33%. Позитивно оцінили адміністративну реформу лише 9% респондентів, а 8% – не змогли визначитися з відповіддю.

Загальними причинами, що обумовили необхідність нових етапів адміністративного реформування, стали:

- низька ефективність роботи державного апарату;
- фінансово-економічні проблеми; невисокий рівень довіри населення до виконавчої влади;
- прагнення поліпшити роботу державного апарату за допомогою інноваційних технологій.

Цілі та завдання адміністративної реформи Російської Федерації дещо відрізняються від завдань, що переслідують країни Євросоюзу.

Наприклад, західні реформатори в умовах сучасної економічної кризи переважно заклопотані високими витратами на утримання державного апарату, його недостатньою управлінською ефективністю (порівняно з бізнес-менеджментом).

У Російській Федерації гострими є проблеми боротьби з корупцією, бюрократизацією, тяганиною, а також брак чіт-

кої організації в роботі державного апарату. Водночас, якщо впровадити принципи нового державного менеджменту завчасно, то корупція і зловживання можуть лише посили- тися та звести на нівці усі старання реформаторів. Проте, вже на етапі основних реформ можна у вигляді експеримен- тальних (пілотних) проектів використати окрім принципів нового державного менеджменту для апробації нових ідей.

Як уже зазначалося, в Російській Федерації достатньо обмежена свобода маневру в процесі реформування. Це пояснюється низькою інституціональною сприйнятливіс- тю до реформ (наприклад, російські правові та історичні традиції) і недостатньою ефективністю основних важелів управління, до яких належать традиції сильного єдиного адміністративного відомства..

Саме тому багато російських експертів погоджуються з тим, що адміністративні реформи мають здійснюватися поступово, повільними темпами та зважено. Проте, динаміка реформування свідчить про інтенсивні темпи впровадження технологій нового державного менеджменту в російські адміністративні структури.

У російській адміністративній реформі виділяють основні етапи:

- *перший етап* (підготовчий), що включав утворення Комісії з розробки проекту Програми державного будівни- цтва на чолі з керівником Адміністрації Президента Росій- скої Федерації (1997-2000 роки);

- *другий етап* – розроблення та затвердження осно- вних документів щодо проведення аналітичних досліджень і прийняття нормативних актів. Так, був виданий Указ Президента Російської Федерації від 23 липня 2003 року № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах». В Указі сформульовано основну мету ре- форми – «підвищення ефективності діяльності системи федеральних органів виконавчої влади та створення спри- ятливих умов для реалізації суб'єктами підприємництва своїх прав й інтересів».

Постановою Уряду Російської Федерації від 31 липня 2003 року № 451 утворено Урядову комісію з проведення адміністративної реформи. До основних завдань комісії увійшли питання проведення функціональних оглядів. Нею було вивчено 5400 адміністративних функцій, із яких 800 визнані надмірними. Крім цього, ряд функцій рекомендовано передати ринку;

- *третій етап* – початок інституціональних реформ (2004-2006 роки), що передбачав проведення інституціо- нальних перетворень відповідно до Указу Президента Ро- сійської Федерації від 9 березня 2004 року № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Відповідно до п. 1 Указу була створена трьохланкова струк- тура федеральних органів виконавчої влади :

федеральним міністерствам належать стратегічні функ- ції (розробка державної політики);

федеральні служби, підвідомчі міністерствам, викону- ють контрольно-наглядові функції;

федеральні агентства здійснюють функції з управління майном і надання державних послуг.

Окрім цього згідно Концепції реформування бюджетного процесу в Російській Федерації у 2004 – 2006 роках, схваленої постановою Уряду Російської Федерації від 22 травня 2004 р. № 249, були розроблені нові принципи бюджетування, зорієн- тованого на результати, що означало пріоритетну постановку цільових показників для адміністративних структур.

Четвертий етап – орієнтація на сервісне адміністру- вання (2006 – 2008 роки) : реформування на основі розпо- рядження Уряду РФ «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах». По- становами Уряду Російської Федерації закріплени принципи адміністративної реформи, вживані для взаємодії та органі- зації діяльності федеральних органів виконавчої влади: за- тверджені типові регламенти внутрішньої організації феде- ральних органів виконавчої влади і взаємодії федеральних органів виконавчої влади.

Крім цього, введена регламентація виконання державою надання послуг громадянам (регламент послуг кожного відомства тепер можна побачити на офіційних сайтах державних інститутів), а також рекомендовано здійснювати тендери при виконанні бюджетних закупівель.

Відповідно до Концепції цілями адміністративної реформи в 2006 – 2010 роках були:

- підвищення якості та доступності державних послуг;
- обмеження втручання держави в економічну діяльність суб'єктів підприємництва, у тому числі припинення надмірного державного регулювання;
- підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади.

Для досягнення цих цілей передбачалося вирішення наступних завдань:

- упровадження в органах виконавчої влади принципів і процедур управління за результатами;
- розробка та впровадження стандартів державних послуг, що надаються органами виконавчої влади, а також адміністративних регламентів в органах виконавчої влади;
- реалізація єдиної вертикально інтегрованої автоматизованої системи моніторингу результативності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з досягненням найважливіших показників соціально-економічного розвитку Російської Федерації і виконання ними своїх повноважень;
- створення багатофункціональних центрів із надання державних і муниципальних послуг;
- організація надання державних послуг в електронній формі;
- оптимізація функціонування органів виконавчої влади та уведення механізмів протидії корупції у сферах діяльності органів виконавчої влади;
- підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства, а також підвищення прозорості діяльності органів виконавчої влади;

- модернізація системи інформаційного забезпечення органів виконавчої влади;

- формування необхідного організаційного, інформаційного, ресурсного і кадрового забезпечення адміністративної реформи, вдосконалення механізмів поширення успішного досвіду державного управління.

Федеральним законом від 3 листопада 2006 р. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» передбачалося утворення установ нової організаційно-правової форми, що займає проміжне положення між бюджетною організацією та ринком.

Під автономною установою слід розуміти некомерційну організацію, що створена Російською Федерацією, суб'ектом Російської Федерації або муніципальним утворенням для виконання робіт, надання послуг у сферах науки, освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, зайнятості населення, фізичної культури і спорту, а також в інших сферах.

На цьому етапі впродовж нетривалого часу (із вересня 2007 по травень 2008 років) діяли державні комітети Російської Федерації, які були скасовані Указом Президента Російської Федерації від 12 травня 2008 року № 724, а їх функції передані відповідним міністерствам. При цьому міністр отримав право давати обов'язкові для виконання вказівки підвідомчим органам і відміняти їх рішення.

П'ятий етап (2009 – 2013 роки). У рамках цього етапу реформ Указом Президента Російської Федерації від 10 березня 2009 року № 261 прийнята Федеральна програма «Реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации».

Основними напрямами реформування та розвитку системи державної служби є:

- формування системи державної служби Російської Федерації як цілісного державно – правового інституту, створення системи управління державною службою;
- впровадження на державній службі ефективних технологій і сучасних методів кадрової роботи;

– підвищення ефективності державної служби Російської Федерації та результативності професійної службової діяльності державних службовців.

В результаті реалізації Програми передбачається:

- розробити норми службової професійної етики і правил ділової поведінки державних службовців;
- забезпечити відкритість державної служби і її доступність громадському контролю;
- реалізувати антикорупційні програми;
- удосконалити порядок заміщення вакантних посад в системі державної служби;
- створити необхідні умови для професійного розвитку державних та інших службовців.

Слід звернути увагу, що вперше у рамках адміністративної реформи в Російській Федерації здійснюватиметься моніторинг громадської думки про ефективність державної служби та результативність професійної службової діяльності державних службовців.

Планується також провести комплекс заходів, спрямованих на підвищення престижу державної служби; сформувати механізми забезпечення державних гарантій для державних службовців; забезпечити впровадження сучасних кадрових, освітніх, інформаційних і управлінських технологій на державній службі; завершити формування єдиної системи управління державною службою.

Важливо відмітити, що упередбачається розроблення системи індексів, що відображають показники довіри громадян до державної служби. Планується проведення регулярних соціологічних досліджень оцінки якості та результативності професійної діяльності. Можливо, ці сучасні заходи контролю під час проведення реформаційних процесів зможуть підвищити відповідальність за виконання інноваційних проектів.

Таким чином, на сучасному етапі адміністративної реформи в Російській Федерації намітився перехід від форсованого впровадження ринкових методів в систему дер-

жавного управління до зміцнення традиційних основ державної служби: професіоналізму, дисципліни та відповідальності. Це особливо важливо, оскільки на попередніх етапах реформування (починаючи з 2004 року) в державні структури досить широко впроваджувалися ринкові методи: використання тендерів, підрядів, принципів нового державного менеджменту. Але, оскільки це сталося дуже рано, в умовах «дораціональної бюрократії», яка ще не була готова чітко дотримуватися правил і норм, корупція та зловживання стали посилюватися.

На сучасному етапі дуже гостро позначилися усі кризові епіцентри реформування. Особливу тривогу експертів викликають показники динаміки перетворень управління, що свідчать про зниження якості в останні роки реформи. Так, індикатори роботи урядів, що розраховуються Всесвітнім банком, відображають на початкових етапах реформування (до 2004 року) певні поліпшення в роботі державного апарату за такими напрямами, як відповідальність і ефективність, проте в подальші роки фіксується зниження індексів за цими параметрами. Не меншу стурбованість експертів викликає і такий вражуючий факт: в процесі реформування доки не вдалося знизити чисельність державних службовців. Навпаки, згідно зі статистикою, вона безперервно зростає, причому середньорічний темп приросту складає 18,2%.

Соціологічний моніторинг інституту державної служби в 2009 році також дав нейтільні результати. Так, діяльність держави з формуванням кадрового потенціалу державної служби в процесі реформи як малоекективну або неефективну визнали 53% опитаних чиновників, при цьому 38% вважають, що демократизм і відкритість досі не притаманні вітчизняному інституту державної служби.

Важливо підкреслити: більшість проблем російської адміністративної реформи виникають з того, що стратегічні плани реформаторів часто-густо не вписуються в загальну політичну лінію уряду. Кризові процеси під час реформування виникають також у зв'язку з тим, що перетворення не

відрізняються завершеністю, внутрішньою узгодженістю і приемственістю основних етапів реформування. Зокрема, безперервно змінюються інституціональний ландшафт адміністративних структур: були створені, а потім ліквідовані державні комітети, виключені та повернені агентські функції міністерствам, накладені і зняті обмеження на чисельність заступників Голови Уряду Російської Федерації, заступників міністра. Okрім цього існують явні протиріччя в стратегії тактиці реформування: стратегічний курс на управління за результатами суперечить реальному бюджетуванню, яке практично не залежить від результатів діяльності окремих підрозділів, що досягаються. Складно контролювати динаміку реформ в умовах, коли відсутній моніторинг діяльності федеральних органів виконавчої влади¹³¹.

І тут, на нашу думку, важливо згадати про окремі руйнівні наслідки адміністративних реформ в англо-саксонських країнах (особливо в США і Великобританії), де завдяки інтенсивному впровадженню технологій нового державного менеджменту виявилося, що ринкові принципи в системі державного управління далеко не завжди ефективні та можуть спровокувати кризові наслідки.

В результаті занадто інтенсивного впровадження бізнес-технологій державна служба може втратити свої інтегруючі громадські функції, що може серйозно вплинути на ефективність системи державного управління. Втративши традиційні «правила гри», чиновники виявляються в стані моральної розгубленості: адже бізнес-технології досить відверто замінюють ідею громадянського служіння ідеєю меркантилізму, що неминуче супроводжується зростанням корупції.

Як зазначають експерти, саме це спостерігалося останніми роками в Російській Федерації, де темпи впровадження ринкових технологій і темпи корупції були прямо пропорційні. На новому етапі адміністративної реформи важливо переглянути питання про використання іннова-

ційних технологій в державному управлінні під кутом зору не лише можливостей, а й меж їх використання в рамках державних структур. Принцип «Не нашкоди!» нині також актуальний. Інноваційні технології адміністративної реформи повинні проходити спочатку серйозну перевірку в процесі експериментальних проектів. І лише після всебічних зважених оцінок результатів цих експериментальних інновацій висококваліфікованими експертами їх можна пропонувати для широкого впровадження в масштабах країни, пам'ятаючи про те, що ціна помилки занадто велика¹³².

Таким чином, останнім часом у Російській Федерації змінюється співвідношення у застосуванні правових засобів (законів і підзаконних актів) щодо забезпечення адміністративної реформи.

Зміцнення системи влади на всіх рівнях спродукувало розвиток процесів розмежування повноважень, в тому числі й між федеральними органами виконавчої влади та органами виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації з предметів спільногоР відання. Федеральні закони, прийняті як результат розмежування повноважень між органами державної влади Російської Федерації та її суб'єктів, змінюють зміст (предмет) правового регулювання.

В результаті впливу адміністративної реформи на законодавство змінюються методи правового регулювання (наприклад, федеральні органи виконавчої влади отримали право здійснювати державний контроль, регулюючи порядок його проведення відомчими актами).

Серед основних напрямків реформування виконавчої влади в ході адміністративної реформи виділені: радикальне посилення регулюючої та контрольної функцій органів виконавчої влади та вироблення оптимальної структури, заснованої на реальних потребах суспільства; суворий розподіл функцій і повноважень цих органів як по горизонталі, так і по вертикалі.

131 Министерства и ведомства: учеб.пособие / подред.А.Н.Козырина и Е.К. Глушко. – М. : Норма, 2012. – 256 с.

132 Министерства и ведомства: учеб.пособие / подред.А.Н.Козырина и Е.К. Глушко. – М. : Норма, 2012. – 256 с.

Встановлено, що вирішальним кроком у здійсненні адміністративної реформи стало формування нової системи федеральних органів виконавчої влади, яка складається із трьох ланок, а саме, федеральних міністерств, федеральних служб і федеральних агентств, виділених на основі розмежування нормотворчих, контрольно-наглядових і організаційно-господарських функцій між ними. Паралельно відбувалася зміна функцій державного регулювання, видів органів виконавчої влади, їх компетенції, форм і порядку реалізації повноважень, штатів, видів державних посад, кваліфікаційних вимог до державних службовців, які забезпечують реалізацію відповідних повноважень органів виконавчої влади.

В суспільно-політичному дискурсі й ешелонах влади актуалізована власне проблема створення ефективної системи державного управління. Останнім часом досить постійно приймаються заходи боротьби з корупцією, а також наведення дисципліни й порядку в державних структурах. Впроваджуються нові форми електронного державного управління, які в перспективі сприятимуть більшій ефективності та відкритості державних структур.

4.7. Основні етапи адміністративної реформи в Китайській Народній Республіці

Особливість сучасних адміністративних реформ у Китаї пов'язана з тим, що вони відбуваються у рамках будівництва «соціалізму з китайською специфікою» під цілеспрямованим партійним патронатом з боку Комуністичної партії Китаю (КПК).

Сучасний етап адміністративних реформ почався в 1993 році на XIV з'їзді КПК, де було прийнято рішення про побудову в Китаї «соціалістичної ринкової економіки». Постанова ЦК КПК «Про деякі питання створення системи соціалістичної ринкової економіки» (листопад 1993 року) і програмні документи з'їзу позначили поворот китайсько-

го керівництва до ринку в якості головного механізму оптимального розподілу ресурсів у країні, що притискало використання державного макроекономічного регулювання ринку. Одночасно підкреслювалося, що перехід до соціалістичної ринкової економіки робить необхідним проведення серйозної реформи державного управління.

Метою адміністративної реформи було проголошено підвищення ефективності управління за допомогою переходу від прямого адміністративного контролю до непрямого контролю та макрорегулювання.

Основні напрями сучасних адміністративних реформ у Китаї:

- скорочення чисельного складу державного апарату;
- реорганізація структури Державної ради;
- нова ефективна кадрова політика, що здійснюється шляхом ретельного підбору, підготовки, виховання та розвивання кадрів.

У 1996 році прийнята довгострокова програма реформи державного апарату, що передбачає перехід упродовж 20 років до нової адміністративної системи управління, адекватної сучасній ринковій економіці Китаю. Такий перехід має бути завершений до 2015 року. Програма націлює на створення «невеликого уряду у великому суспільстві» та дає визначення «сучасної адміністративної системи» як структури, що здійснює ефективне «непряме управління, контроль і підтримку балансу в економіці». Кожен новий з'їзд КПК є етапом на шляху реалізації цієї програми, тому нині сучасні адміністративні реформи в Китаї можна розділити на чотири основні етапи.

Перший етап (1993-1998 роки), XIV з'їзд КПК: ухвалення рішення про створення міцної правової основи для побудови цивілізованої ринкової економіки. Керівництвом КПК розроблений план заходів із впорядкування діяльності уряду та ліквідації застарілих функцій апарату, які гальмували роботу державних підприємств в умовах ринку.

Другий етап (1998-2002 роки), XV з'їзд КПК: генеральний секретар ЦК КПК Цзян Цземінь виступив із доповіддю:

«Високо несучи великий прапор теорії Ден Сяопіна, перевести будівництво соціалізму з китайською специфікою на рейки ХХІ століття». У доповіді відзначалося, що в сучасному Китаї тільки теорія Ден Сяопіна, що об'єднала марксизм із реальністю сьогоднішнього Китаю, може вирішити перспективи і долю соціалізму.

В якості керівного орієнтиру в доповіді була висунута основна програма партії на первинний період будівництва соціалізму. При цьому наголос ставився на зміцнення державної законності, будівництво правової соціалістичної держави. Цзян Цземінь підкреслював необхідність створити систему адміністративного управління, що відрізняється високою ефективністю роботи, скоординованістю дій, визначеністю функцій, високим рівнем їх реалізації. В якості конкретних заходів із виконання цього завдання Цзян Цземінь назвав:

- перетворення комплексних економічних міністерств і відомств до міністерств і відомств, що здійснюють макроекономічне регулювання;
- впорядкування спеціалізованих галузевих економічних міністерств і відомств та скорочення їх чисельності;
- зміцнення міністерств і відомств, що здійснюють функції виконання законів та нагляду за виконанням законів.

Третій етап (2002-2007 роки), XVI з'їзд КПК: на пост генерального секретаря ЦК КПК обраний Ху Цзіньтао. Нове китайське керівництво прийняло рішення привести чинне соціалістичне законодавство у відповідність з ринковими відносинами, що нестимно розвиваються. У адміністративній сфері це виразилося в реформуванні державного апарату, націленому на скорочення його функцій і оптимізацію організаційної структури. Почалося заохочення розвитку системи місцевого самоврядування на низовому рівні – в селі для посилення контролю над витрачанням податкових надходжень на місцях.

Заступник голови Державного комітету у справах розвитку та реформи КНР Чжу Чжисинь відмітив, що на цьому

етапі реформи отримали стрімкий розвиток загальні кількісні показники економіки та помітно підвищилися якість і ефективність розвитку. З 2003 по 2006 роки економіка Китаю показала середньорічні темпи зростання на рівні 10,4%, що вище за аналогічний середній світовий показник за той же час (4,9%). Це був один із кращих періодів після проголошення «Нового Китаю», що відрізняється швидким зростанням, стабільністю розвитку та хорошою економічною ефективністю. Були зроблені нові кроки щодо реформи та відкритості, структурного регулювання, економії енергії й зниження викидів шкідливих речовин, охорони навколошнього середовища; продовжувала покращуватися ефективність підприємств; збільшилися фінансові доходи.

Четвертий етап (з 2007 року), XVII з'їзд КПК: визначені нові цілі та завдання внутрішньодержавного будівництва, а також ключові зовнішньополітичні позиції КНР. Як заявив Ху Цзіньтао, доповідь 17-го з'їзду КПК є «програмою дій, спрямованою на тверде відстоювання розвитку соціалізму з китайською специфікою під керівництвом КПК». Зроблені нові акценти реформування, що полягають у всебічному, збалансованому та стійкому розвитку країни. Цим партійне керівництво уточнило шлях і способи подальшого розвитку Китаю.

Сучасну адміністративну систему Китаю очолює Держрада, що є найвищим державним виконавчим органом КНР, який виробляє загальні стратегічні напрями розвитку країни та відповідає за координацію діяльності міністерств і відомств¹³³.

Державна рада також контролює діяльність Державного ревізійного комітету, міністерства фінансів, Національного банку Китаю. У цих адміністративних структурах зайнято близько 70% персоналу від усіх міністерств, відомств і об'єднань центрального рівня.

Скорочення функцій і деяких структур Держради в процесі адміністративних реформ головним чином пов'язане з поступовим скороченням державних замовлень. Упродовж

133 Как управляется Китай: Эволюция властных структур Китая в конце XX – начале XXI в. – М., 2004.

першого етапу реформ кількість держзамовлень (у найменуваннях продукції) була зменшена з 2 тис. до 400, що призвело до значного скорочення апарату Держради та ліквідації окремих міністерств і відомств. Всього в Держраді КНР після проведення першого етапу реорганізації в 1998 році збереглося лише 29 відомств, що мають статус міністерств (до реорганізації їх було 42)¹³⁴.

Ще більші зміни торкнулися міністерської ланки. Так, із 29 міністерств були скорочені 12 (міністерства вугільної, металургійної, машинобудівної та ін.). У оновленій структурі Держради з'явилися міністерства, яких раніше не було: освіти, інформаційної промисловості, праці та соціального страхування, науки і техніки.

В той же час у ході реформування Держради були збережені підрозділи, що здійснюють державне макроекономічне регулювання, а також організовані нові структури, що відповідають за передові технології.

Одночасно зі скороченням кількості структур на міністерському рівні помітно зменшилася штатна чисельність управлінського апарату відомств, що залишилися. Наприклад, керівники міністерств замість 12 заступників за старим штатним розкладом тепер мають лише п'ять. У цілому апарат міністерств скоротився на 15%. На провінційному рівні установ стало менше на 25-30%, а службовців в середньому на 20%. До кінця реформи (тобто до 2015 року) планується скоротити більше 2 млн. державних службовців, або 25% від їх загальної кількості в сучасному Китаї¹³⁵.

Таким чином, основним напрямом вдосконалення кадрової політики стали скорочення надмірної кількості службовців в управлінських ланках різного рівня та курс на оптимальне й ефективне використання фахівців і управлінців.

134 Политическая система и право КНР в процессе реформ (1978 - 2005). - М., 2007.

135 Гудошников Л. Система государственной службы в КНР / Л. Гудошников, А. Копков. - М., 2001.

Між тим деякі експерти закликають з обережністю ставитися до цих даних, оскільки немало ліквідованих державних установ було переведено в статус «громадських інститутів», фактично зі збереженням штатів.

Важливою особливістю адміністративної реформи стало формування в структурі держапарата спеціальних органів, у відання яких передавалися контрольні права на державне майно. Уряд прагнув упорядкувати питання поводження з власністю, що раніше фактично перебувала в розпорядженні центральних міністерств і відомств, а також місцевих урядових структур.

Після ліквідації ряду міністерств координувати операції з державною власністю стали нові адміністративні структури на рівні центру таожної адміністративної одиниці – провінції, міста центрального підпорядкування, повіту (міста), волості (міста, селища). Була створена так звана «вертикаль відповідальності» нижчестоящих структур перед вищими, а також перед ВЗНП (Всекитайськими зборами народних представників) і Держрадою. При цьому адміністративна влада безпосередньо не розпоряджалася власністю. Це право делигувалося підприємствам, фірмам, компаніям, що безпосередньо працювали з держвласністю. По суті, контроль здійснювався лише за тим, щоб операції з власністю проводилися суверено в межах законів і визначених державою правил.

На місцевому рівні діяла триланкова система участі держави в управлінні державною власністю. Перша ланка включала провінційну або міську комісію державної власності, яка представляла інтереси держави на рівні конкретної адміністративної одиниці. Друга ланка складалася з генеральних галузевих об'єднань, що виконували функції розпорядників державною власністю. Третю ланку представляли окремі фірми та компанії, яким розпорядники (друга ланка) передавали право безпосередньо оперувати з державною власністю. На другому етапі реформ XV з'їзд КПК досить критично оцінив діяльність цих структур, підкресливши, що вони не зуміли повною мірою реалізувати

надій, що покладалися на них, і це привело до численних зловживань. Після з'їзду усі ці структури були розформовані та передані під контроль міністерства фінансів.

Важливим напрямом реформи державного управління стала певна децентралізація адміністративного апарату. Багато відомств, раніше безпосередньо підпорядкованих Держраді, було передано в міністерське підпорядкування. Вони стали підзвітні конкретним міністерствам. При цьому на базі міністерств і інших підрозділів Держради були утворені господарські організації, що втратили адміністративно-управлінські функції та розвиваються на чисто ринковій основі. Наприклад, на базі колишнього міністерства авіаційної та космічної промисловості були створені Генеральна компанія авіаційної промисловості й Генеральна компанія космічної промисловості як господарські організації, наділені статусом юридичних осіб. Вони стали займатися науково-технічними дослідженнями, виробництвом і комерцією в інтересах як оборони, так і цивільних галузей народного господарства. Одночасно сталося перенесення центру тяжіння адміністративного управління в сферу макроекономічного регулювання з метою посилення координації дій урядових структур у вирішенні важливих економічних завдань.

Утворення галузевих об'єднань заохочувалося китайським керівництвом аж до XV з'їзду КПК. Це було пов'язано з цілим рядом причин. Зокрема, необхідно було працевлаштувати значну кількість кадрових працівників, які підпадали під скорочення в результаті реформ, і забезпечити нормальне функціонування економіки в нових умовах, коли демонтувалися структури в міністерствах, а ринок ще недостатньо сформувався, щоб ефективно регулювати економічні процеси на низовому рівні. Галузеві управління повинні були виконувати як адміністративні, так і комерційні функції. При цьому вони мали доступ до державних фінансових коштів і матеріалів, що цілком влаштовувало управлінців, які замість втрати адміністративних постів у керівництві

здобували можливість заробляти великі гроші, перемістившись на керівні посади в економічних структурах.

На думку російських дослідників, для стійкості політичного режиму КНР на етапі його реформування позитивне значення галузевих об'єднань було очевидним. Вони гарантували стабільність урядового апарату в центрі та на місцях, оскільки сприяли відносному врегулюванню проблеми зайнятості кадрів у процесі реформ. При цьому збереження зайнятості супроводжувалося збереженням привілей, матеріальних вигод, які завжди мали управлінці.

Створення галузевих об'єднань стимулювало активність ринкових стосунків, оскільки об'єднання тільки впродовж трьох років з моменту свого виникнення знаходилися на бюджетному фінансуванні, а потім повністю входили в ринкові відносини. До кінця 1992 року в країні налічувалося вже 486700 державних галузевих об'єднань. При цьому 10% із них були організовані партійними та урядовими чиновниками.

Між тим китайські дослідники звергають увагу на те, що досвід роботи галузевих об'єднань був далеко небездоганним. Так, у практиці їх діяльності використовувалася фінансова «данина» з підприємств, яку ті передавали в розпорядження галузевих об'єднань, що вело до утриманського становища останніх і вносило напруженість у стосунки між ними та підвідомчими підприємствами. Мали місце й інші фінансові зловживання, а також факти відвертого втручання об'єднань у ринковий процес – безпосередньо у виробничі й торговельні операції підприємств. Це завдавало серйозного збитку розвитку економіки. Іншими словами, створення галузевих об'єднань вело до посилення регіоналізму та виникнення галузевих монополістів у різних галузях економіки.

Після XV з'їзду КПК (1998 рік) китайське керівництво почало поступово переглядати ставлення до галузевих об'єднань. Частина з них була ліквідована. Особливо це торкнулося легкої, текстильної галузей і деяких інших промислових об'єднань. Нині важливу роль у діяльності

китайського уряду в центрі та на місцях відіграють координуючі й тимчасові органи, підпорядковані Держраді. Вони створюються та розформовуються залежно від поточних політичних і економічних завдань, а також пов'язують роботу міністерств із державними комітетами у відповідних сферах виробництва. Найбільш значущими серед них є Державна керівна група з науки, техніки та освіти, Керівна група з надання допомоги в розвитку бідних районів, Всеукраїнський комітет з озеленення, Координаційний комітет із роботи з жінками й дітьми та ін.

В ході реформи на місцевому рівні утворилися нові структури:

- генеральні акціонерні компанії у складі декількох груп підприємств, які від імені держави здійснюювали нагляд за власністю, що перебуває в практичному користуванні у підприємствах;
- великі об'єднання підприємств, що контролювали конкретні сфери виробництва;
- виробничі асоціації, покликані контролювати значну кількість середніх і дрібних фірм та підприємств.

Провінційні та міські уряди укладали з підприємствами договори і контракти, в яких чітко окреслювалася сфера їх відповідальності та самостійності. Поступово такі договори уклали в цілому по країні 20 тис. підприємств. Контрактна система залишає за підприємствами певну частку економічної самостійності, проте при цьому вона передбачає значний адміністративний контроль, оцінку нових інвестиційних проектів і щорічний облік державної власності.

На думку китайських дослідників, досить часто управління державною власністю переплітається або навіть підмінюється звичайним адмініструванням. Тому пошук нових ефективніших форм державного регулювання в умовах ринку триває.

Багато в чому завдяки успішним реформам Китай в останні десятиліття утримує лідерство за економічними показниками розвитку. Його питома вага у світовій еко-

номіці зросла з 2,7% в 1970 році до 10,85% в 2001 році і, за прогнозом Всесвітнього банку, продовжуватиме зростати до 14,2% в 2015 році. Усе це свідчить на користь того, що китайські адміністративно-державні реформи створюють міцну базу для динамічного економічного розвитку країни у світі, що глобалізується.

Нове гасло китайських реформ, сформульоване в 2007 році на XVII з'їзді КПК: «Китай стане суспільством загальної гармонії в ХХІ столітті!», відображає упевненість політичної еліти країни в тому, що китайський шлях модернізації принесе країні процвітання за допомогою згладжування рівня розвитку різних шарів суспільства та зміцнення традиційних конфуціанських цінностей. Серед найбільш помітних «нових акцентів» четвертого етапу реформування слід виділити наступні:

1. З'явився новий заклик: «Забезпечити як хороший, так і швидкий розвиток!» Тим самим був зроблений акцент на переході від екстенсивних до інтенсивних способів забезпечення економічного зростання.

2. Були поставлені нові завдання, спрямовані на поліпшення життя народу: досягнення гармонійного розвитку, розширення соціалістичної демократії; забезпечення прав інтересів народу; підвищення якості культурного будівництва; розвиток соціальної сфери та цивілізованості нації. Зроблено наголос на: соціальному будівництві; вирішенні проблем освіти, зайнятості, соціального забезпечення, охорони здоров'я, що є найбільш актуальними для Китаю.

3. З'явилось поняття «Екологічна культура», що свідчить про визнання китайським керівництвом не лише досягнень своєї країни в різних галузях і сферах, а й існуючих проблем. Наприклад той факт, що економічний підйом в Китаї привів до екологічної напруженості. За оцінками експертів, 16 із 20 найзабрудненіших міст світу знаходяться в Китаї, а майже 75% води в країні занадто токсичні, щоб вважати їх придатною для вживання. Крім цього, багато річок не можна використовувати для поливу сільськогосподарських

культур. Відзначається також виснаженість ґрунту та винищування лісів.

4. Значна увага приділяється реформі політичної системи, зокрема відмічена необхідність її поглиблення. На думку заступника керівника дослідницького центру при Партийній школі ЦК КПК Чжоу Тяньюна, це може розглядатися як готовність КПК до розширення впорядкованої участі громадян у політичних справах. До статуту партії були додані концепції наукового розвитку, будівництва гармонійного суспільства, а також захисту довкілля, які висунув Ху Цзіньтао.

5. Таким чином, концепція будівництва «гармонійного суспільства» в Китаї означає, що керівництво країни намагається знайти оптимальний баланс між демократизацією громадського управління (у китайському трактуванні) та підтримкою суспільно-політичної стабільності й законності при збереженні влади КПК. У рамках реалізації концепції побудови «гармонійного суспільства» керівництво країни зробило досить ліберальні кроки при здійсненні кадрової політики. Так, уперше в історії КНР представник однієї з демократичних партій став міністром китайського уряду. Тобто у вищі ешелони влади допущений чиновник, який не є членом КПК.

Оновленням кадрів тепер займається спеціально створене міністерство кадрів. Призначенні нові міністри закордонних справ, науки і техніки, земельних і природних ресурсів, водного господарства та ін. На місцевому рівні оновлено більше 90% чисельного складу державної адміністрації. Паралельно за останні роки 19 млн. керівних працівників пройшли партійно-політичну перепідготовку, в ході якої вони познайомилися з останніми політичними та економічними концепціями нинішнього китайського керівництва. Завдяки цим заходам у середній ешелон керівних кадрів прийшли люди, націлені на проведення в життя оновленого курсу керівництва КНР. Найважливішою опорою владної бази Ху Цзіньтао виступає нова та досить численна «комсомольська фракція» (тобто особи, які працювали в керівництві китайського комсомолу, у тому числі безпосередньо разом із ни-

кінім китайським лідером), що сформувалася. Розроблені заходи зі зниження рівня корумпованості партійно-державного апарату¹³⁶.

Водночас усередині партії останніми роками досить успішно проведена відповідна реформаторська робота. Це дозволило відновити місцевий керівний склад, скорегувати ідеологічну платформу та підвищити можливості КПК.

Важливі кроки зроблені на шляху посилення вимог до партійних і урядових кадрів. Зокрема, введені максимальні терміни зайняття керівних партійних і державних посад на усіх рівнях, правила ротації керівних кадрів, обов'язкові норми поведінки та посадові обмеження партійно-державних функціонерів.

Встановлені вікові обмеження сприяли помітному омолодженню місцевих партійних кадрів. Ці заходи спрямовані на забезпечення чіткішої роботи партійних структур, боротьбу з традиційно властивими китайській політичній еліті явищами клановості.

Таким чином, адміністративна реформа в Китаї розвивається в парадигмі «м'якого адміністративного мислення», з перманентною перебудовою апарату управління за моделью живого організму, що гнучко реагує на нові запити китайського суспільства. Вдосконалення структури та діяльності державного апарату зосереджене на пошуку оптимальних адміністративних структур, які повинні забезпечити розвиток і високу ефективність китайських реформ.

* * *

Таким чином, дослідження особливостей адміністративних реформ у зарубіжних країнах виявило низку спільногота відмінного у формах організації та діяльності центральних і місцевих органів державного управління. Здебільшого, це залежить від: ступеня соціально-економічного розвитку

136 Министерства и ведомства: учеб. пособие / под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. – М.: Норма, 2012. – 256 с.

відповідних країн; політичних режимів, у яких функціонують адміністративні органи; типів державного управління.

Реформи у зарубіжних країнах мають спільні особливості щодо часу виникнення, інтенсивності та спрямованості. В цілому можна виділити й відмінності за показниками: ступенем приватизації громадських послуг і функцій; рівнем упровадження ринкових механізмів у державне управління; особливостями реорганізації структури державного управління; рівнем децентралізації та деконцентрації владних повноважень і функцій; змінами у статусі державних службовців.

Реформи, що ґрунтуються на ідеології державного менеджменту відбуваються у багатьох країнах із змінним успіхом і в різних масштабах. Водночас державний менеджмент є домінуючою тенденцією, проте, не претендуючи на монополію. При цьому приватизація та ринок дозволили зробити державне управління і громадський сектор більш чутливими до економічної кон'юнктури, більш конкурентоздатними та економічними.

Разом із цим, державний менеджмент не вирішив проблеми контролю за відповідністю діяльності держави щодо суспільних цінностей і потреб. Ураховуючи це, виникла ідея поєднання ринкових і демократичних механізмів у державному управлінні. Актуалізувалася проблема співвідношення адміністрування та політики, політичного контролю щодо державного управління.

Актуальною залишається проблема відповідальності та підзвітності держави її громадянам, участі громадськості в процесі вироблення та здійснення політики.

Криза держави всезагального добробуту, яка спонукала до проведення адміністративних реформ, що ґрунтувалися на ідеях менеджменту, ринку та ефективності, так і не вирішила проблем економічної ефективності, а також справедливості в діяльності держав. До кінця не вдалося вирішити проблему відкритості та професіоналізму державної служби. Актуалізувалися проблеми співвідношення кількісних і

якісних критеріїв щодо оцінки державної діяльності, а також вертикальних і горизонтальних зв'язків у державному управлінні та ін.

Водночас основною складовою адміністративних реформ залишаються заходи з підвищення ефективності роботи державного апарату та його окремих структур. Появляється «ефективний державний апарат» вбачає, що кожний орган державного управління застосовує надану йому владу та ресурси для досягнення цілей і стандартів найбільш економічним шляхом. Таким чином, політичні еліти, органи державного управління, інститути громадянського суспільства цілеспрямовано та послідовно здійснюють пошук ефективних форм і методів ефективного управління.

Важливою складовою адміністративних реформ є формування розвиненого громадянського суспільства з національною специфікою в оптимальних масштабах, яке акумулює досвід інших країн.

Розділ 5

ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОNUВАННЯ НОВИХ МОДЕЛЕЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ПОСТМОДЕРНІЗАЦІЙНИЙ ПЕРІОД

5.1. Переваги й недоліки нового публічного управління

Політико-адміністративна практика в 1980-ті роки сприйняла ідеї управління в формі «governance». Це відбулося (як уже зазначалося) завдяки запропонованій прем'єр-міністром Великобританії від Консервативної партії М. Тетчер ідеологічній установці щодо скорочення масштабів державного сектора та підвищення ефективності діяльності державних інститутів шляхом упровадження в їх практику методів корпоративного управління та ринкових механізмів. Така установка символізувала виникнення «постбюрократичної» організаційної архітектури, що передбачала відмову від ієархічного контролю та переход до інших його форм, які ґрунтувалися на дотриманні договірних обов'язків і контролю на відстані¹³⁷.

Адміністративні реформи, проведенні в відповідності з ідеями «нового державного управління» («New Public Management») стали першою радикальною спробою відходу від класичної моделі процедурного управління, що ґрунтуються на чітких і жорстких правилах, інструкціях, які спрямовують діяльність чиновників, а також ієархічній організації, чіткій розробці завдань і рішень, високій лояльності та рутинному виконанні конкретних обов'язків під жорстким контролем вищого керівництва¹³⁸.

У загальному вигляді концепція «нового державного управління» (НДУ) становить набір припущень і норматив-

137 Hoggett P.A. New Public Management in the Public Sector ? / P.A. Hoggett // Policy and Politics. – 1991. – № 19. – P. 245.

138 Weller P. Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector / P.Weller // Public Administration. – 2003. – Vol. 81. – P. 12.

них тверджень про те, яким чином має бути організоване квазі-ринкове та бізнес-орієнтоване управління державними структурами з метою підвищення ефективності їх діяльності.

Західний дослідник К. Худ одним із перших сформулював наступні ідейні основи НДУ:

- пріоритет професійних управлінських навичок і досвіду в державному секторі з одночасним розширенням повноважень управлінських кадрів («free to manage»);
- упровадження чітких стандартів і критеріїв оцінки діяльності державних структур;
- контроль за результатами, а не за процедурами;
- розукрупнення державного сектору, залучення на контрактній основі сторонніх виконавців (створення квазі-ринків);
- упровадження принципу конкуренції;
- використання методів корпоративного управління;
- посилення дисципліни та порядку в розпорядженні ресурсами¹³⁹.

Безпрецедентна популярність НДУ пояснювалася його позиціонуванням у якості універсальної концепції, дотримуючись якої можливо вирішити всі проблеми державного сектора, модернізувати систему державного управління в будь-якій країні. Стверджувалося, що однозначна перевага НДУ – політична нейтральность (сумісність із пріоритетами та специфікою будь-якої політичної системи). В результаті НДУ вийшло за межі наукової моделі, перетворившись у бренд, що добре продаеться, а також в універсальний підхід до вирішення всіх проблем, пов'язаних із функціонуванням бюрократії.

Ідеологи НДУ Д. Осборн і Т. Геблер бачили переваги нового підходу до державного управління в реалізації наступних принципів: «Більшість урядів пропонують розвиток конкуренції між структурами в наданні послуг. Вони сприяють передачі функцій громадського контролю від бюрократії до співтовариства. Вони оцінюють ефективність роботи

139 Hood C.A. Public Management for All Seasons ? / C.A. Hood // Public Administration. – 1991. – Vol. 69. – P. 48.

своїх агентств, зосереджуючись не лише на цілях, а й на результатах. Вони керуються цілями-місіями, а не правилами й механізмами регулювання. Вони перевизначають клієнтів як покупців і пропонують їм зробити вибір. Вони передбачають проблеми до їх виникнення, а не пропонують після цього послуги. Вони використовують свою енергію на заробіток, а не просто витрачають гроші. Вони вибудовують децентралізовану структуру влади, що передбачає участь в управлінні. Вони віддають перевагу ринковим механізмам управління на противагу бюрократичним. Вони зосереджуються не просто на забезпеченні функціонування державних служб, а на залученні всіх структур – державних і приватних для вирішення проблем суспільства»¹⁴⁰.

Таким чином, нові для держави технології корпоративного управління та ринкові механізми дозволили підвищити показники ефективності діяльності за багатьма окремими напрямами, оптимізувати витрати, удосконалити структуру державних органів. Наприклад, у Великобританії уряд Консервативної партії досяг скорочення кількості державних цивільних службовців із 732 000 в 1979 році до 516 898 в 1995 році з наступним скороченням до 500 000 осіб. Це дозволило зменшити обсяг державних витрат, послабивши таким чином навантаження на бюджет. Найбільш успішно в Великобританії пройшла приватизація, зробивши цю країну лідером зі скорочення масштабів державного сектора. Так, із 1979 року 50% державної власності з чисельністю персоналу в 650 000 співробітників було переведено до приватного сектору. Слід зазначити, що з 9% до 5% у ВНП зменшилася частка націоналізованих компаній¹⁴¹. Суттєвим став результат політики dereguluvannya економіки, що дозволив скоротити більше 450 регулятивних процедур, які множили тяганину, стримуючи розвиток економіки країни.

140 Osborne D. Reinventing Government / D. Osborne, T. Gaebler. – Reading, M.A.: Addison-Wesley, 1992. – P. 19.

141 Marsh D. Privatization under Mrs. Thatcher: A Review of the Literature / D. Marsh // Public Administration. – 1991. – Vol. 30. – P. 460.

За загальною оцінкою дослідників, єдина сфера, в якій НДУ сприяло підвищенню ефективності, – надання державних послуг. Адміністративні реформи за сценарієм НДУ приводять до економії та підвищення ефективності на 20% і більше¹⁴². Однак при цьому показники економії відрізняються в залежності від виду послуг, ринкової ситуації та «компетентності покупця». Таким чином, економія виникає в результаті посилення власне конкуренції, незалежно від того ким надається послуга – державою чи приватним сектором. Водночас висока популярність не дозволила ідеям НДУ уникнути суттєвих критичних зауважень, що привели до відновлення дискусій про спільне та відмінне в державному та приватному секторах, а також про прийнятність використання ринкових механізмів і технологій корпоративного управління в державному управлінні. Безпосередньо, як теоретики, так і практики в галузі державного управління звертають увагу на окремі слабкі місця ідей НДУ.

Перш за все, НДУ привело до кардинальної зміни етичних орієнтирів держави: від забезпечення суспільного блага до його комерціалізації. Пропонувалося оцінювати якість функціонування державного сектору, ґрунтуючись на ринкових принципах, де визначальними мотивами діяльності стають витрати, а не потреби громадян. Ціннісні установки держави на квантифікацію та монетизацію взаємодій одночасно усувають такі основоположні для ней цінності, як безпристрасність, соціальна рівність, цілісність, громадянськість, представництво, соціальна справедливість і ін.

Крім цього, НДУ пропонує оцінювати ефективність діяльності держави за кількісними показниками. Однак не всі напрями його активності можна вмонтувати в жорстку числову систему або перевести в ринкові категорії, оскільки в протилежному випадку буде втрачено соціальну значущість цих сфер. Суспільно значущі блага не можна вподобити

142 Domberger S. Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey / S. Domberger, S. Rimmer // International Journal of the Economics of Business. – 1994. – Vol. 11.

економічним, оцінювати їх, ґрунтуючись на логіці «витрати – результат», завдаючи їм таким чином суттєвої шкоди в довгостроковій перспективі. Мова покупців і продавців, виробників і споживачів є неприпустимою в суспільній сфері й не відображає тих взаємовідносин, що в реальності існують. Лікарі не «продають» медичні послуги, студенти не є «споживачами» послуг педагогів, поліцейські не «виробляють» громадський порядок. Спроби перевести ці відносини в ринкову площину плюндрують етику служіння, сприяють деградації інститутів, покликаних її втілювати.

Установка НДУ на внутрішні процедури, підготовку звітності, моніторинг результатів діяльності вступає в конфлікт із однією з основних його ідей – дебюрократизацією. В роботі державного службовця виникають нові принципово важливі напрями діяльності – підготовка звітів і дотримання стандартів, що вимагають суттєвих витрат часу, скорочуючи цим час на виконання професійних обов'язків, сприяючи зростанню бюрократичної тяганини. Крім цього, необхідність здійснення контролю над державними установами щодо відповідності їх діяльності стандартам приводить до збільшення штату службовців, які здійснюють функції моніторингу та контролю.

Разом із цим система стандартизації ставить перед реформаторами дві суттєві проблеми – методологічну та психологічну.

Методологічна проблема ставить питання щодо того, які види діяльності піддаються вимірюванню та які методи мають застосовуватися для проведення оцінки. За умови, що не всі сфери діяльності можуть бути стандартизовані, межі оцінки значно звужуються, обмежуючи можливість комплексної оцінки результатів.

Прагнення до стандартизації повертає в часи наукового менеджменту, коли всі були охоплені ідеями конвеєрного виробництва й тотального вимірювання, що було відображенням бюрократичного контролю над тими, хто цей контроль здійснює.

Таким чином, стандартизація швидше відтворює нові рівні ієрархій, чим позбавляє від них.

Психологічна проблема пов'язана з тим, що система оцінки діяльності суттєво звужує межі пізнання службовцями їх обов'язків. Крім цього, розуміючи значущість звітності для подальшого просування по службі або одержання фінансування, вони досить швидко засвоюють «правила гри». Для чиновників звітність стає пріоритетним напрямом їх діяльності, дозволяючи цифрам створити необхідне враження. Так починається маніпулювання системою. Наприклад, школи в гонитві за високими показниками допомагають своїм учням складати екзамени на хороші оцінки, що руйнує систему освіти, проте дозволяє забезпечити школі фінансування, сприятливе ставлення з боку влади. Так, західний учений I. Sanderson зазначає, що типовий сучасний австралійський університет віddaє перевагу співробітникам, які робить те, що від нього очікує керівництво, а не вдумливим, незалежно міркуючим або навіть ексцентричним педагогам¹⁴³. Виходячи з цього, НДУ, на думку автора, заохочує конформізм, а не виявлення індивідуальності. Воно (нове державне управління) виражається в патерналістському управлінні та стимулюванні інфантілізму співробітників.

Критики сходяться на думці, що основний негативний ефект відупровадження ідей НДУ полягає в посиленні фрагментації державного сектору, розриві міжвідомчих зв'язків, їх ізоляції одне від одного. Адже ціллю установи стає оптимізація внутрішніх організаційних структур і процесів, а не відтворення й підтримка міжорганізаційної взаємодії, необхідної для вирішення спільніх суспільно значущих цілей, що, здебільшого, входять у конфлікт із ефективністю в її ринковому тлумаченні. Водночас розвиток квазіринків послаблює підзвітність їх основних суб'єктів (кванго), робить управлінський процес більш закритим, знижуючи рівень політичного контролю та рівень легітимності влади.

143 Sanderson I. Performance Management, Evaluation and Learning in Modern Local Government / I. Sanderson // Public Administration. – 2001. – Vol. 79.

Західний дослідник Д. Кеттл зазначає, що результатом передачі функцій із надання окремих послуг приватним організаціям стало дивне становище державних структур, що опинилися на вершині піраміди зі складною системою взаємин між державою та приватним сектором, про зміст яких вони мають лише найзагальніше уявлення¹⁴⁴. Крім цього, автор зазначає, що вони одержали лише примарні важелі впливу, проте залишилися відповідальними за функціонування системи, яку ледве можуть дійсно контролювати.

Адміністративні реформи привели до послаблення централізованого політичного контролю, розширивши повноваження керівників інститутів, які займали низькі ієпархічні посади, скоротивши сферу діяльності політичного керівництва, поклавши на політиків більшу відповідальність за зміни, що відбуваються¹⁴⁵. Реформатори вважали, що державна політика та сфера надання державних послуг будуть функціонувати краще, якщо менеджери тримають політиків на відстані¹⁴⁶. У підсумку політики стали втрачати контроль над бюрократією, посилилися висхідні, а не нисхідні процеси в прийнятті рішень, а також децентралізація й відомча автономія. Розширилася практика залучення сторонніх експертів, посилилася роль виконавчих органів влади в порівнянні з представницькими. На перший погляд це звучить парадоксально, оскільки адміністративні реформи в більшості країн ініціювалися політиками, а не чиновниками. Водночас одне з можливих пояснень такого протиріччя полягає в ідеологічній основі реформ: політики вірили, що невтручання поліпшить роботу політико-адміністративної системи, а тому не розглядали реформу НДУ (нового державного управління) як анти політичну. Друге можливе пояснення: політики не передбачили причинно-наслідково-

144 Kettle D.F. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* / D.F. Kettle. – Washington D.C.: The Brookings Institution, 1993.

145 Brunsson N. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations* / N. Brunsson. – Chichester : Wiley, 1989.

146 Self P. *Rolling Back the State: Economic Dogma and Political Choice* / P. Self. – N.Y.: St Martin's Press, 2000.

ві зв'язки між упровадженням принципів НДУ в державне управління, що створять загрозу послаблення політичного контролю¹⁴⁷. Можливо, що саме ці фактори привели до спроб урядів окремих країн дати реформам зворотний хід і повернутися до традиційних форм контролю: від децентралізації й dereguluvannya до централізації та відновлення державного контролю¹⁴⁸.

Водночас виникає запитання: якщо рівень політичного контролю послаблюється, то вплив яких акторів посилюється? Можна припустити, що менеджерів. Однак ситуація буде залишатися стабільною доти, поки між менеджерами, або адміністративними керівниками й політиками існує взаєморозуміння, консенсус і довіра, що є гарантією збереження політичного контролю. У випадку, якщо менеджери сприймають свою роль як стратегічно більш значущу й існує недовіра та конфронтація в відносинах із політичним керівництвом, то це, безумовно, призводить до послаблення політичного контролю та з високою ймовірністю може виникнути тенденція перекладання провини й відповідальності, особливо в кризових ситуаціях¹⁴⁹.

Структурна децентралізація та комерційна спрямованість НДУ суттєво змінили роль керівників державних компаній, зробивши їх більш самостійними й політично незалежними. Приходячи з приватних компаній, вони вважали, що контроль і вплив політиків на їх діяльність зводиться до участі в щорічних засіданнях акціонерів підприємства. Прихильники НДУ вітають такий підхід, вважаючи, що він дозволяє керівникам підвищити рентабельність компаній, вносячи таким чином суттєвий вклад у вирішення

147 Cristensen T. *Administrative Reform Policy: the Challenges of turning Symbols into Practice* / T. Cristensen, P. Lagreid // *Public Organization Review: A Global Journal*, 2003. – P. 18.

148 Pollitt C. *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualism* / C. Pollitt, C. Talbot. – London: Routledge, 2004.

149 Dunn D. *Politics and Administration at the Top: Lessons from Down Under* / D. Dunn. – Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1997.

колективних завдань. Критики НДУ наполягають, що керівники державних компаній цілеспрямовано розробляють стратегії нівелювання й виходу з-під контролю та регулювання. Так, Г. Беван і Г. Худ виокремили декілька типів адміністративних керівників, які реалізують подібну стратегію:

1) «реакціонери» – керівники, які перебувають у підпорядкуванні в політиків, поділяючи з ними окремі політичні цілі, прагнучи уникати контролю, маскуючи провали, видаючи їх за успіхи;

2) «раціоналісти-маньяки» – керівники, які переслідують виключно раціональні, меркантильні інтереси, іноді досягаючи своїх цілей незаконним шляхом;

3) «раціоналісти-фанати» – керівники, які цілковито ігнорують вимоги закону й політичні цілі¹⁵⁰.

Тотальне впровадження ідей НДУ в практику державного управління не стільки вирішило, скільки загострило проблему довіри громадян до держави, безпосередньо щодо інститутів представницької демократії. Парадоксально, проте якщо політики не втручаються в діяльність державних установ і компаній, то піддаються критиці за необґрунтовану пасивність. І навпаки, якщо вони поступаються тискові громадськості та втручаються в функціонування органів виконавчої влади, то їх звинувачують у порушенні правил децентралізації, а також принципів реформ НДУ, прагненні посилити формальний контроль, застосовуючи різні форми аудиту, парламентських слухань тощо.

У цілому реалізація ідей НДУ порушує систему демократичної підзвітності держави суспільству тому, що, по-перше, політики, які обираються громадянами, втрачають свою владу над бюрократією; по-друге, звужуються можливості забезпечення низового контролю над діяльністю чиновників і політиків. Приватизація окремих державних функцій і їх делегування незалежним органам державного регулю-

150 Bevan G., Hood G. Where Soft Theory Meet hard Cases: the Limits of Transparency and Proportionality in Health Care Regulation. Working paper presented at the ASPA conference, Poland, 27–30 March, 2004.

вання позбавляють можливості громадян контролювати їх за допомогою інституту виборів. Як наслідок, зниження підзвітності ускладнює оперативне реагування на суспільні вимоги, що виникають і задоволення їх належним чином. Наприклад, німецька дослідниця Р. Майнц, звертає увагу на той факт, що управління в формі «governance» пропонує опис процесу, спрямованого на вирішення колективних завдань, однак залишає за дужками «політичні мотиви, пов'язані з завоюванням і утриманням політичної влади ради неї самої»¹⁵¹. Таким чином, ця концепція пропонує способи вирішення конфліктів між політичними суб'єктами при визначені цілей і пріоритетів державної політики, однак ігнорує той факт, що саме боротьба за владу пронизує основні державні інститути, визначаючи сутність і стиль їх діяльності, готовність до сприйняття змін, а також добро-вільної зміни статусів.

Західні дослідники Г. Пітерс і Дж. П'єр вважають, що криза легітимності виникає тому, що НДУ фіксує слабку активність державних інститутів, оцінюючи їх за результатами їх діяльності (надання послуг), віддаючи перевагу питанням функціональної реорганізації. Однак легітимація влади в демократичній країні пов'язана не лише з оцінкою громадянами результатів діяльності держави, а й з оцінкою того, наскільки інтереси громадян ураховуються в процесі прийняття рішень, які інтереси беруться до уваги, які не включаються до рядку денної, які критерії формування політичних пріоритетів та ін¹⁵². Таким чином, крім пошуку ефективних методів вирішення проблем, узгодження інтересів, необхідно брати до уваги мотиви, що спрямовують активність політичних суб'єктів і інститутів, які формують специфіку поля політики.

151 Mayntz R. Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on Theoretical Paradigm. In Kooiman J. Modern Governance: New Government – Society Interactions. – London: Sage Publications, 1993.

152 Peters G., and J. Pierre. Governance, Accountability and Democratic Legitimacy, in A. Benz, Papadopoulos Y. (eds.), Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experience, London: Routledge, 2006.

Здебільшого, критичні зауваження на адресу ідей НДУ пов'язані з ототожненням принципів організації діяльності держави й приватної компаній, що виявилося на практиці не вірним. Узагальнюючи існуючі підходи, можна виокремити чотири основні групи відмінностей у функціонуванні державної організації та приватної компанії: організаційне середовище, цілі, структури та цінності.

Організаційне середовище:

1. Держава функціонує не як сукупність окремих відомств, кожне з яких вирішує свої завдання, а як мережа взаємозалежних організацій, зорієнтованих на досягнення загальних цілей.

2. Держава є відкритою системою для зовнішніх агентів. Відповідно, одним із завдань державного службовця є захист організаційних меж, забезпечуючи відповідність послуг, що надаються, суспільним запитам, а не цілям зацікавлених зовнішніх агентів (наприклад, груп інтересів).

3. Держава перебуває під впливом політичних обмежень і швидких несподіваних змін у політичному курсі країни, що змушує управлінця вибудовувати свою діяльність, ґрунтуючись на короткострокових перспективах.

4. Державний службовець перебуває в постійній взаємодії з великою кількістю зацікавлених сторін, кожна з яких висуває свої вимоги й претензії, що нерідко вступають у конфлікт між собою.

5. Відсутність конкуренції. В окремих сферах завжди є агенти, які надають аналогічні з державою послуги (наприклад, освіта, охорона здоров'я), однак основна її ціль не конкурувати за споживача, а взаємодіяти з цими агентами, а також слідкувати за відповідністю їх діяльності суспільним інтересам.

Організаційні цілі:

1. Справедливість і підзвітність, орієнтація на досягнення загальносоціальних цілей і вираження суспільних інтересів.

2. Різноманітність цілей, що обумовлена великою кількістю зацікавлених осіб, які апелюють до держави для за-

доволення своїх потреб. Приватна компанія може орієнтуватися на одну, основну для себе ціль – вилучення прибутку, оцінюючи її за принципом «успіх – поразка». Державний сектор зорієнтований на одночасне досягнення багатьох цілей із урахуванням необхідності балансування між різними інтересами та запобігання конфліктів між ними.

3. Невизначеність, розмитість цілей, оскільки вони ставляться не власне державними службовцями, а висуваються політиками, які орієнтуються на підтримку різних соціальних груп, формування коаліцій підтримки. Чим конкретніше (чіткіше) поставлені цілі, тим вища ймовірність того, що вони викликнуть критику з боку тієї чи іншої групи або учасника коаліції. Таким чином, політична двозначність, нечіткість цілей роблять неприйнятним звернення до ринкових і корпоративних технологій організації діяльності державного сектора.

Організаційна структура:

1. Надлишок формальних процедур у процесі прийняття рішень, відсутність гнучкості та максимальне виключення ризику. Така структурна особливість держави пригнічує стимули для впровадження інновацій і передбачає санкції за порушення установлених регламентів. Здебільшого, примусова сутність дій чиновників пояснюється конституційними вимогами, дією системи стримань і противаг як механізму зі стримуванням влади й запобіганням свавілля з її боку.

2. Тяганина, що викликана надмірною орієнтацією на процедури, а не на результат, обумовлена формалізацією діяльності.

3. Обмежена автономія державних службовців.

Управлінські цінності:

1. Для державного сектора специфічне превалювання нематеріальних стимулів, що знижує мотиваційний потенціал уведення таких технологій, як оплата за результатами й бонусна система.

2. Достатньо виражена орієнтація на служіння суспільству.

3. Низький рівень організаційної ідентифікації через відсутність залежності між результатами діяльності та вина-

городою, негнучкість процедур взаємодії, складність оцінки вкладу конкретного державного службовця в поліпшення показників діяльності конкретного відомства.

Процеси глобалізації та адміністративні реформи на основі ідей НДУ призвели до суттєвих змін у функціонуванні держави. В кінці 1980-х – на початку 1990-х років вперше починають говорити про «випаровування», «спустощення» держави (*«hollowing out the state»*)¹⁵³, що проявилося в:

1) зменшенні масштабів державного сектора, приватизації частини його функцій;

2) утраті частини функцій департаментами центральної влади й місцевою владою на користь альтернативних систем надання послуг (кванго);

3) утраті частини повноважень національними урядами на користь наднаціональних структур;

4) фрагментації державного сектору через розмежування політичних і адміністративних сфер діяльності, що привело до ускладнення контролю над різними напрямами державної політики.

У 1980-х роках прихильники НДУ були переконані, що зменшення масштабів державного сектору потягне скорочення сфери регулювання. На сучасному етапі стало зрозуміло, що приватизація, аутсорсинг, інші практики НДУ вимагають значних зусиль із регулювання, більш детальної специфікації контрактів і прискіпливого моніторингу виконання зобов'язань. Цього досягнути в умовах неповноти інформації та непередбачуваності середовища практично неможливо. В науковій літературі висловлювалися досить радикальні думки про те, що ця концепція «інтелектуально вмерла», а спроби втілення її ідей на практиці привели до надмірного ускладнення політико-адміністративного процесу¹⁵⁴.

153 Rhodes R.A.W. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* / R.A.W. Rhodes. – UK: Open University Press, 1996.

154 Duonleavy P., Mangetts H.H., Bastow S., Tinkler J. *New Public Management is Dead – Long Live Digital Era Governance* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 2006. – № 16. – Р. 467 – 494.

Адміністративні реформи за сценарієм нового державного управління можна віднести до категорії проектів, реалізованих у стилі ідеології високого модернізму, описаної британським соціологом Дж. Скоттом. Її сутність зводиться до «особливої, підкресленої впевненості в перспективах застосування технічного та наукового прогресу – зазвичай за посередництва держави – в кожній сфері людської діяльності»¹⁵⁵. Ця ідеологія зародилася завдяки успіхам науково-технічного знання в оволодінні та підпорядкуванні фізичного світу. Технологічний прогрес дозволив державі думати, що її закони й технології можуть показати не менш вражаючі результати в сфері управління соціальним світом і людською природою. Безпосередньо, положення НДУ цілком витримані відповідності з одним із базових принципів цієї ідеології – спрощення.

Таким чином, спрощення, що широко застосовуються чиновниками, є інструментом управління державою. Вони дозволяють вибудовувати прогнози розвитку, виявляти та втручатися на ранніх етапах у вирішення складних суспільних проблем, сприяючи ефективному функціонуванню держави. Водночас проблема полягає в тому, що держава не просто спостерігає, аналізує та робить висновки на основі цих спрощень, а звертає увагу лише на ті аспекти дійсності, що актуальні в конкретний проміжок часу, чим ігнорує значну кількість взаємопов'язаних факторів. Крім цього, держава одночасно прагне організувати оточуюче середовище, що здається їй незрозумілим, непрозорим і хаотичним, так, щоб воно було максимально «наближенім до адміністративної мережі спостережень».

Отже, держава ставить перед собою ціль не розібратися в існуючих суспільних мережах і зв'язках, а перетворити їх в контрольовану й передбачувану систему, що виключає всілякі несподіванки. При цьому держава зорієнтована на те, щоб суспільство функціонувало в відповідності з цими

155 Скотт Дж. Благими намерениями государства / Дж. Скотт. – М.: «Університетська книга». – 2005.

спрошеннями. Держава може їх нав'язати в силу того, що вона володіє відповідними інституціональними структурами, за допомогою яких штучні категорії можуть організовувати життя людей. Таким чином, «категорії, що використовуються державними діячами, не просто призначені робити оточення доступним і зrozумілим: вони створюють мелодію влади, під яку має танцювати більшість населення» [С. 135]¹⁵⁶.

Другий аспект високого модернізму – опора на інструментальну раціональність, що цілковито керує процесом розроблення та реалізації державної політики. На практиці вона перетворюється в ілюзію, оскільки політика, як і дії окремої людини, застосовується в умовах обмеженого знання на основі попереднього досвіду та як результат навчання. Політики ніколи не можуть бути впевнені, які ресурси будуть доступними в майбутньому для втілення того чи іншого набору цілей. Послідовники ідеології високого модернізму завжди будуть прагнути до максимізації задоволення цілей і мінімізації витрат, ураховуючи обмеження доступних їм ресурсів. Однак у реальності політики та державні службовці не можуть із точністю передбачити, які саме ресурси та в якому обсязі будуть їм доступні навіть через короткий проміжок часу. Так, наприклад, політик може заручитися підтримкою уряду та суспільства ще на стадії обговорення здійснення тієї чи іншої програми й навпаки, – втратити її на стадії активної реалізації. Західні вчені Д. Олсен і Д. Марч стверджують, що процес розроблення політики може відбуватися винахідницьким шляхом, не обмежуючись пошуком рішень, що лежать на поверхні існуючого «сміттєвого кошика» політичного всесвіту¹⁵⁷.

Перетворення державного сектору 1980-х років, зорієнтовані на підвищення внутрішньої організаційної

156 Скотт Дж. Благими намерениями государства / Дж. Скотт. – М.: «Університетська книга». – 2005.

157 March J., Olsen J.P. Ambiguity and Choice in Organization / J. March, J.P. Olsen. – Bergen. – 1976.

ефективності державних відомств, з усією очевидністю продемонстрували, що ринкові механізми й технології корпоративного менеджменту привели до ізоляції державних інститутів, їх надмірної формалізації та фрагментації діяльності, розриву неформальних практик взаємодії в процесі розроблення та реалізації державної політики. Незважаючи на те, що держава, здебільшого, асоціюється з ієрархією, практика розроблення та реалізації державної політики зводиться до того, що державні інститути, навіть за умови формального закріплення відносин підпорядкування між різними рівнями влади, не обмежуються й не вичерпуються командним способом взаємодії. Як правило, державні інститути опиняються в ситуації ресурсної взаємозалежності одне від одного під час вирішення завдань у межах своєї функціональної спеціалізації. Це створює умови для горизонтальних взаємодій, ведення перемовин, взаємних поступок, пошуку компромісу, при мирення протиріч. Таким чином, взаємозалежність державних інститутів потребує від них постійного пристосування одне до одного, що реалізується шляхом створення великої кількості комунікаційних майданчиків за лаштунками бюрократичної ієрархії в формі міжвідомчих координаційних комітетів у межах яких здійснюється основна робота з координацією.

Державні інститути взаємодіють на горизонтальному рівні. Йдучи одному на поступки, вони використовують увесь спектр прийомів впливу: від переконання до манипуляції. На індивідуальному рівні відбуваються аналогічні процеси. Посадові особи одного відомства формують мережу взаємних зобов'язань із чиновниками з інших відомств для створення партнерських відносин і одержання вигоди в майбутньому. Як свідчить практика, можна зібрати немалій запас таких зобов'язань. окремі з них гасяться несподіваною або небажаною відповідною люб'язністю. Водночас зобов'язання дають можливість чиновникові просити про конкретну послугу тих, хто заборгував йому відповідну

люб'язність. На цих взаємних зобов'язаннях також створюються союзи [С. 47]¹⁵⁸.

Таке розуміння внутрішньодержавних взаємодій дає підстави говорити про державу як про складну сукупність інституціональних угод з метою реалізації норм і правил через безперервні та упорядковані дії індивідів, які займають посади в державних інститутах¹⁵⁹.

Отже, в бюрократичній системі можна спостерігати поширення мереж влади, через які посадові особи тих чи інших державних відомств чинять одне на одного вплив через механізми ресурсних обмінів. Якщо ми бачимо, що чиновника примушують до чого-небудь, погрожуючи звільненням, – це тому, що хтось має повноваження його звільнити. Якщо ми бачимо, як навколо певної впливової особи гуртується вірні прихильники, значить ця особа використовувала свої повноваження для надання привілеїв з метою об'єднання цих людей навколо себе [С. 39]¹⁶⁰.

Інкорпорування ринкових механізмів у політичну систему порушує постійні численні обміни між державними інститутами. Це ізолює їх один від одного, ставлячи в залежність від індивідуальних показників результативності, змушуючи конкурувати між собою, а не шукати консенсус, мотиви для об'єднання не лише для посилення владних позицій, а й більш ефективної реалізації своїх функцій. Держава здійснює свою діяльність за допомогою мереж взаємозалежних організацій, а не через незалежні організації, зорієнтовані виключно на досягнення власних цілей.

Віддаючи пріоритет управлінській ефективності держави, прихильники НДУ ігнорували також той факт, що її

158 Ліннблом Ч. Политика и рынки. Политико-экономические системы мира / Пер. с англ. – М.: Інститут комплексних стратегических исследований. – 2005.

159 Nordlinger E. On the Autonomy of the Democratic State / E. Nordlinger. – Cambridge. MA: Harvard University Press, 1981.

160 Ліннблом Ч. Политика и рынки. Политико-экономические системы мира / Пер. с англ. – М.: Інститут комплексных стратегических исследований. – 2005.

діяльність пов'язана з необхідністю вибудовувати відносини не лише всередині бюрократичної системи, а й з політичними акторами, які чинять на неї тиск для просування своїх вузькогрупових інтересів. Кожна держава вибудовує прийнятну для неї модель взаємовідносин із організованими групами. Це визначає специфіку процесу розроблення та реалізації державної політики – мережі взаємодій, заснованої на ресурсних обмінах за одночасної відсутності ієрархічної залежності зацікавлених акторів від держави. В підсумку адміністративні перетворення 1980-х років дозволили скоротити масштаб державного сектору за допомогою приватизації та зменшення кількості державних службовців. Однак суттєвого зниження державних витрат і тиску на державний бюджет досягнути не вдалося. Водночас розширився масштаб першочергових державних завдань.

Незважаючи на зазначені недоліки адміністративних реформ 1980-х – 1990-х років, завдяки НДУ почався процес розширення кола суб'єктів, залучених до процесу розроблення й реалізації державної політики в різних сферах, послаблення традиційних бюрократичних механізмів, підвищення ефективності діяльності держави. Закріпилася переконаність у тому, що надання державних послуг неможливо забезпечити одноосібним актором – державою. Виходячи зі специфіки управлінських завдань, що вирішуються, нині існує низка альтернатив традиційній парадигмі діяльності держави¹⁶¹.

Таким чином, фінансування, або оплата послуг, може здійснюватися як державою, так і споживачами; виробництво, або пропозиція послуг, може здійснюватися внутрішніми й зовнішніми ресурсами: держава може використовувати державні інститути й корпорації або може закуповувати послуги в приватних операторів; структурування, або спосіб одержання послуг від державного чи приватного оператора, може бути засноване на традиційних механізмах (бюджетні асигнування, ліцензування) або на конкуренції (тендери,

161 Lane J.-E. New Public Management / J.-E. Lane. – UK, Routledge, 2000.

аукціони); традиційно держава заохочувала організації, тісно пов'язані з нею, а сучасна держава віддає перевагу використанню акціонерних компаній, в яких вона може бути одним із акціонерів.

Водночас, віддаючи частину нестратегічних функцій на аутсорсинг, держава одночасно продовжувала відтворювати ієрархію. Вона зберігала свої домінуючі позиції, а відносини з приватним сектором передбачали формальні, контрольні зв'язки, а не партнерство рівноправних суб'єктів.

5.2. Перспективні можливості мережевого управління

Наприкінці 1980-х років на фоні широкої дискусії в Великобританії про результати та наслідки політики «нових правих», зорієнтованої на реалізацію доктрини «економіки приватного капіталу» (shareholding) і впровадження в практику функціонування державного сектору ринкових механізмів і бізнес-технологій на рівні ідеології, до британської політики починають проникати континентально-європейські традиції соціального ринку, ідеї комунітаризму та, безпосередньо, концепція «співучасти» (stakeholding), заснована на принципах залучення максимально широкого кола суб'єктів, тривалості відносин, етики довіри. Концепція «співучасти» стала однією з основних у політичній доктрині Лейбористської партії, що одержала назву «Третій шлях», у якій Т. Блер і його прихильники закликали відмовитися від ідей «економіки акціонерного капіталу», які були стрижнем англосаксонської моделі розвитку. Технологіям нового державного управління (НДУ) мала прийти на зміну «інтегрована держава» (*joined-up government*), що об'єднує зусилля інститутів влади різних рівнів із наданням державних послуг.

«Інтегрована держава» передбачає суттєву реорганізацію принципів комунікації всередині системи влади: демонтаж традиційних для бюрократичної системи вузьких

каналів взаємодії між різними інститутами, стимулювання відомств до більшої взаємної координації, постійного обміну інформацією, розвитку більш тісного співробітництва між державою та групами інтересів, громадськими об'єднаннями та комерційними організаціями шляхом створення цільових груп, громадських комітетів, міжвідомчих програм і робочих груп. Такі дії мали призвести до більш грамотного розроблення та реалізації державної політики, кращої координації між секторами, учасниками політичного процесу та досягнення ефекту синергії. В іншому випадку це призведе до створення нових бюрократичних бар'єрів, ускладнення політико-адміністративної системи та зниження ефективності державного управління в цілому. Оскільки новоутворені міжвідомчі структури можуть не узгоджуватися з роботою вже існуючих політичних структур, то це може з високою часткою ймовірності призвести до загострення проблем підзвітності й ускладнити взаємодію.

Таким чином, у середині 1990-х років відбулося суттєве переосмислення основних принципів НДУ.

1. Процес прийняття рішень має бути не ізольованим, а партнерським, орієнтуватися на залучення до обговорення та реалізації рішень усіх зацікавлених осіб, підвищення рівня довіри між учасниками, максимально широко залучати узгоджувальні процедури.

2. Відповідальність за прийняті рішення має розподілятися між усіма учасниками взаємодії, як політиками, чиновниками, так і залученими недержавними учасниками.

3. Цілі та завдання учасників взаємодії мають бути скординованими та інтегрованими. Тобто необхідно досягнути не стільки спільнога бачення й розуміння цілей і завдань, скільки їх сумісності й взаємодоповнюваності.

4. Стратегічне управління має ґрунтуватися на командній роботі.

Слід зазначити, що держава не стає слабкішою виходячи з того, що в мережевій моделі її відводиться хоч і не основна роль, проте вона інакше розставляє пріорите-

ти в методах, що застосовуються. Вона відмовляється від способів прямого примусу, наказів, орієнтації на безпосередню зміну поведінки суб'єктів на користь побічного впливу. Для цього застосовуються регулятивні, фінансові та комунікативні інструменти, ставлячи за мету вплив на мотивацію суб'єктів до об'єднання зусиль щодо вирішення спільних завдань. Ефективне функціонування мереж, що передбачає активну взаємодію між державними й недержавними інститутами, неможливе за слабкої держави, оскільки структури громадянського суспільства не мають достатнього обсягу ресурсів для самоорганізації колективного актора. Дослідження демонструють, що в країнах, які страждають від «адміністративного дефіциту», громадянське суспільство є слабким. Це обумовлює існування суттєвих перепон для встановлення державного управління нового типу, заснованого на ідеях управління в формі «governance». Якщо держава не володіє достатньою кількістю ресурсів, владними можливостями стимулювання недержавних акторів до об'єднання, співробітництва, партнерства, то вона буде уникати взаємодії з громадянським суспільством, побоюючись «захоплення» з його боку¹⁶².

Концепція політичних мереж ідеологічно близька до ідей концепції «співучасті». Вона набула популярності в той же проміжок часу, ґрунтуючись на критиці як традиційної форми управління – ієархії, так і ринкової, що набула поширення в 1980-ті роки.

Перша форма, на думку прихильників мережевого підходу, є надто жорсткою, а друга – реактивною. При цьому обидві форми ґрунтуються на формальних каналах взаємодії між акторами. Мережева форма дозволяє активізувати неформальні канали, інструменти мотивації, а не домінування, забезпечуючи створення сприятливого середовища

162 Goetz K.H. Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization? / K.H. Goetz // Journal of European Public Policy. – 2001. – Vol. 8.

ща для взаємодії, акумулювання ресурсів щодо вирішення спільних проблем. Зростання популярності теорії політичних мереж у наукі пов'язане з тим, що вона відкриває новий простір для вивчення функціонування сучасної держави.

Мережеве управління виражає реалізацію тенденції переходу від управління за допомогою ієархії до управління за допомогою ведення переговорів, узгодження інтересів, формування низки децентралізованих добровільних об'єднань, поєднуючи такі ознаки:

- 1) існування декількох центрів прийняття рішень;
- 2) відсутність чіткої ієархії між цими центрами;
- 3) мережева форма організації взаємодії між суб'єктами, залученими до процесу прийняття рішень;
- 4) рухливість і нечіткість мережевих меж;
- 5) учасниками взаємодії є представники експертної спільноти, організації приватного сектору, некомерційні структури;
- 6) управлінський процес ґрунтується на переговорних процедурах, пошуку консенсусу, укладенні угод, співробітництві, а не на примусі, контролі, наказах;
- 7) превалювання горизонтальних відносин між суб'єктами, а також неформальних моделей прийняття рішень;
- 8) державні інститути не відіграють домінуючої ролі у взаємодії¹⁶³.

Таким чином, бюрократичні організації, засновані на принципах веберівської ієархії, поступаються децентралізованим відносинам, в яких складні мережі, здебільшого, без формалізації, контролюють усі етапи процесу розроблення та реалізації державної політики й окремих рішень. Визнаючи факт того, що публічна політика – це світ мереж з великою кількістю центрів управління, доводиться визнати той факт, що головне завдання сучасних політиків, державних службовців, менеджерів – наочитися управляти «організаційною пустотою»¹⁶⁴, тобто

163 Bovens M.A. The Social Steering of Complex Organizations / M.A. Bovens // British Journal of Political Science. – 1990. – Vol. 20. – P. 89.

164 Marsh D. Policy Networks in British Government / D. Marsh, R.A.W. Rhodes., Oxford. Clarendon Press. – 1992.

здійснювати владарювання й управління, коли не існує ніяких загальновизнаних правил і норм вироблення державної політики.

У сучасній державі функціонують ієрархічні, ринкові та мережеві структури, демонструючи свої переваги або недоліки в різних ситуаціях. Проблема полягає не в тому, що контракти, бюрократія чи мережі зазнають невдачі, а в визначенні того, яка з цих форм взаємодії буде найбільш ефективною в конкретній ситуації. Важливо не лише вміти управляти кожним із цих типів організаційних структур, а й уміти комбінувати їх в умовах, коли лише їх взаємодія за- безпечить одержання найкращого результату.

Мережеве управління, на відміну від ієрархії та ринку, в найбільшій мірі загострює проблеми відповідальності за результат. Дослідники справедливо ставлять «проблему можини рук»¹⁶⁵, де відповідальність за реалізацію політики поділена між багатьма учасниками, недозволяючи ідентифікувати конкретну особу, яка цілковито відповідає за конкретну сферу активності.

Ця проблема була породжена адміністративними реформами 1980-х – 1990-х років, що привели до фрагментації та збільшення кількості мереж.

Через неоднозначність, нечіткість і непрозорість розподілу повноважень між учасниками мережі, всередині неї формуються коаліції, що переслідують власні інтереси на противагу одне-одному, загострюючи конфлікти та протиріччя між учасниками, послаблюючи контроль. Виходячи з цього, політичні мережі тлумачаться як приклад «неформального уряду», який «руйнує політичну відповідальність, виключаючи суспільство й державу, створюючи привілейовані групи консервативно налаштованих олігар-

165 Benz A., Papadopoulos Y. 'Introduction: Governance and Democracy: Concepts and Key Issues', in A. Benz and Y. Papadopoulos (eds.), *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experience*. London: Routledge. – 2006. – P. 12.

хів, інтереси яких визначаються правилами гри, а також доступом до ресурсів». ^{166, 167}

Мережеве управління послаблює не лише відповідальність, а й координацію, важливу для будь-якого державного інституту та держави в цілому. На думку західного вченого Г. Пітерса, лише сильні вертикальні зв'язки між соціальними групами та громадськими організаціями забезпечують ефективну координацію¹⁶⁸. При цьому ієрархія розглядається як центральна складова механізму координації. Слід зазначити, що до цього Ч. Ліндблом довів, що саме побічна координація та взаємне регулювання достатньо ефективні, хоча й не прозорі¹⁶⁹.

Водночас найбільш гострою є проблема управління мережами й розробка управлінського інструментарію. За його допомогою більшість проблем внутрішньої організації мереж були б нівелювані, а також активізовані канали комунікації між різними учасниками, створені умови для добровільного та взаємовигідного співробітництва. Це дало б позитивний зовнішній ефект. Отже, політики та державні службовці мають переглянути традиційні методи управління, освоюючи роль посередника, медіатора, арбітра.

Зважаючи на широке розповсюдження практик державно-приватного партнерства й мережевих технологій, стає можливим вивести ще одну типологію моделей держави. Вона виходить із поєднання таких параметрів, як рівень розвитку державно-приватного партнерства й можливості реалізації практик мережевого управління (рис. 5.1)¹⁷⁰.

166 Marsh D. *Policy Networks in British Government* / D. Marsh, R.A.W. Rhodes., Oxford. Clarendon Press. – 1992.

167 Hajer M. *Policy without a Polity? Analysis and the Institutional Avoid* / D. Hajer // *Policy Science*. – 2003. – Vol. 36. – P. 179.

168 Peters G. *The Future of Governing: Four Emerging Models* / G. Peters. – Lawrence: University of Kansas Press, 1996.

169 Lindblom C.E. *The Intelligence of Democracy* / C.E. Lindblom. – N.Y.: Free Press, 1965.

170 Benz A., Papadopoulos Y. 'Introduction: Governance and Democracy: Concepts and Key Issues', in A. Benz and Y. Papadopoulos (eds.), *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experience*. London: Routledge. – 2006. – P. 12.

Рівень державно-приватного партнерства	Можливості мережевого управління		
		Низькі	Високі
	Низький	Ієрархічна держава	Інтегрована держава
	Високий	Держава-замовник	Мережева держава

Рис. 5.1. Типи держав за рівнем розвиненості практик державно-приватного партнерства

Адміністративні реформи 1980-х років створили умови для розвитку моделі держави-замовника, передаючи частину своїх функцій на аутсорсинг. Так, наприклад, у Великобританії в 1980-му році лише 14% соціальних послуг надавалися організаціями добровольчого сектору, а через 20 років їх частка зросла до 40%¹⁷¹.

Оцінка результатів і наслідків реформ спрямувалася державу на подолання фрагментації державного сектору та проведення інтегрованої політики в сфері надання послуг, об'єднуючи зусилля всіх рівнів влади та представників приватного й добровольчого секторів, а також застосування не контрактних, а мережевих технологій – моделі інтегрованої держави.

Модель мережевої держави реалізується за одночасно високого рівня розвитку державно-приватного співробітництва та можливостей адіснення мережевого управління. Це передбачає наявність у сторін-учасників можливостей для самоорганізації, розвитку автономії й саморегулювання, а також розвитку власної політики, що обмежує державне втручання.

Покладаючись на залучення недержавних структур для надання послуг, держава потребує розвитку в державних службовців навичок і умінь управляти партнерськими відносинами, створювати умови, за яких партнери будуть вести

171 Линдблом Ч. Политика и рынки. Политико-экономические системы мира / Пер. с англ. – М.: Институт комплексных стратегических исследований. – 2005.

себе відповідально, не порушуючи укладених угод. Наприклад, у США, NASA та Департамент енергетики витрачають 80% своїх бюджетів на контракти з зовнішніми агентами. Штат співробітників Департаменту енергетики становить 16000 осіб, а чисельність співробітників зовнішніх структур, які працюють на Департамент – 130000 осіб. Таким чином, ці два агентства є мережевими керуючими, співробітники яких мають володіти спеціальними компетенціями, що забезпечують безперервну та ефективну роботу мережі¹⁷².

Держава може вирішувати багато проблем, забезпечувати надання послуг за допомогою мереж, проте з цією діяльністю пов'язані також і суттєві виклики реалізації ідей відповідної управлінської парадигми. Вона потребує від політиків і державних менеджерів принципово нових знань, умінь і навичок. По-перше, формуючи мережі, вони мають бути впевнені в тому, що інтереси суспільства надійно захищені від підміни вузькогруповими інтересами. По-друге, вони повинні розуміти, що управління за допомогою мереж є достатньо складним процесом, оскільки існує нескінчена кількість ситуацій, у яких щось може піти не так, як було заплановано.

Основна перепона пов'язана з тим, що державні организації, від яких вимагається бути не лише успішними учасниками мережі, а й координуючими управлінськими структурами, створювалися для функціонування в умовах бюрократичної моделі управління, а не мережевої. Управління мережею або кількома мережами не ідентичне управлінню штатними співробітниками відомства та владному розподілу обов'язків. Відповідно якість мережевого управління та можливість реалізації цієї парадигми в практиці державного управління відповідної країни будуть залежати від системи підготовки державних службовців, які готові не лише підпорядковуватися, а й ініціювати нові взаємодії за межами ієрархії.

172 Donahue J. The Privatization Decision: Public Ends, Private Means / J. Donahue. – N.Y.: Basic Books. – 2009.

Еволюція моделей державного управління була обумовлена необхідністю забезпечення високої адаптивності та ефективності складно організованим політичним системам, що перебували під тиском комплексу внутрішніх і зовнішніх факторів, несприйняття яких поставило б під загрозу збереження владних позицій діючою політичною елітою. Жорстка політична конкуренція в демократичних державах стала стимулом для пошуку нових методів, технологій та інструментів державного управління в кризових соціально-політичних і економічних умовах, забезпечивши в результаті високий рівень відкритості та гнучкості політико-адміністративної діяльності за одночасного збереження інституціональної стабільності.

Дослідження еволюції моделей державного управління дало можливість зробити висновок про те, що управлінські можливості держави та ефективність розроблення й реалізації державної політики в різних сферах підвищується не стільки за допомогою впровадження в практику діяльності ринкових механізмів, скільки завдяки розширенню горизонтальних, невладних контактів із недержавними акторами на основі ресурсних взаємозалежностей, що створюють новий, партнерський формат відносин держави з її контрагентами.

Водночас практика реформ продемонструвала неспроможність ідеї цілковитої відмови від ієрархічної координації та традиційної моделі державного управління, оскільки саме бюрократія є гарантам дотримання суспільного інтересу. Саме вона обмежує домінування вузькогрупових інтересів бізнесу, який вступає в партнерські відносини з державою.

Мережеві альянси, що спонтанно ї цілеспрямовано формуються, включаються до традиційної практики державного управління. Вони не заперечують ієрархії, вносячи необхідну гнучкість, креативність, мобільність у діяльність державних службовців, а також відкриваючи для них нові можливості для професійного зростання. Сучасне управління державою – це управління в формі «governance», що розу-

міється як підтримка координації та узгодженості в діях різноманітних індивідуальних акторів, державних інститутів, груп інтересів, добровольчих організацій і наднаціональних структур¹⁷³ в умовах постійного ускладнення соціально-політичного контексту, заснованого на партнерській моделі прийняття рішень. На всіх управлінських рівнях держава змушені ініціювати створення комунікативних майданчиків для зближення або подолання вузькогрупового бачення проблем основними акторами різних політичних доменів. Таким чином, сучасна управлінська модель передбачає:

- 1) подолання доцентрових сил у фрагментованому суспільстві, де складові його групи перебувають у відносинах взаємозалежності;
- 2) поповнення ресурсного дефіциту, якого зазнає держава в процесі розроблення та реалізації рішень;
- 3) опору на мережеві альянси, що забезпечують представлення та узгодження різноманітних інтересів у публічній політиці;
- 4) створення атмосфери та умов взаємодії, що стимулюють учасників мережевих альянсів демонструвати свою готовність вступати в переговорний процес і спільно шукати компромісні варіанти рішень, а також готовність і відкритість до навчання, сприйняття нового досвіду;
- 5) застосування слабко формалізованих моделей і процедур прийняття рішень.

Приймаючи на озброєння принципи й технології мережевого управління, держава не стільки доляє невизначеність, скільки провокує її, адаптуючись таким чином не до конкурентних викликів із зовні або з середини, а до ситуації невизначеності в цілому, знаходячи в ній нові можливості для розвитку та здійснення інновацій і пошуку проблем.

173 Puegge J. Introduction: Understanding Governance. In J. Pierre (ed.), Debating Governance. – Oxford: University Press. – P. 9.

5.3. Дослідження дії мережевих політико-адміністративних процесів

Поняття «мережа» широко застосовується в природничих і точних науках. У останні десятиліття воно стало відображенням нової парадигми в політичній науці, що покликана відобразити складну архітектуру політичних відносин. На сучасному етапі ця тематика є одним із магістральних науково-дослідних напрямів, оскільки пропонує як нові способи дослідження політичного простору, так і нові, більш ефективні технології розроблення та реалізації державної політики в умовах мінливої ролі держави, ускладнення й ресурсного посилення позицій недержавних акторів.

Мережева теорія кардинально змінила основи вивчення соціально-політичних відносин. Суспільство перестало розглядатися як система, що контролюється з зовні. Виникло багато центрів контролю цих відносин. Координація дій між суб'єктами більше не є результатом централізованого ієрархічного управління. Вона виникає в результаті взаємодії між індивідуальними та груповими акторами, які зорієнтовані на скординовану дію для обміну необхідними ресурсами. Новаторство цієї теорії полягає в тому, що вона дозволяє зрозуміти не лише формальну інституціональну організацію, а й складні неформальні взаємовідносини суб'єктів публічної політики. Перш за все, це стосується процесу розроблення та реалізації державної політики. Він ґрунтуються на неформальних домовленостях і практиках за межами формальних узгоджень на рівні гілок влади та відповідних інститутів.

В сучасних умовах уже очевидно, що політичні процеси ґрунтуються не на формальних взаємодіях, а на складних констеляціях взаємозалежних акторів і ресурсний взаємозалежності. При цьому власне рішення приймаються в децентралізованому й неформальному середовищі. Політичний процес розгортається всередині окремих політичних мереж із обмеженою кількістю учасників, які взаємодіють між собою і по-

дляють ідентичні цінності. Публічна політика здійснюється не лише на рівні інститутів, а й на рівні підсистем. У їх межах державні й недержавні актори домовляються про спільну взаємогідну стратегію розроблення й реалізації державної політики в відповідному політичному домені. Таким чином, мережі дозволяють описувати й аналізувати взаємодії між усіма значущими акторами політики – від парламентських партій і міністрів уряду до асоціацій бізнесу, профспілок, професійних товариств і груп суспільних інтересів¹⁷⁴.

У науковій літературі сформувалося в цілому позитивне ставлення до мережової концепції. Представники різних шкіл мережевого аналізу, ґрунтуючись на специфіці досліджень, звертають увагу на низку його суттєвих переваг. Так, для американських дослідників важливо, що мережевий аналіз дозволяє досліджувати політичний процес у принципово новому контексті, пояснюючи, яким чином групи інтересів, політичні партії, бюрократія, політичні лідери впливають на процес проектування державної політики шляхом формування різних видів мережевих структур¹⁷⁵.

Німецькі дослідники переконані, що мережева теорія спрямлює суттєвий вплив на розвиток соціальної теорії, оскільки вона пояснює не лише інституціональну організацію політики, а й складні неформальні відносини між учасниками політичного процесу¹⁷⁶.

Представники британської школи дійшли висновку, що ця теорія має колosalний пізнавальний потенціал, відображаючи всю складність політико-адміністративного

174 Knoke D. Policy Networks / D. Knoke, F. Pappi, J. Broadbent, Y. Tsuninaka. Labor Politics in the US, Germany, and Japan. Cambridge, NY: Cambridge University Press, 1996.

175 Campbell J.C. Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research / J.C. Campbell, M.A. Baskin, F.R. Baumgartner, N.P. Halpern // Governance, 1989. – P. 89.

176 Kenis P. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in B. Martin and R. Mayntz (eds.) Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt a. M. / P. Kenis, V. Schneider / Boulder, Co.: Campus Verlag / Westview Press, 1999.

процесу в постіндустріальних країнах¹⁷⁷. Цей факт визнають навіть дослідники, які спочатку скептично ставилися до пізнавального потенціалу мережевого аналізу¹⁷⁸, погоджуючись із тим, що дослідження мереж важливе для дослідження процесу формування та процесу реалізації державної політики¹⁷⁹.

На фоні широкого спектру теорій, що по-своєму пояснювали причини поширення й популярності мереж у соціально-політичній сфері, не можна відкидати політичну обумовленість цього явища: криза моделі держави загального добробуту з одного боку, й неоліберальної моделі – з іншого. Якщо державу загального добробуту звинувачують у необґрутовано високих витратах, то неоліберальні уряди поклали надмірні сподівання на квазіринкові структури в державному секторі. Політичні мережі дозволяють мобілізувати знання, ресурси та зусилля вільних і відповідальних громадян, структур громадянського суспільства, місцевої влади, приватних компаній, створюючи основу для «спів управління» державою, встановлення специфіки взаємовідносин між державними й недержавними інститутами, що відповідають сучасним соціально-економічним вимогам.

Політична мережа є загальною категорією, що вбирає численні субкатегорії, які номінуються різними термінами. Політична мережа описується акторами, які її утворюють, а також зв'язками між ними та межами. Вона складається з відносно великої кількості державних і недержавних акторів. Зв'язки між ними виконують комунікативну функцію та служать каналом обміну різними видами ресурсів. Межі мережі не визначаються формальними інститута-

177 Rhodes R.A.W. Policy Networks. A British Perspective / R.A.W. Rhodes // Journal of Theoretical Politics – 1990. – P. 299.

178 Dowding K. Model or Metaphor? A Critical Review of the Network Approach / K. Dowding // Political Studies. – 1995. – Vol. 43. – P. 142.

179 Dowding K. There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities / K. Dowding // Political Studies. – 2001. – Vol. 49. – P. 101.

ми, а формуються в процесі спільної ідентифікації, що залежить від фундаментальної значущості акторів¹⁸⁰. Серед мережевих субкатегорій найбільш поширеними в науковій літературі є наступні.

1. Субуряди (subgovernments), що визначаються як «невеликі групи політичних акторів, державних і недержавних акторів, які діють у певних проблемних сферах»¹⁸¹.

2. «Залізні трикутники» (iron triangles), що становлять «закриті та стійкі відносини між групами інтересів, урядовим відомством і парламентським комітетом. Усі учасники трикутника мають подібні цілі та в процесі їх досягнення надають одне одному підтримку»¹⁸².

3. Політичне співтовариство (policy community) є «особливим видом стабільної мережі, учасники якої поділяють спільний інтерес у вирішенні проблеми та мають спільне її бачення та розуміння»¹⁸³.

4. Епістемічне співтовариство (epistemic community) – «мережа, що об'єднує професіоналів, які володіють експертними знаннями в конкретній сфері та претендують на пріоритетність своїх політично значущих знань у конкретній сфері або проблематіці».

5. «Проблемна мережа» (issue network) – «група, що володіє знаннями з конкретного аспекта державної політики»¹⁸⁴.

6. Імплементаційна структура (implementation structure), яку розуміють як групу акторів, зорієнтованих на вирішення спільної проблеми. Її викоремлення не ґрунтуються на дії

180 Rhodes R.A.W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability / R.A.W. Rhodes, Open University Press, 1997.

181 Rhodes R.A.W. Policy Networks. A British Perspective / R.A.W. Rhodes // Journal of Theoretical Politics. – 1990. – P. 317.

182 Jordan G. A Preliminary Ordering of Policy Networks Labels / G. Jordan, K. Schubert // European Journal of Political Research, 1992. – P. 29.

183 Jordan G. Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refilling Old Bottles? / G. Jordan // Journal of Theoretical Politics, 1990. – P. 322.

184 Hecllo H. Issue Networks and Executive Establishment. In A King (Ed.) The New American Political System (pp 87-124). Washington DC: American Enterprise, 1978. – P. 103.

політико-адміністративних механізмів, а визначається виключно її учасниками¹⁸⁵.

7. Коаліції підтримки (advocacy coalitions) складаються з «акторів, які займають різні статусні позиції (політики, чиновники, представники груп інтересів і експерти), що поділяють певну систему переконань, базові цінності, причинно-наслідкові зв'язки та бачення проблем, а також демонструють високий рівень скоординованості дій упродовж тривалого часу»¹⁸⁶.

Визначення кожного типу співтовариства цілком відповідає розумінню феномену політичної мережі як стійкого об'єднання інституціонально незалежних, державних і нодержавних акторів, які мають інтерес в тій чи іншій сфері державної політики, вступаючи у взаємодію для підвищення ймовірності досягнення поставлених цілей.

Прикладом взаємодії можуть бути й дружні зв'язки між двома членами парламенту, а також кооперативний обмін інформацією між двома державними відомствами. Однак це не означає, що відносини між учасниками мережі завжди є солідарними. Так, дві групи інтересів можуть взаємодіяти на одній політичній арені, однак це не передбачає, що вони поділяють єдине бачення цілей та методів їх досягнення. В цих відносинах можуть прослідковуватися навіть елементи протистояння. Проте такі взаємодії буде представляти канал обміну інформацією, ідеями та іншими ресурсами. Наприклад, участь політичних партій у парламентських слуханнях, на яких вони виступають як політичні опоненти, а також одночасно й обмінюються думками, варіантами рішень, інформацією, що підпорядковано спільній цілі щодо розроблення законопроекту та прийняття дієвого закону.

Доцільно зазначити, що політична мережа функціонує переважно на основі горизонтальних зв'язків між акторами.

185 Hjern B. Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis / B. Hjern, D. Porter // B. Holzner (Ed.) Realizing Social Science Knowledge (pp. 265 – 277). Vienna: Physica-Verlag, 1983.

186 Sabatier P. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach / P. Sabatier, H.C. Jenkins-Smith. Boulder, CO: Westview Press, 1993. – P. 25.

ми, не виключаючи інших схем взаємодії, в тому числі й ієрархічних. Водночас у наукових колах не існує спільної думки щодо співвідношення мереж із такими організаційними формами, як ієрархії та ринки. За свою природою мережа єprotoорганізацією, оскільки вона відрізняється від традиційної організації ступенем формалізації взаємовідносин і способом узгодження інтересів. У мережевих структурах, як правило, відсутні владні центри та ієрархічне підпорядкування учасників, а координація здійснюється шляхом переговорів і торгу.^{187,188} Таким чином, мережі становлять самостійну організаційну форму поряд із ієрархією та ринками.

Прихильники другого підходу наполягають на тому, що спроби вивести мережі на рівень самостійної організаційної форми є помилковими, оскільки ринки та ієрархії становлять чисті типи організацій, що можуть бути аналітично представлені в якості мережевих конструктів, які складаються з учасників і зв'язків між ними¹⁸⁹. Таким чином, у мережі учасники можуть бути організовані ієрархично, взаємодіячи на основі контрактів і зовсім не обов'язково мати спільне бачення цілей, проблем і своїх завдань. Виходячи з цього, ринкові відносини між продавцями та покупцями товарів і послуг можуть розглядатися як мережеві. «Продавець – покупець» є типовою мережевою діадою, що функціонує на основі законів ринку. Водночас між її учасниками та кож чітко прослідковуються кооперативні зв'язки, без яких обмін не може бути здійсненим. З метою максимізації своєї вигоди учасники ринку готові вступати в переговори й тортуватися, зближаючи свої інтереси. Відповідно ринкові відносини некоректно зводити виключно до конкуренції.

187 Sorensen E. Network Politics, Political Capital and Democracy / E. Sorensen, J. Torfing // International Journal of Public Administration. – 2003. – Vol. 26. – P. 612.

188 Provan K.G. Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness / K.G. Provan, P. Kenis // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2007. – Vol. 18. – P. 240.

189 Podolny J.M. Network Forms of Organization / J.M. Podolny, K.L. Page // Annual Review of Sociology. – 1998. – P. 58.

Західні дослідники описують структуру мережі через поняття гетерархія, що відрізняється від ієрархії можливістю суб'єктів, які діють на нижчих організаційних рівнях, вільно взаємодіяти з багатьма суб'єктами більш високих організаційних рівнів, обминаючи встановлені вертикальні канали, а також із рівнозначними за статусом суб'єктами на горизонтальному рівні¹⁹⁰. Її учасники не підпорядковані єдиному центру, а включені до різноманітних, рівноцінних контактів між собою. Це стає результатом формування місць зв'язків. Таким чином, ієрархії можуть бути описані як мережі лише в тому сенсі, що їх відрізняє особливий тип зв'язків між суб'єктами. На практиці така мережа становить дослідницький інтерес лише тоді, коли її учасники порушують вертикальну конфігурацію зв'язків. Таким чином, чим частіше ієрархічна конфігурація порушується в реальній політико-адміністративній діяльності, тим більше є підстав говорити про право на існування мереж як самостійної організаційної форми.

Історично першим прикладом гетерархії є закріплена в Конституції США система розподілу влад. У ній кожна з гілок ґрунтуються на особливому принципі легітимності. При цьому жодна з них не домінує. Однак між ними налагоджена система розгалужених горизонтальних контактів¹⁹¹. Завдяки таким напівтіньовим контактам забезпечується самоорганізація, гнучкість і виживання системи влади, що декларує формальну жорсткість. Гетерархія забезпечує не лише організаційне розмайття, що підвищує адаптивний потенціал держави, а й відкриває можливості для різновекторного пошуку нових шляхів розвитку та внутрішньої координації в умовах невизначеності, що виходить за межі загально-прийнятих і формально закріплених рамок.

Західний учений Д. Старк розуміє гетерархію як організаційний дисонанс – зіткнення різних ціннісних мо-

делей, що породжує нові комбінації ресурсів структури, створюючи принципово нові рішення, недоступні вертикально організованим утворенням¹⁹². Таким чином, основна стратегія гетерархії як передбачуваної організації, що складається з невизначених складових, є не коротко-терміновою адаптацією до змін середовища й оточення, а пошуком нових рішень, нового організаційного простору, створення нових каналів сприйняття знань, технології актуальної інформації, а також оперативна їх імплементація в реальну практику¹⁹³.

Очевидно, що держава не може дозволити собі ризиковані організаційні експерименти, як це часто-густо відбувається в приватному секторі. Виходячи з цього, прийнятним для неї варіантом є не просто гетерархія (створення самокерованих систем), а можливість формування (через необхідність) тимчасових ієрархій для вирішення оперативних завдань обмеженої складності.

Організаційне розмаїття зростає саме в умовах неможливості вертикально інтегрованої структури адаптуватися до стрімких змін і невизначеності. Таким чином, тіньові та напівтіньові практики стають найважливішим елементом внутрішньоорганізаційних відносин. Мережі можуть набувати різних конфігурацій, включаючи ієрархічні, ринкові та кооперативні елементи. Превалювання кожної з них залежить від типу учасників, включених до мережевої взаємодії. Так, комерційні організації вносять до мережі звичні для них ринкові практики й відповідну мотивацію, пов'язану з прагненням учасників максимізувати свою вигоду. Участь у мережі державних відомств корегує взаємодію з урахуванням притаманної для них процедурності, формалізації, субординації. Некомерційні організації вносять до мережі практики кооперації, партнерства та довіри.

190 Hedlund C. A Model of Knowledge Management and the N-Form Corporation / C. Hedlund // Strategic Management Journal. – 1994. – Vol. 15. – P. 85.

191 Stark D. The sense of Dissonance: Accounts of Worth in Economic Life / D. Stark. – NJ: Princeton University Press. – 2009. – 272 p.

192 Stark D. The sense of Dissonance: Accounts of Worth in Economic Life / D. Stark. – NJ: Princeton University Press. – 2009. – 272 p.

193 Хиценко В.Е. Эволюционный менеджмент . В.Е. Хиценко // Менеджмент в России и за рубежом. – 2000. – № 1. – С. 43.

Отже, мережа становить не стільки самостійну, скільки гібридну організаційну форму та перебуває в континуумі між ієархією та ринком. З одного боку політичний ринок, де здійснюється конкуренція між політичними суб'єктами, що утворюють коаліції за владу. З іншого боку політичні ієархії, в яких виокремлюються домінуючі учасники, здатні нав'язувати свої правила гри та стратегію дій.

До складу основоположних належать наступні характеристики політичних мереж.

1. Включають взаємозалежніх, проте інституціонально автономних учасників. Це означає, що, з одного боку, вони залежать одне від одного, а з іншого – вони зберігають інституціональну незалежність в тому сенсі, що діють самостійно, проте з урахуванням очікувань інших учасників.

2. Взаємозалежність учасників, ґрунтуються на необхідності спільного використання дефіцитних ресурсів для досягнення спільних цілей, що породжує взаємодію між акторами, сприяючи формуванню стійких практик і відносин між ними. Учасники мережі повинні демонструвати, по-перше, свою зацікавленість у обопільному вирішенні спільної проблеми, а по-друге, наявність у своєму розпорядженні ресурсів, що становлять цінність для інших учасників і без яких реалізація спільного інтересу виявиться ускладненою.

3. Відсутність єдиного незалежного центрального актора, який визначає поведінку інших учасників мережі. Не існує ситуації, за якої один учасник може визначати стратегії поведінки інших учасників. Державні інститути не займають «а рігогу» домінуючих позицій у мережі, не є первими серед рівних, а взаємодіють на основі статусного рівноправ'я.

4. Взаємодія між учасниками здійснюється переважно на основі горизонтальних контактів, однак це не передбачає рівності учасників. Як правило, в мережах матеріальні та нематеріальні ресурси розподілені асиметрично. Статус учасника всередині мережі визначається обсягом і типом його капіталів. Забезпечені ресурсами учасники будуть становити центром тяжіння в мережі. Вони матимуть найбільше

прямих і побічних контактів. Як наслідок, – вони матимуть більше влади над іншими учасниками.

5. Відсутність єдиної пріоритетної цілі, щодо якої можна було б вимірювати ефективність функціонування мережі. Незважаючи на взаємозалежність акторів, кожний із них має власні переваги та розробляє стратегії для просування своїх інтересів. Відповідно це тягне за собою формування комплексних відносин, що ґрунтуються на пошуку консенсусу, обмінах, переговорах і угодах між учасниками. У зв'язку з цим, мережі ускладнюють політичний процес, оскільки цілі та пріоритети учасників можуть змінюватися під впливом різних факторів, в тому числі й у результаті досягнутих компромісів. Це вносить елемент невизначеності як щодо поведінки учасників мережі, так і стосовно кінцевих рішень, що будуть прийняті зі стрижневої проблеми, навколо якої й була сформована мережа.

6. Взаємодія учасників відбувається на основі переговорів, обміну й торгу. В автономному стані актори вступають у торг щодо розподілу ресурсів для максимізації результату. Однак, будучи об'єднаними в мережу, учасники для підтримання та збереження головного ресурсу – довіри – приймають усі рішення, здійснюють обміни та укладають угоди на основі відкритого спільного обговорення, сприяючи, таким чином, формуванню єдиного розуміння спільної цілі, наочанню, колективній дії.

7. Тривалість взаємодії між учасниками мережі, що дозволяє сформувати внутрішні правила, норми взаємодії акторів, регулюючі поведінку, параметри входження та участі в мережі, принципи розподілу ресурсів та ін.

Отже, політична мережа становить організовану цілісність, у межах якої включені до неї учасники колективно діють у відповідності з системою правил, що склалася. Політична мережа є саме організованою цілісністю тому, що всередині неї відбувається розподіл завдань між учасниками та створення координаційних механізмів, які забезпечують її функціонування.

Об'єднання зусиль і ресурсів багатьох акторів, що досягається завдяки мережевим механізмам взаємодії, становить приклад колективної дії. Однак, слід звернути увагу на той факт, що феномен колективної дії тлумачиться значно ширше, ніж «дії, які здійснюють учасники групи для сприяння досягненню спільного інтересу»¹⁹⁴. Безпосередньо, до змісту поняття «спільний інтерес» включаються не лише єдині цілі акторів, а й споріднені та доповнюючі інтереси. Розуміння спільного інтересу, здебільшого, залежить від формальної моделі координації дій учасників.

Одним із важливих питань є встановлення причин утворення політичних мереж. Так, західний дослідник Т. Борцель, визначаючи політичну мережу як сукупність відносно стабільних ієрархічних відносин, що пов'язують між собою різних акторів, які мають спільний інтерес і обмінюються ресурсами для реалізації цього інтересу зазначає, що в основі мережової взаємодії полягає ресурсна залежність учасників¹⁹⁵.

На думку Р. Майнца, саме в ресурсній залежності полягає причина формування мереж. Вона описується як структурні угоди, що мають справу з політичними проблемами, як відносно стабільний набір державних і колективних акторів. Вони обмінюються між собою інформацією, досвідом, довірою та іншими політичними ресурсами, розробляючи власну логіку й домінуючі правила прийняття рішень шляхом переговорів¹⁹⁶.

Інституціональною теорією політичні мережі розглядаються як інституціональні структури, до яких застосовні закономірності, що пояснюють формування інститутів. Так, К. Шепсл зазначає, що інститути є результатом свідомого

194 Borgman V. The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions. – N.Y.: Blackwell Reference. – 1987. – P. 113.

195 Borzel T. Organizing Babylon – on the Different Conceptions of Policy Networks / T. Borzel // Public Administration. – 1998. – Vol. 76. – P. 253.

196 Mayntz R. Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm, in J. Kooiman (ed.) Modern Governance / R. Mayntz // New Government Society Interactions, Newbury Park: Sage. – 1993. – P. 20.

вибору, що здійснюється раціональними акторами, зацікавленими в отриманні вигоди від спільної дії¹⁹⁷. Відомий західний науковець Д. Норт погоджується з тим, що інститути створюються для вирішення спільних проблем, забезпечуючи зниження транзакційних витрат шляхом формування стійких і передбачуваних структур взаємодії. Однак інститути створюються лише за умови, що витрати на їх формування будуть нижчими, ніж вигоди від спільної дії. Виникнення інституту – це інкрементальний, еволюційний процес, що залежить від минулих взаємодій. Обмеження з минулого можуть справити принциповий вплив на вибір акторів і в цілому обумовити подальший економічний та політичний розвиток¹⁹⁸.

Об'єднання акторів у мережу стає можливим через усвідомлення ними потенціальної взаємної вигоди від колективної взаємодії, посилення стратегічних можливостей у досягненні цілей за рахунок акумулювання ресурсів чи можливості обміну ними, а також розуміння необхідності створення сприятливих умов, за яких така взаємодія стає можливою. Мережі базуються на тривалих взаємодіях акторів, які поділяють спільні цінності та правила взаємодії. Це забезпечує стабільність і стійкість подібних альянсів. Результатами функціонування мереж стає не лише конкретне рішення, а й зміна політичного дискурсу, способу ідентифікації акторів всередині проблемного політичного поля, а також зміна цінностей, норм і правил прийняття рішень.

Таким чином, у політичній мережі актори діють спільно для досягнення бажаних результатів, навіть, якщо ці очікувані результати не є пріоритетними для всіх учасників взаємодії. Політична мережа дозволяє організувати й скординувати діяльність багатьох акторів шляхом різних типів колективної дії.

197 Shepsle K. A. Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach / K. A. Shepsle // Journal of Theoretical Politics. – 1989. – 138 – 139.

198 North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance / D. North. – Cambridge: Cambridge University Press. – 1999. – 202 p.

В найзагальнішому вигляді природа мережевої взаємодії може бути описана наступними взаємопов'язаними теоретичними положеннями¹⁹⁹.

1. Суспільно-політичні проблеми – це не об'єктивно та чітко визначені ситуації, а результат сприйняття та розуміння тих чи інших подій або явищ конкретними учасниками політичного процесу.

2. Сприйняття та розуміння проблемної ситуації політичними акторами можуть суттєво відрізнятися.

3. Невизначеність щодо природи проблеми викликана не лише її складністю й неоднозначністю, а й відмінностями в баченні та розумінні її зацікавленими політичними суб'єктами.

4. Односторонні спроби досягнути згоди між акторами щодо бачення та розуміння проблеми призводять до конфлікту, що посилює сутнісну невизначеність проблеми.

5. У разі, якщо політичні актори розмірковують із різних позицій бачення та розуміння проблеми, то підвищується ймовірність того, що будь-яка інтеракція між ними буде подібна «діалогу глухого з глухим».

6. Вирішення проблеми потребує постійного спільногого бачення та розуміння.

7. Управління проблемною ситуацією та досягнення зацікавленими суб'єктами своїх цілей потребують об'єднання ресурсів, що перебувають у їх розпорядженні.

8. Залежності між учасниками дозволяють їм (за рахунок володіння правом «вето») блокувати реалізацію цілей і вирішення проблеми в цілому.

9. Залежності між акторами є асиметричними, а привілейованість їх статусу прямо залежить від обсягу та значущості ресурсів, якими вони володіють.

10. Учасники мереж не завжди коректно оцінюють свою залежність від інших, що тягне за собою переоцінку ними своїх можливостей у вирішенні проблеми, а також суттєві втрати ресурсів.

199 Klijn E.-H. Managing Uncertainties in Networks / E.-H Klijn, J.F.M. Korpenjan, London: Routledge. – 2004. – 300 p.

11. Політичні суб'єкти використовують стратегії для досягнення своїх цілей і вирішення проблеми, базуючи їх на своєму баченні та розумінні проблеми, інших акторів і процесу досягнення цілей.

12. Взаємодія учасників становить політичну гру, підсумок якої – результат взаємодії їх стратегій.

13. Стратегічна невизначеність обумовлюється непередбачуваністю та мінливістю стратегій політичних суб'єктів.

14. Процес вирішення проблеми не є лінійним.

15. Процес вирішення проблеми потребує координації різних стратегій, що використовуються акторами.

16. Залежності між політичними акторами призводять до формування стійких моделей взаємодії.

17. Моделі взаємодії призводять до формування спільної мови, правил поведінки, взаємодовіри між акторами, спільногого бачення проблеми.

18. Інституціональні фактори обумовлюють поведінку акторів і впливають на кооперацію в мережі.

19. Інституціональні фактори обумовлюють закритість і ізольованість акторів мережі від зовнішнього світу.

20. У випадку, якщо проблема виходить за межі однієї мережі та потребує залучення ресурсів інших мереж, взаємодія та кооперація суттєво сповільнюються й ускладнюються, оскільки актори змушені діяти, виходячи з різних інституціональних умов, що часто густо не співпадають між собою.

21. Постійні інтеракції між акторами формують інституціональні фактори, підтримують їх і адаптують.

22. Виходячи з відмінності інтересів політичних суб'єктів, конфліктів щодо розподілу витрат і вигід, кооперація між акторами не виникає без додаткових зусиль і не здійснюється без проблем.

23. Для поліпшення кооперації між акторами потрібний постійний моніторинг інтеракції та управління ними.

Структура та функції політичних мереж у значній мірі залежать від зовнішнього оточення, в якому вони діють, а також від внутрішнього середовища, що формується прави-

лами та моделями сприйняття учасників, що дозволяє досліджувати мережі в термінології системної парадигми.

Так, Д. Істон, визначаючи політичну систему, підкреслював, що це система взаємодії у будь-якому суспільстві, завдяки якій відбуваються владні розподіли²⁰⁰ або здійснюється процес прийняття рішень.

За аналогією з політичною системою в мережу на «вході» надходять сигнали з зовнішнього середовища та внутрішнього оточення, що перетворюються всередині мережі в сигнали «виходу». Механізми зворотного зв'язку знову перетворюють сигнали «виходу» в сигнали «входу» у вигляді нових вимог або підтримки, завершуючи цикл. Сигнали «входу» можуть викликати низку передбачуваних і непередбачуваних наслідків. Таким чином, зовнішнє оточення та внутрішнє середовище змушує учасників мережевого альянсу уважно ставитися до дій інших зацікавлених груп, які необхідно контролювати, виходячи з прогнозів реакції зовнішніх агентів.

На «вході» в політичну мережу (із середини та з зовні) надходять потоки ресурсів і капіталів, що забезпечують інтеракції між учасниками. Ресурси можуть надходити як від безпосередніх учасників мережі, так і від зовнішніх учасників, які не беруть участі в процесі прийняття рішень. Наприклад, корпорація може надавати спонсорську допомогу, не вступаючи в ресурсні обміни з учасниками мережі. Крім цього, держава може законодавчо встановити нові регулятивні норми, ініціювати створення нового відомства, що діє в єдиному політичному просторі а мережею. На «виході» мережа презентує зовнішнє оточення результати колективної дії (кількість клієнтів, яким надана послуга, програми, наукові звіти, плани розвитку території, законопроекти, інтернет-портали та ін.).

Механізм зворотного зв'язку доаволяє регулювати діяльність учасників мережі на основі інформації про результати її функціонування та забезпечити гнучкість і стійкість. Водночас гнучкість і стійкість складно ідентифікувати доти,

200 Eston D. The Political System / D. Eston. – N.Y. – 1953. – 450 p.

поки не перевищенні ліміти, що призводять до розбалансування та руйнування системи. Великі організації всіх типів від корпорацій до урядів, втрачають гнучкість і стійкість через те, що механізми зворотного зв'язку, що забезпечують їх реакцію на виклики оточення, мають пройти крізь багато рівнів перепон і інтерпретацій²⁰¹.

У мережі діють два типи механізмів зворотного зв'язку – негативний і позитивний. Однак ці номінації не передбачають оцінкових характеристик (негативні механізми не завдають збитків системі). Так, Ф. Баумgartнер і Б. Джонс стверджують, що цілісне бачення політичної системи має включати як негативні, так і позитивні механізми зворотного зв'язку, оскільки події, що роблять можливими дії одних, також роблять невідворотними дії інших²⁰².

Негативні механізми зворотного зв'язку включаються в формі контролю за системою в випадку відхилення мережі від виконання заданої цілі. В іншому випадку межі мережі поступово розмиваються, що призводить до зникнення структури. Безпосередньо, передбачається використання санкцій щодо учасників мережі для корегування їх девіантної чи опортуністської поведінки. Позитивні механізми зворотного зв'язку відображають адаптивну стратегію мережі, що адекватно реагує на виклики зовнішнього оточення та внутрішнього середовища. Вони починають діяти, коли особи, які приймають рішення, усвідомлюють, що на старі проблеми необхідно подивитися по-новому.

Західні вчені Ф. Баумgartнер і Б. Джонс виокремлюють два типи процесів, що активізують позитивні механізми зворотного зв'язку: копіювання та зміщення уваги. Копіювання передбачає виконання дій за аналогією з тим, як вчинають інші. Зміщення уваги відбувається в результаті того, що індивіди сприймають лише окремі елементи свого

201 Meadows D. Thinking in Systems. White River Junction / D. Meadows. – VT: Chelsea Green Publishing. – 2008. – 200 p.

202 Baumgartner F. Policy Dynamics / F. Baumgartner, B. Jones. – Chicago: University of Chicago Press. – 2002. – 230 p.

оточення й не можуть сприймати його як єдине ціле. В підсумку проблеми, якими раніше нехтували, або їх елементи (складові) в відповідний проміжок часу набувають виключної значущості, породжуючи нові взаємодії в мережі²⁰³.

Таким чином, увага учасників мережі в залежності від сигналів, що надходять до мережі, зміщується від одних елементів проблеми до інших. Це може привести до трансформації мережової структури та переадресувати обмінні потоки в ній. У політичних мережах ці два типи механізмів зворотного зв'язку взаємопов'язані. В окремих випадках вони протидіють одне одному.

Політичні інструменти, що розуміються як «методи, за допомогою яких структурується колективна поведінка, спрямована на вирішення конкретної проблеми»²⁰⁴, або як «способи управління, які включають використання владного ресурсу, або свідоме його обмеження»²⁰⁵, відіграють вирішальну роль у структуруванні мережі.

Політичні інструменти на «вході» визначають яким чином буде розподілена влада в мережі та яким чином будуть організовані ресурсні потоки. При цьому доцільно міркувати про різні типи державного регулювання, що застосовуються для досягнення поставлених цілей. Так, економічне регулювання впливає на комерційну та монетарну діяльність. Соціальне регулювання в формі цивільного та кримінального законодавства здійснюється для контролю чи встановлення параметрів соціальної поведінки. Екологічне регулювання поєднує елементи економічного та соціального регулювання, спрямованих на підтримання та збереження екосистеми, раціональне використання природних ресурсів²⁰⁶.

203 Там само.

204 Salamon L. *The New Governance the Tools of Public Action* / L. Salamon. – NY: Oxford University Press. – 2002. – 200 p.

205 Howlett M. *What Is A Policy Instrument? Tools, Mixes, and Implementation Style* / M. Howlett, M. Hill, P. Eliadis // *Governance*. – Montreal: McGill Queen's University Press. – 2005. – P. 31.

206 Salamon L. *Economic Regulation* / L. Salamon. – NY: Oxford University Press. – 2002. – 180 p.

Другий тип політичних інструментів – гранти та контракти – застосовується в випадку, якщо існує утода між принципалом і агентом щодо надання різних послуг або виробництва товарів. При цьому сутність зворотного зв'язку визначається параметрами гранту або контракту. Податки, позики та інше як політичні інструменти обумовлюють фінансові потоки в мережі.

На «виході» політичні інструменти є результатом процесу прийняття рішень, що покликані регулювати поведінку зовнішніх агентів. Наприклад, інструменти економічного, соціального та екологічного регулювання можуть стати результатом мережової взаємодії зацікавлених груп і відповідних державних відомств. На кшталт, як і рішення про видачу грантів конкретним індивідам або організаціям, або укладення контрактів із зовнішніми контрагентами для переведення відповідної функції на аутсорсинг.

Політична мережа, що існує в зовнішньому оточенні, має прагнути до того, щоб бути достатньо відкритою щодо нього, оскільки обмін із зовнішнім середовищем необхідний для її відтворення та адаптації. Водночас мережі можуть бути як відкритими, так і закритими, що визначається сутністю зв'язків між учасниками – внутрішнім середовищем. Сильні, міцні, формалізовані, нетранспарентні зв'язки між учасниками суттєво обмежують можливості входження до альянсу нових учасників. Наприклад, політичні співтовариства та «залізні трикутники» (закриті та стійкі відносини між групами інтересів, урядовим відомством і парламентським комітетом).

Класична формула М. Гранноветтера «сила слабких зв'язків» ґрунтуються на припущення про те, що соціальні системи потребують обміну ресурсами з зовнішнім оточенням. Слабкі зв'язки між учасниками мережі, з одного боку, можуть бути легко розірвані, а з іншого боку, вони відкривають перспективи для формування нових, більш актуальних зв'язків, в тому числі з новими учасниками, які відповідають вимогам соціально-економічної та політичної кон'юнктури, що склалася.

Таким чином, відкриті мережі мають значний потенціал для включення нових учасників, зміни своєї конфігурації, формування нових каналів комунікацій, що забезпечують високий рівень адаптивної ефективності.

Західні дослідники Л. Шаап і Я. ван Твіст описують два типи мережової закритості – соціальну та когнітивну²⁰⁷. Соціальна закритість передбачає виключення конкретних учасників із мережі через, наприклад, невідповідності вкладу цих учасників у вирішення спільної проблеми очікуванням інших учасників взаємодії. В мережі можуть бути додатково встановлені формальні бар'єри входження, що властиво всім професійним мережам.

Поряд із соціальною закритістю для мережі може бути властива когнітивна закритість, пов'язана з нехтуванням знань, інформації, ідей, пропозицій, що відбувається з двох причин – неможливість учасників мережі сприймати інформацію або небажання це робити. Когнітивна закритість стає результатом відсутності в учасників прямих зв'язків із зовнішнім оточенням. Відповідно їхня система координат, відрівна від реальних соціально-економічних і політичних процесів, стає бар'єром для сприйняття актуальної інформації, причиною нехтування важливими сигналами, що надходять із оточення, некоректної інтерпретації цих сигналів, оскільки вони вважаються неважливими, а тому не стоять у складі спільної проблеми для учасників мережі.

Водночас ці два типи закритості не є ізольованими. Вони взаємопов'язані. Виключення конкретного учасника з мережі (соціальна закритість) призводить до виключення джерела ідей і альтернативного погляду на проблему (когнітивна закритість). І навпаки, нехтування важливими елементами реальності, зовнішнього оточення (когнітивна закритість) призводить до недопущення в мережу важливого для її еволюції учасника (соціальна закритість).

²⁰⁷ Schaap L. The Dynamics of Closedness in Networks / L Schaap, M.J.W. Twist // Strategies for the Public Sector. – London: Sage Publishing. – 1997. – P. 68.

5.4. Три підходи до вирішення однієї проблеми (на прикладі будівництва залізниці в Нідерландах)²⁰⁸

У сучасній науковій літературі представлений широкий спектр теорій, що пропонують тлумачення процесу прийняття політичних рішень. До класичних моделей можна віднести стадіальну модель, а до сучасних – модель потоків Дж. Кінгдона та модель раундів Г. Тейсмана.

Стадіальна модель тлумачить процес прийняття рішень як послідовність фаз, що змінюються, які проходить стрижневий актор.

Модель потоків акцентує дослідницьку увагу на зв'язках між трьома самостійними просторами (проблем, стратегії і політичних подій).

Модель раундів найбільш точно відображає сутність мережової взаємодії, підкреслюючи пріоритетність інтеракцій між учасниками політичного процесу. На рис. 5.2 представлена узагальнені властивості цих моделей.

	Стадіальна модель	Модель потоків	Модель раундів
Критерій розподілу сфер діяльності	Стадії, що додаються стрижневим політичним актором	Потоки проблем, стратегій, політичних подій	Ряди рішень, що приймаються актором, які формують раунди шляхом інтеракцій між багатьма учасниками
Характеристика процесу прийняття рішень	Послідовність формульовання, адаптації та реалізації рішень	Випадкова подія поєднує три потоки	Взаємодія між рішеннями, що приймаються різними акторами

²⁰⁸ Teisman G. Models for Research into Decision-Making Process: On Phases, Streams and Decision Making Rounds / G. Teisman // Public Administration. – 2000. – Vol. 78. – P. 937 – 956.

Міркування щодо природи процесу прийняття рішень	Момент адаптації стратегії домінує над іншими рішеннями та спрямовує процес	Незалежні потоки перетинаються нещільно спрямовано, а здебільшого непередбачувано	Рішення, що включають раунд і ініціюють початок нового раунду
Міркування про зміст процесу прийняття рішень	Позиція основного політичного актора домінує на всіх етапах, спрямовуючи прийняття рішення в бажаному руслі	Динаміка всередині потоків і з'язку між ними визначають важливі політичні зміни	Взаємозалежні актори, які самостійно або спільно приймають рішення, приводять до формування державного управління в формі «гovernance»

Рис. 5.2. Властивості моделей прийняття політичних рішень

Автор дослідження поставив за мету дослідити історію будівництва залізниці в Нідерландах із трьох різних ракурсів, продемонструвавши не лише теоретично обґрунтовані переваги й недоліки кожної з моделей, а й практичні помилки, що здійснюють управлінці, які вузькомасштабно сприймають процес прийняття рішень у своїй сфері (галузі).

Будівництво вантажної залізниці між величезним європейським портом Роттердам і Німеччиною – «Betuwe line» – один із найбільш дискусійних і складних проектів у Нідерландах кінця ХХ ст. Переконливим свідченням цьому є той факт, що про нього була написана книга в 1997 році під назвою «The Battle of the Betuwe Line», а відкриття відбулося лише 16 червня 2007 року, через 16 років від початку дискусій щодо необхідності будівництва цього залізничного полотна. Неоднозначність і політична складність проекту зводилися до низки суттєвих питань.

По-перше, економічна життєздатність залізниці багатьма експертами ставилася під сумнів. На рику вантажних залізничних перевезень не спостерігалося ніяких ознак зростання. Була відсутнія впевненість у можливості завантаження лінії достатньою кількістю залізничного транспорту й вантажу для забезпечення прибутковості проекту. Низка експертів вбачали навіть більше сенсу ѹ економічної перспективи в розвитку річкового транспорту як альтернативи «Betuwe line». У підсумку урядові не вдалося залучити жодного приватного інвестора, а витрати на будівництво зросли з 2,5 млрд. до 9,35 млрд. гульденів у 1998 році. Це змустило міністра транспорту відмовитися від будівництва північної гілки для припинення подальшого зростання витрат.

По-друге, експерти вбачали в будівництві нового залізничного полотна суттєву загрозу екології. Залізниця мала пролягати мальовничою сільською територією Нідерландів, ставлячи під удар «зелене серце» країни, поліцентричну міську агломерацію Рандстад, що має дуже важливе рекреаційне значення та зберігає буферні зелені зони. Зверталася увага на невідворотність зростання рівня шуму, забруднення повітря та ґрунтів, фрагментацію середовища мешкання тварин і ін.

По-третє, активний спротив будівництву намагалися чинити громадяни, які спрямували більше 14 000 скарг до Міністерства транспорту. Групи тиску організували 35 зіткнень у період із 1999 по 2001 роки, протестуючи проти продовження будівництва залізниці. Діяльність уряду відкрито критикувалася експертним і науковим товариством.

Застосування стадіальної моделі для аналізу ситуації. В Нідерландах уряд (безпосередньо Міністерство транспорту та водних шляхів) несе відповідальність за інфраструктурне планування. З метою правильної та прозорої організації процесу прийняття рішень міністерство жорстко дотримується формальних процедур. У кінці 1980-х років міністерство ідентифікувало проблему перевантаженості діючого залізничного полотна з Роттердаму до внутрішніх

районів країни через зростання вантажоперевезень і збільшення вантажного залізничного транспорту. Два основних гравці, аеропорт Схіпхол і порт Роттердам, мали максималізувати свої зусилля щодо забезпечення нормального функціонування транспортної інфраструктури, а зв'язок із внутрішніми регіонами країни мав бути поліпшений завдяки реалізації одного з альтернативних проектів: будівництво доріг, водних шляхів або нового залізничного полотна.

Спочатку будівництво доріг розглядалося міністерством як найменший засід альтернатива, оскільки цей проект завдавав найбільших втрат екології регіону. Розвиток водного транспорту вважався нежигтездатним і безперспективним проектом. Як наслідок, у 1989 році було прийнято третю альтернативу, що передбачала будівництво нової залізниці до 1997 року.

Реалізація прийнятого рішення почалася без затримки відповідності з розробленими бюрократичними процедурами, однак без попереднього обговорення та консультацій із жителями та владою регіону. У підсумку це привело до суттєвого протистояння між урядом і регіоном, територію якого планувалося прокласти залізницю. Намагаючись призупинити будівельні роботи, регіональна влада виступила з ініціативою провести додаткову експертизу проекту та розглянути можливість будівництва підземної залізниці, що не порушила б мальовничого ландшафту. Міністерство відхилило цю вимогу, назвавши запропонований проект нереалістичним. Водночас регіональна влада знайшла підтримку з боку нижньої палати парламенту, депутати якої наполягли на проведенні експертизи альтернативного проекту, що стало сигналом до дій для інших зацікавлених груп. Вони активно стали надсилювати до парламенту на експертизу численні альтернативні проекти з прокладення залізниці, відтерміновуючи цим початок будівництва. В підсумку, втручання парламенту привело до внесення величезної кількості поправок до прийнятого міністерством проекту та стрімкого збільшення витрат на його реалізацію. Так, якщо

спочатку планувалося витратити близько 4 млрд. гульденів, то після додаткових експертіз і корегувань плану сума зросла до 9 млрд. гульденів. І все ж таки план було прийнято в 1993 році до чергових парламентських виборів. Однак вже в 1994 році після виборів ситуація змінилася, оскільки Кабінет міністрів залишив один із основних прихильників будівництва залізниці, а його місце зайняв послідовний критик цього плану. Для уникнення поглиблення конфліктної ситуації навколо проекту уряд прийняв рішення сформувати спеціальну експертну комісію під керівництвом представника опозиції. В 1995 році комісія оголосила позитивний висновок щодо проекту будівництва залізниці. Це переконало критиків проекту відмовитися від претензій і в подальшому не перешкоджати його реалізації, підвищивши цим його легітимність у очах не лише політиків, а й громадян.

Застосування моделі потоків для аналізу ситуації. Перше важливе доповнення, невраховане стадіальною модельлю, пов'язане з тим, що рішення про будівництво залізниці для вантажоперевезень формувалося задовго до його внесення в порядок денний уряду. На початку 1980-х років ідея будівництва дороги вже обговорювалася в Роттердамі, оскільки транспортування вантажів до німецьких регіонів, що розташовані в глибині країни, здійснювалося виключно автомобільним транспортом і водними шляхами. Збільшення автомобільних вантажоперевезень було неприйнятним, оскільки цей вид транспорту завдає суттєвої шкоди екології, а розвиток водного транспорту був визнаний проблематичним через жорсткість його інституціональної структури. Третя, найбільш приваблива альтернатива будівництва залізничного полотна на той час не була реалізована через те, що «стратегічне вікно» було зачинене, тобто рішення не перетнулося з проблемою й активними учасниками на урядовому рівні, які були б готові це рішення лобіювати й довести до реалізації.

Через певний проміжок часу це рішення знову постало в політичному просторі завдяки зусиллям нової коалі-

ції, яка відповідала за вантажний залізничний транспорт. Ця компанія виникла в результаті поділу монополіста (Нідерландської залізниці) на дві незалежні одна від одної організації. У віданні однієї з них опинилися пасажирські перевезення, а в іншої – перевезення вантажів. Ця компанія вбачала в будівництві «Betuwe line» рішення проблеми збитковості. Безпосередньо, ця лінія позиціонувалася як необхідна передумова зростання обсягів перевезень вантажів залізницею. Однак запропонована стратегія не узгоджувалася з загальною політикою уряду, що не дозволило їй реалізуватися – Міністерство транспорту в 1988 році її відхилило.

Несподівано в 1989 році в уряду виник інтерес до давно існуючого рішення, параметри й характеристики якого з того часу не змінилися. Змінилася ситуація: Міністерство транспорту почало розробляти програму стратегічних інвестицій на найближчі десять років, а тимчасово забутій проект потрапив до поля зору чиновників. Спеціально створена для оцінки стратегічних проектів комісія рекомендувала міністру прийняти проект із будівництва «Betuwe line». Дефіцит фінансування передбачалося усунути двома способами: шляхом залучення приватних інвесторів і за рахунок майбутніх фінансових надходжень, оскільки ще спочатку передбачалося, що залізниця буде приносити прибуток. «Стратегічне вікно» відкрилося: рішення перетнулося з проблемою та зацікавленими учасниками, що дозволило парламенту в 1993 році узгодити проект.

Застосування моделі раундів для аналізу ситуації. Увага дослідника зосереджена на потоках рішень, що приймаються декількома учасниками. В цій ситуації коло основних учасників включає наступних акторів: керівництво порту Роттердам; компанія, що займається залізничними вантажними перевезеннями «NS Cargo»; Міністерство транспорту; парламент; екологи; Німецька залізнична компанія; європейський та німецький уряди. В процесі прийняття рішення виокремлюються п'ять раундів.

Під час первого раунду, що стартував на початку 1980-х років, представники порту Роттердам виступають із ідеєю необхідності будівництва додаткової гілки в глибину країни у додаток до вже існуючої автодороги та водних шляхів. Ініціатива походила виключно від керівництва порту Роттердам і ніяких інших зацікавлених сторін у прийнятті такого рішення на той час не було. Мотивація керівництва полягала в поліпшенні транспортних можливостей порту для його більшої привабливості щодо клієнтів. По-суті, йому (керівництву) не була цікава залізниця як така. Головне – удосконалити умови транспортування вантажів. Цей проект обговорювався виключно на локальному рівні й був відкладений, не в останню чергу, через негативне ставлення до нього Торгівельної палати Роттердаму. Обговорення проекту з будівництва залізниці було відкладене, що означало завершення первого раунду.

Другий раунд почався в 1987 році з ініціативи «NS Cargo», що вже виокремилася з Нідерландської залізниці, зіштовхнувшись із суттєвими проблемами на рику залізничних вантажоперевезень. Прагнучи подолати труднощі, керівництво компанії виступає з ініціативою будівництва спеціальної лінії для вантажного транспорту. В зв'язку з тим, що раніше в межах Нідерландської залізниці вантажні перевезення перебували на периферійних позиціях порівняно з пасажирськими, ці пропозиції не мали перспективи для реалізації. В умовах, що змінилися, в «NS Cargo» виникла реальна можливість заручитися підтримкою впливових політичних гравців, завдяки активності яких проект одержить достатнє фінансування. Компанія почала активно взаємодіяти з Міністерством транспорту, намагаючись переконати його функціонерів (чиновників) у необхідності реалізації цього проекту. Однак міністерство ніяким чином не надавало підтримки «NS Cargo», навіть на ідейному рівні. Лобістські зусилля не давали результату.

У 1989 році почався третій раунд взаємодії, в якому роль локомотива рішення відіграло власне Міністерство

транспорту. Міністр не лише виявив інтерес у реалізації проекту будівництва залізниці, а й домігся підвищеної уваги до нього всього уряду, винісши його обговорення на найвищі позиції в порядку денному. Цей факт пояснювався прийняттям перспективної програми розвитку економіки країни, що вимагало в тому числі удосконалення інфраструктури. Надмірна зацікавленість міністерства сприяла тому, що вже через рік маршрут залізниці був розроблений і запропонований конкретний проект будівництва.

У період четвертого раунду міністерство продовжувало відігравати стрижневу роль у просуванні рішення, поступаючись нею на певний час парламенту. Така ситуація була обумовлена позицією місцевої та регіональної влад, а також екологів щодо реалізації проекту. Спочатку екологи підтримували вибір уряду, що віддав перевагу будівництву залізниці, а не автодороги й додаткових водних шляхів. Однак прискорення в прийнятті рішення про будівництво й небажання Міністерства транспорту обговорювати його деталі з зацікавленими групами привели спочатку до послаблення підтримки, а потім і до відходу екологів у опозицію. Будівництво «Betuwe line» стало хрестоматійним прикладом небажання уряду приймати до уваги інтереси стейкхолдерів, готовності відстоювати цінності традиційної економічної моделі на шкоду екології та якості життя громадян країни. Міністерство категорично відхилило пропозиції й поправки до проекту опозиційних груп. Водночас парламент зайняв більш гнучку позицію, надавши можливість усім зацікавленим групам взяти участь в удосконаленні проекту. Така відкритість і орієнтація на комунікацію з місцевою та регіональною владами й населенням привели до зростання витрат на будівництво до майже 10 млрд. гульденів. У підсумку проект був затверджений урядом.

П'ятий раунд взаємодії почався з чергових парламентських виборів і зміни балансу сил у коаліції. Актуалізувалися питання фінансування проекту, перспектив його експлуатації, залучення інвесторів. Без відповіді на ці питання прихильники проекту чітко розуміли, що через певний про-

міжок часу обов'язково відбудеться парламентський запит із вимогою обґрунтівати необхідність таких колосальних витрат на проект, що не приносить прибутку. По-суті, реалізація даного проекту має два важливих непередбачених, проте бажаних наслідки. Очікувана конкуренція залізниці з іншими способами транспортування може привести, по-перше, до позитивних змін у організації водного транспорту й зростання його привабливості для перевізників, а по-друге, – до підвищення екологічної безпеки автомобільного транспорту.

Таким чином, удосконалення в двох сферах вантажо-перевезень, мотивовані конкуренцією з новою залізницею, приведуть до того, що існування «Betuwe line» буде зайвим.

Застосування трьох аналітичних моделей прийняття рішень дозволило автору продемонструвати можливості кожної з них із опису політичних процесів на прикладі конкретної ситуації з будівництва «Betuwe line». На рис. 5.3 в узагальненому вигляді автор представив їх сильні та слабкі сторони.

Подія	Інтерпретація на основі стадіальної моделі	Інтерпретація на основі моделі потоків	Інтерпретація на основі моделі раундів
Керівництво порту Роттердам виступає з ініціативою будівництва мосту в Німеччину (1985)	Не відноситься до справи, оскільки міністерство не відреагувало на пропозицію	Під готове рішення не були знайдені проблема та зацікавлені особи	Перший раунд: керівництво порту прийняло рішення розширити можливості для транспортування вантажів
Нова компанія, що відповідає за вантажо-перевезення, виступає з ідеєю будівництва «Betuwe line» (1987)	Активність лобістів привела до формування комісії в 1989 році	Проблема відсутності прибутку перетнулася з рішенням щодо будівництва нової залізниці	Другий раунд: прийняття рішення щодо створення життєздатної компанії-куратора вантажних перевезень

Формується спеціальна комісія при міністерстві для оцінки життєздатності проекту (1989/90)	Міністерство починає приймати рішення шляхом створення комісії (відправна точка аналізу)	Міністерство зіштовхнулося з проблемою нестачі проектів для включення їх до стратегічного інвестиційного плану	Третій раунд: прийняття проекту як частини стратегічного інвестиційного плану
Міністерство затверджує маршрут (1992), організовує участь зацікавлених груп у обговоренні	Починається процес формулювання проблеми	Приймається маршрут пролігання залишіц для прискорення прийняття рішення про будівництво	Четвертий раунд: мета – прискорити процес прийняття рішення про будівництво, однак у підсумку активізувується опозиція, яка протидіє планам міністерства
Парламент приймає поправки, що надійшли від зацікавлених груп (1993)	Приймає основне рішення	Перетин проблеми, рішення та зацікавлених груп	Закінчення четвертого раунду
Парламентські вибори, що привели до зміни складу Кабінету (1994)	Прийняті рішення переглядається в «сірій» політичній зоні	Другий перетин, за якого виникають нові учасники взаємодії, які пропонують нове розуміння проблеми	П'ятий раунд: приймаються поправки до проекту
Адміністративний суд відхилив усі позови щодо будівництва залізниці (1997)	Починається реалізація проекту будівництва	Підтвердження перетину проблеми, рішення, учасників	Шостий раунд: антагоністи проекту активізують представників бізнесу та громадян

Кабінет міністрів приймає рішення не будувати північну гілку «Betuwe line» (1999)	Часткове призупинення реалізації проекту через одержання нової інформації	Формування нових зв'язків між проблемою, рішенням і поточною політикою	Сьомий раунд: міністр під впливом груп тиску переконається, що державні кошти необхідно спрямовувати на інші потреби
---	---	--	--

Рис. 5.3. Стрижневі події процесу прийняття рішення з будівництва «Betuwe line» і їх аналіз

Модель раундів дає можливість дослідникам виявити максимальну кількість взаємозалежностей між учасниками політичного процесу, можливі відгалуження в процесі прийняття рішень, визначення вкладу кожного з учасників, ступеня його впливовості, а також зрозуміти всю складність інтеракцій між різними групами, зацікавленими в різних проблемах і різних рішеннях.

Отже, ця модель найкращим чином відображає зміст мережевої взаємодії в сфері публічної політики.

5.5. Порівняльний аналіз функціонування політичних мереж²⁰⁹

Авторами дослідження було поставлено завдання провести порівняльний аналіз політичних мереж, виявивши та описавши вплив наднаціонального, національного та галузевого контекстів на формування коаліцій у різних політичних доменах.

У відповідності з ідеями мережевої концепції, політичні процеси відбуваються всередині окремих політичних субсистем, що складаються з великої кількості учасників, які

²⁰⁹ Kriesi H. Comparative Analysis of Policy Networks in Western Europe / H. Kriesi, A. Slike, M. Jochum // Journal of European Public Policy. – 2006. – Vol. 13. – P. – 341 – 361.

взаємодіють із приводу різних питань політичного курсу, – політичних мереж (коаліцій). До складу коаліції входять як державні, так і недержавні учасники, що володіють ресурсами та мають можливість чинити пріоритетний вплив на процес прийняття рішень. В сучасній науковій літературі представлено декілька авторитетних типологій політичних мереж, однак ними не обмежуються й не вичерпуються можливості з розроблення нових класифікацій, що ґрунтуються на емпіричних даних, які оновлюються. Безпосередньо для проведення порівняльного аналізу політичних мереж у різних країнах пропонується ґрунтуватися на типології мережевих конфігурацій, що базуються на двох критеріях: розподіл влади в мережі та превалююча модель інтеракцій між учасниками.

Розподіл влади в політичному домені визначається ступенем її концентрації в руках однієї коаліції (фрагментація або концентрація). Аналізуючи політичний процес, доцільно фокусувати увагу не на окремих учасниках, а саме на коаліціях, оскільки саме вони обумовлюють прийняття (неприйняття) рішень всередині конкретного політичного домена. Безпосередньо, визначити роль коаліцій в динаміці політичного процесу дозволяє концепція «коаліцій підтримки» П. Сабатьє та Г. Дженкінса-Сміта. В певний час, у конкретній субсистемі можливо ідентифікувати обмежену кількість коаліцій, що чинять різний вплив на процеси, які в ній відбуваються²¹⁰. Прийняття рішень у політичних доменах обумовлюється домінуванням однієї з таких коаліцій, або, використовуючи термінологію Ф. Баумгартнера та Б. Джонса, її «політичною монополією»²¹¹.

Превалююча в політичному домені модель інтеракцій між учасниками дозволяє міркувати про організацію влади,

²¹⁰ Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In: Sabatier P.A. Theories of the Policy Process. Boulder, CO: Westview Press, 1999. – P. – 117 – 168.

²¹¹ Baumgartner F.R., Jones B.D. Positive and Negative Feedback in Politics / F.R. Baumgartner, B.D. Jones. Policy Dynamics. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2002.

що існує в ній. На думку Д. Ноука, «влада не є власністю чи атрибутом, яка належить індивіду або групі як електронній батарейці, що містить багато волт енергії. Швидше влада є аспектом фактичних або потенціальних взаємодій між двома й більше акторами»²¹². В залежності від готовності учасників коаліцій до кооперації виділяють три моделі інтеракцій: конфлікт (конкуренція), торг, партнерство. При цьому торг становить амбівалентну модель, що характеризується як конфліктом, так і готовністю до партнерських відносин. Комбінація цих характеристик дозволяє виявити шість конфігурацій коаліційних відносин всередині політичних доменів (рис. 5.4).

	Конфлікт	Торг	Партнерство
Фрагментація	Оскарження	Симетричний торг	Партнерство
Концентрація	Домінування	Несиметричний торг	Партнерство

Рис. 5.4. Типи конфігурацій коаліційних відносин

«Оскарження» – конфігурація, за якої влада фрагментована й у відносинах між учасниками превалює конфлікт, що створює ситуацію боротьби коаліцій, які в меншій мірі володіють владним ресурсом із домінуючою в політичному домені мережею.

Конфігурація «домінування» формується в результаті концентрації влади в руках однієї коаліції на фоні конфліктного типу взаємовідносин між учасниками, які діють у політичному домені.

«Торг» може бути симетричним і несиметричним у залежності від міри концентрації влади в політичному домені. У випадку якщо інтеракції між учасниками описуються як партнерські, то ступінь концентрації влади вже не має суттєвого значення. Іншими словами, в подібній ситуації на

²¹² Knoke D. Political Networks: The Structural perspective / D. Knoke. – Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

політичний процес можуть чинити вирішальний вплив і до-
мінуюча коаліція, її конкурючі мережі.

Розмаїття коаліційних відносин вивчалося авторами на прикладі трьох політичних доменів у семи країнах Західної Європи (Німеччині, Франції, Нідерландах, Великобританії, Італії, Швейцарії, Іспанії), а також на наднаціональному рівні – в Європейському Союзі. Дослідники сформулювали гіпотезу, згідно з якою конфігурації коаліційних відносин визначаються наднаціональним, національним і галузевим контекстом кожної політичної системи.

Під національним контекстом доцільно розуміти процеси європейської інтеграції та вплив Європейського Союзу на національну політику держав. Так, європейська інтеграція привела до формування досить непередбачуваної політики, що ґрунтується на практиках мультирівневого управління за участі різних владних структур як на наднаціональному, національному, так і на локальному рівнях прийняття рішень. Європейський Союз становить «особливу політію» з досить широкими повноваженнями щодо прийняття рішень, у тому числі й на національному рівні.

Для політичних гравців на національному рівні виникнення нового рівня прийняття рішень привело до зміни макрополітичних умов, що відкрило як нові можливості, так і нові обмеження в самостійній розробці державної політики у окремих політичних доменах. Це безумовно привело до модифікації сутності розподілу влади в національному політичному просторі країн-учасників Європейського Союзу.

У країнах, що не входять до складу Європейського Союзу (наприклад, Швейцарія), сутність розподілу влади й моделі інтеракцій між учасниками залишилися незмінними. Виникнення Європейського Союзу суттєво не відбилося на процесі прийняття рішень у таких країнах.

У країнах-учасниках Європейського Союзу вплив наднаціонального рівня на національну політику неоднаковий від одного політичного домену до іншого. Так, він суттєво вищий у галузях, де Європейський Союз володіє широкими

повноваженнями при прийнятті рішень. У цьому дослідженні вивчалися три політичних домени, що належать до категорій пріоритетних для Європейського Союзу.

1. Європейська інтеграція (для країн-учасників є питанням інституціональної організації ЄС; для країн-неучасників ЄС – це питання двосторонніх угод із ЄС).

2. Аграрна політика.

3. Міграційна політика.

На національному рівні актуальності набирає питання співвідношення формальних інститутів і неформальних практик взаємодії політичних акторів, що обумовлюють сутність розподілу влади. У відповідності з ідеями А. Лейпхарта щодо консенсусного та мажоритарного типів сучасних демократичних політичних систем, країни, що вивчаються, групуються наступним чином:

1) консенсусні демократії – Швейцарія, Німеччина, Європейський Союз, Італія, Нідерланди;

2) мажоритарні демократії – Франція, Великобританія, Іспанія.

Консенсусні демократії мають більше внутрішніх стимулів для неформальної кооперації між політичними акторами, в той час, як у мажоритарних системах яскраво виражені мотиви конкуренції та односторонній стиль прийняття рішень.

Таким чином, партнерських практик, у меншій мірі, слід очікувати у Франції, а в більшій мірі – в Німеччині, Нідерландах і Швейцарії. Іспанія перебуває на межі двох типів, оскільки, з одного боку, має тривалу авторитарну політичну історію, а з іншого – її переход до демократичної системи організації влади пов'язаний із широким розповсюдженням кооперативних практик внутрішньopolітичної еліти й децентралізацією влади.

У Великобританії специфіка політичних процесів пов'язана з використанням неформальних практик для обмеження централізації влади. В політиці Італії превалює авторитарний стиль прийняття рішень, хоча й діють політичні інститути, що відповідають духу кооперації та партнерства.

На рівні Європейського Союзу складається парадоксальна ситуація, оскільки за існування формального доступу в країн-учасників до процесу прийняття рішень недержавні актори виявляються головною перепоною для досягнення консенсусу. В підсумку комбінація формалізованих інституціоналізованих практик і неформальної кооперації дає можливість одержати наступні конфігурації національного політичного простору (рис. 5.5).

Неформальна кооперація	Низька	Середня	Висока
Формальна концентрація			
Низька		Європейський Союз	Швейцарія, Німеччина
Середня	Італія	Іспанія	Нідерланди
Висока	Франція		Великобританія

Рис. 5.5. Типи конфігурацій національного політичного простору

На рівні політичних доменів моделі інтеракцій між учасниками безпосередньо залежать від сутності процесу прийняття рішень. Згідно Ф. Баумгартнера та Г. Джонса, політична монополія домінуючої коаліції залишається незмінною доти, поки вона не буде дестабілізованою зовнішніми шоками або мобілізацією активністю конкуруючої коаліції.

Таким чином, у стабільних умовах учасники будуть зорієнтовані на пошук компромісу й консенсусу, а в умовах кризи й нестабільності – на конфлікт і конкуренцію. Іншими словами, моделі інтеракцій між коаліціями з високою часткою ймовірності будуть конфліктними, якщо політичний процес у політичному домені привертає увагу громадськості, в тому числі й міжнародної.

У період проведення дослідження питання європейської інтеграції перебувало на пікові обговорення, безпосередньо, дискусії розгорталися навколо інституціональної

архітектури Європейського Союзу. Аналогічно увага європейського співтовариства була привернута до проблеми двосторонніх угод між Європейським Союзом і Швейцарією. Домен аграрної політики відрізнявся відсутністю політичних потрясінь і сильного тиску з боку Європейського Союзу. Міграційні питання загострилися на національному політичному рівні в багатьох країнах Західної Європи. Це призвело до мобілізації ультраправих політичних сил. Найбільше актуалізувалися питання європейської інтеграції, що дозволяє передбачити зростання конфліктності у взаємовідносинах основних коаліцій. Крім цього, слід очікувати, що конфліктна модель інтеракцій буде відрізнятися в кожній країні. Для Швейцарії невирішеність проблеми європейської інтеграції в останні роки провокує основний політичний розкол, що дозволяє очікувати високого рівня конфліктності в трьох політичних доменах, які вивчаються. Водночас для внутрішньої політики Швейцарії типовим є превалювання консенсусу над протистоянням між політичними акторами. Тому при вирішенні навіть гострих конфліктів вони в більшій мірі склонні йти шляхом найменшої конfrontації.

Результати дослідження ґрунтуються на даних 354 частково структурованих інтерв'ю з представниками чотирьох типів політичних акторів (державні інститути, політичні партії, групи інтересів, недержавні організації), що діють у трьох політичних доменах (європейська інтеграція, аграрна політика, міграційна політика) в семи країнах у 2003 році.

Кількість інтерв'ю по країнах у підсумку представлено в наступному співвідношенні: в Швейцарії 48 (13,9%), в Німеччині 47 (13,6%), в Іспанії 43 (12,5%), у Франції 32 (9,3%), в Італії 49 (14,2%), в Нідерландах 45 (13%), у Великобританії 42 (12,2%), в Європейському Союзі 39 (11,3%).

У політичних доменах, що вивчаються, були ідентифіковані чотири найбільш важливі учасники з кожного типу акторів, що досліджуються. Владні позиції кожного учасника визначалися за допомогою репутаційного методу. Респондентам

пропонувався завчасно сформований на базі аналізу медіа простору список із сорока організацій, що включають найбільш помітних гравців політичного домену, з якого вони мали спочатку обрати найбільш політично сильних акторів галузі, які діють у ній упродовж останніх п'яти років. Серед першовідбраних учасників респондентам пропонувалось визначити трьох найбільш впливових, а потім – одного гравця, який має найбільший вплив. Потім для кожного із сорока акторів розраховувався індекс, що визначав його владне становище в галузі.

Моделі інтеракцій визначалися шляхом аналогічної процедури поширення між респондентами списку з сорока організацій. Проте, цього разу необхідно було, щодо кожної організації, відповісти на питання про тип взаємодії, який у ній склався: альянс, опозиційність, спрямованість на контакт. Іншими словами, респондента просили визначити, чи склалися в нього з кожним гравцем із запропонованого списку:

- 1) партнерські стосунки за останні п'ять років (кооперація);
- 2) неугодженість із основних питань упродовж останніх п'яти років (конфлікт);
- 3) спроби чинити вплив упродовж останніх п'яти років (спрямованість на контакт).

Для аналізу моделей інтеракцій, складу основних коаліцій були використані процедури мережевого аналізу.

Результати дослідження дозволили зробити висновок про те, що членство в Європейському Союзі є стрижневою детермінантою, що визначає баланс політичних сил у наднаціональному й політичному доменах. У свою чергу, в Швейцарії вся влада зосереджена в руках національних політичних акторів, які вільні від тиску інститутів Європейського Союзу. Європеїзація влади є неоднаковою в політичних доменах, що вивчаються. Дослідження підтвердило факт того, що вплив наднаціональних політичних акторів сильніший у пріоритетних для Європейського Союзу галузях – питаннях інтеграції та аграрній політиці й суттєво знижується в сфері міграційної політики. Аналізуючи одержані дані, автори до-

слідження виявили, що зайняття наднаціональними акторами домінуючих позицій у альянсі з питання європейської інтеграції в більшій мірі утискає позиції стрижневих гравців національного рівня, в розріз розстановці сил у аграрному й міграційному доменах, де гравці галузі значно більше політично сильні, ніж їх контрагенти на наднаціональному рівні.

Таким чином, автори дослідження доходять висновку: зміщення влади в бік наднаціонального рівня в найбільшій мірі зачіпає позиції стрижневих національних політичних гравців, а на рівні окремих політичних доменів продовжує зберігатися баланс влади, що визначається локальними політичними акторами, а не наднаціональними.

Одержані дані з окремих політичних доменів дозволили авторам дослідження описати специфіку балансу влади всередині кожного з них, ґрунтуючись на викладених раніше тезах про моделі інтеракцій між учасниками коаліцій (рис. 5.6; 5.7; 5.8).

Ступінь концентрації влади	Ступінь кооперації		
	низька	середня	висока
низька		Іспанія, Нідерланди	Швейцарія, Німеччина, Великобританія
середня	Італія	Європейський Союз	
висока	Франція		

Рис. 5.6. Моделі інтеракцій між учасниками коаліцій
(загальний рівень кооперації в країнах, що вивчаються)

Ступінь концентрації влади		Ступінь кооперації		
		низька	середня	висока
низька	Нідерланди («A»), Великобританія («A», «E»), Іспанія («E»)			Швейцарія («A», «C», «M»), Німеччина («A»), Іспанія («M»), Великобританія («M»)
середня	Франція («E»), Європейський Союз («A»)	Нідерланди («E»)		Німеччина («E»), Франція («M»), Нідерланди («M»), Європейський Союз («M»)
висока	Італія («A»)	Іспанія («A»)		

Рис. 5.7. Моделі інтеракцій між учасниками коаліцій (рівень кооперації в політичних доменах)

Концентрація влади	Конфлікт	Торг	Партнерство
низька	Швейцарія («C», «M»), Великобританія («E»), Німеччина («M»), Іспанія («M»)	Швейцарія («A»), Німеччина («A»), Нідерланди («A»)	Великобританія («A», «M»), Іспанія («E»)
середня	Німеччина («E»), Франція («M»), Європейський Союз («A»)	Нідерланди («M»)	Франція («E»), Нідерланди («E»), Європейський Союз («M»)
висока	Італія («A»)	Іспанія («A»)	

Рис. 5.8. Моделі інтеграцій між учасниками коаліцій
(Умовні позначення: «A» – аграрна політика;
«E» – європейська інтеграція;
«M» – міграційна політика)

У цілому загальний рисунок відповідає висунутим раніше гіпотезам. Однак є й окремі відхилення щодо окремих країн. Так, незначне відхилення спостерігається по Європейському Союзу, Нідерландах і Іспанії. Більш значне відхилення прослідковується по Великобританії, де концентрація влади виявиласявищою, ніж очікувалася.

Виходячи з тези А. Лейпхарта, в мажоритарних демократіях, до яких належить Великобританія, політичні мережі повинні мати більш фрагментовану сутність. Однак на практиці моделі коаліційних відносин зближують її зі Швейцарією, що є типовим прикладом консенсусної демократії.

Далі, звертає на себе увагу високий рівень кооперації між учасниками в усіх країнах, крім Італії, з питань міграційної політики. У Великобританії спостерігається зміна рівня кооперації від одного політичного домена до іншого. Так, найбільший рівень досягається щодо питань міграційної політики, що обумовлює загальний високий рівень кооперації в країні. В питаннях аграрної політики та європейської інтеграції Великобританія демонструє низькі показники кооперації, що на початку вивчення авторами дослідження не прогнозувалося.

Загальний результат по Іспанії є досить диверсифікованим, що визначається неоднаковими комбінаціями з кожного із політичних доменів. Домен міграційної політики відрізняється одночасно й високим ступенем кооперації та високим ступенем конфліктності відносин акторів. Із питань європейської інтеграції спостерігається низький рівень кооперації за низького рівня концентрації влади. Домену аграрної політики притаманний середній рівень кооперації за високого ступеня концентрації влади.

Включення в дослідження конфліктних і амбівалентних відносин дозволило розширити інтерпретації моделей інтеракцій. Так, політичні мережі можуть характеризуватися одночасно високим рівнем кооперації й високим рівнем конфліктності. Такі комбінації виникають, по-перше, в ситуаціях протистояння декількох високо інтегрованих

коаліцій, а по-друге, за наявності амбівалентних відносин між акторами, за яких між ними складаються партнерські відносини, проте за наявності суттєвих протиріч із окремих питань. У такому випадку перша ситуація одержує назву «конфлікт», а друга – «торг». Важливо розуміти, що навіть у консенсусних демократіях політичні мережі можуть описуватися як через конфлікт, так і через торг. Як і в мажоритарних демократіях, відносини між акторами можуть досягати рівноваги й характеризуватися як кооперативні.

Гіпотетично рівень конфліктності має бути найбільш високим щодо питань європейської інтеграції та міграційної політики. Однак, за даними дослідження, в кожному політичному домені спостерігається розмаїття моделей інтеракцій. З питань європейської інтеграції між акторами складаються або конфліктні, або кооперативні відносини, проте торг є вкрай рідкісним. Швейцарська мережа виявилася найконфліктнішою. У Великобританії дещо нижчим є рівень протистояння, проте зберігається на високому рівні, що пояснюється сильними політичними позиціями єврискептиків.

Найбільш несподіваним виявився показник по Німеччині, де політична мережа також відрізняється високим рівнем конфліктності відносин. У інших країнах – Нідерландах, Франції, Іспанії – політичні мережі неможливо охарактеризувати ні через конфлікт, ні через торг, оскільки вони є типовим прикладом кооперацій між учасниками галузі, за виключенням позиції щодо аграрної політики, де превалює торг.

Лише в Італії на європейському рівні аграрний домен відрізняється конфліктністю, а в Великобританії, навпаки, консенсусом.

Найбільший рівень конфліктності міграційного домену фіксується в Нідерландах і Великобританії. Європейський Союз є виключенням.

Комплексний аналіз одержаних даних дав можливість зробити наступні висновки щодо специфіки політичних

мереж у трьох доменах, які вивчаються. По-перше, в домені європейської інтеграції Швейцарія та Великобританія демонструють превалювання типу коаліційних відносин «відстоювання», а Німеччина – «домінування», а Франція, Нідерланди, Іспанія – «партнерство». По-друге, в домені аграрної політики позиції країн суттєво відрізняються. Так, у Італії її на рівні Європейського Союзу одна коаліція займає домінуюче становище, а в Німеччині, Нідерландах, Швейцарії превалює «симетричний торг». В Іспанії превалює «несиметричний торг». Кооперація превалює лише у Великобританії. По-третє, в домені міграційної політики загострена ситуація складається в Німеччині, Іспанії та Швейцарії. Близькою до зазначеної є ситуація у Франції та Італії.

В Нідерландах міграційна мережа описується через тип відносин «симетричний торг», а у Великобританії та Європейському Союзі прослідковується орієнтація на партнерство.

Грунтуючись на результатах аналізу, внутрішньомережевих відносин, автори дослідження виокремили по чотири коаліції учасників всередині мереж. Розеднання мереж продемонструвало, що коаліції учасників досить гомогенні, оскільки включають однотипних акторів. Незалежно від країни й політичного домена найвагомішою коаліцією виявилася з домінуванням державних акторів, чисельність яких склала приблизно дві третини від включених до неї учасників. Середня політична сила коаліції вдвічі вища, ніж у інших мережевих коаліцій. Друга по політичній силі коаліція представлена політичними партіями з включенням державних стейкхолдерів. Дві коаліції, що залишилися, формуються групами інтересів і неурядовими організаціями – в одній домінують групи інтересів, а в другій – некомерційні організації (НКО). Розрахунок середнього показника політичної сили акторів для кожної коаліції дав можливість сформувати матрицю (таб.5.1).

Таблиця 5.1

**Характеристики коаліцій:
середня політична сила конфігурації**

Тип коаліції	Політична сила	Держава	Партії	Групи інтересів	НКО	Кількість
Державна коаліція (1)	0,65	67,4	13,5	18,0	1,1	84
Партійна коаліція (2)	0,34	20,3	55,4	17,6	6,8	74
Коаліція груп інтересів (3)	0,35	14,1	11,8	42,4	27,0	81
Коаліція НКО (4)	0,27	1,1	6,8	31,8	60,7	80
Усі коаліції	0,41	26,7	21,1	26,4	25,8	319

По суті два основних конфліктних сюжети формують політичний простір із проблеми європейської інтеграції. По-перше, це фундаментальне питання для країн, що не входять до складу Європейського Союзу, про необхідність приєднання до нього та питання для країн-учасників про доцільність перебування в його складі. По-друге, це проблема відносної сутності європейської інтеграції (наприклад, протистояння наднаціональне / внутрішньонаціональне). Швейцарія та Великобританія перебувають у полі фундаментального конфлікту першого типу. В Швейцарії перспективи європейської інтеграції є основною лінією політичного розколу всередині політичного поля. У Великобританії це питання продовжує залишатися дискусійним, що проявляється то в посиленні, то в послабленні політичних позицій груп, які підтримують або не підтримують приєднання до монетарного союзу. В таких країнах, як Іспанія, Нідерланди, Франція, політичні дискусії розгортаються навколо власне інтеграційних процесів, їх поточного стану та подальшого розвитку.

У Швейцарії та Великобританії діють коаліції, що підтримують інтеграцію в Європейський Союз. У Швейцарії ці коаліції включають представників політичного істебліш-

менту (1) та лівих партій (2). У Великобританії превалює коаліція державних акторів, що підтримується Лейбористською партією (1). В коаліції, що виступає проти Європейського Союзу (3), чільне місце займає Швейцарська народна партія (найсильніший політичний актор у цьому домені). В Великобританії опозиційні партії (2) не поділяють ідею європейської інтеграції, займаючи позицію активного протистояння. Позиція груп, що представляють інтереси бізнесу, в Швейцарії є непослідовною та суперечливою. З одного боку, вони вступають у партнерські відносини з представниками політичного істеблішменту, але при цьому відхиляють співробітництво з лівими партіями, включаючи профспілковий рух, одночасно торгуючись із акторами, які не підтримують ідею європейської інтеграції. У Великобританії групи, що представляють інтереси бізнесу, включаючи профспілки та Конфедерацію британської промисловості, ведуть співробітництво з правлячою Лейбористською партією (2003 рік), маючи одночасно протиріччя з усіма іншими коаліціями. В обох країнах влада розподілена між коаліціями, що протистоять, відстоюючи протилежні позиції з питання європейської інтеграції.

У Німеччині, що є локомотивом європейської інтеграції, відносини між коаліціями відрізняються високим рівнем конфліктності. Німеччину відрізняє консенсус еліт із цього питання. Однак у відповідності з результатами проведеного дослідження, 75% усіх конфліктних відносин походять від представників опозиційних партій і громадських рухів лівого спрямування. В цьому плані Німеччина є близькою до Іспанії та Франції, оскільки в трьох країн є очевидним конфлікт на національному рівні, що стосується протікання інтеграційних процесів, проте не фундаментального питання про те, «бути чи не бути Європейському Союзу», де помітну роль відіграють коаліції некомерційних організацій. Показово, що в Німеччині коаліція (2) не володіє значною політичною силою, хоча її представлена лише одним, але політично важливим учасником – Німецькою федерацією

профспілок. Таким чином, у Німеччині, Франції та Іспанії політичний істеблішмент концентрує свою політичну владу в своїх руках, в той час, як у Швейцарії та Великобританії він ділить її з коаліціями, що виступають проти Європейського Союзу. В Нідерландах ліній конфлікту не прослідковуються настільки, щоб визначати політику всередині домену, що вивчається.

Проведене дослідження дозволило авторам не лише перевірити висунуті гіпотези щодо сутності розподілу влади в різних політичних доменах, а й апробувати методику ідентифікації та оцінки політичних мереж. Це дозволяє виявляти коаліції, що діють всередині мереж, моделі інтеракцій між стрижневими акторами мережі, які обумовлюють процес прийняття рішень у галузі. У дослідженні продемонстрована можливість не просто виявляти та описувати коаліційний склад окремих політичних доменів, а й оцінювати динаміку політичних мереж на різних часових інтервалах, що дозволяє виявляти найважливіші детермінанти, спрямовані процес трансформації мереж.

ВИСНОВКИ

Упродовж 1980-х – 2000-х років у західних країнах відбулася низка реформ у галузі державного управління, що стосувалися структури органів влади та їх функціональних механізмів. У окремих державах (наприклад, Великобританія) ці реформи стали частиною загальної неоконсервативної соціально-економічної політики, спрямованої на обмеження державного регулювання економіки. В деяких державах (наприклад, США) державний сектор зазнав перетворень лише на завершальному етапі реалізації неоконсервативних соціально-економічних стратегій.

Більшість урядів, які вдалися до перетворень на підставі ідеології «нового державного управління», декларували схожі цілі реформ:

- зниження державних витрат, підтримання сприятливого клімату для інвестицій і конкурентоздатності вітчизняних компаній;

- підвищення керованості суспільством з боку правлячої еліти: подолання спротиву реалізації легітимної політики та скороченню низки, перш за все, соціальних програм з боку зацікавлених кіл;

- більш жорстке виконання державою функцій роботодавця: перетворення держави у відповідального роботодавця, залучення достатньої кількості працівників відповідної кваліфікації за обмеження чи зменшення сукупних витрат на робочу силу;

- підвищення якості надання послуг і підвищення довіри до влади з боку населення та приватного сектору.

Реформи, що ґрунтувалися на ідеології «нового державного управління», здійснювалися відповідно до напрямів:

- спрямованість на ринкові відносини, оскільки вважалося, що державний апарат буде працювати ефективніше, якщо перебудується на зразок приватного бізнесу. Виходячи з цього, в ряді країн була проведена часткова приватизація державних підприємств, а в органах державного управління

вводилася система стимулювання в залежності від результатів праці державних службовців;

– підвищення продуктивності державних служб таким чином, щоб це не супроводжувалося пропорційним зростанням витрат на їх утримання. Таким чином, стала необхідною перебудова внутрішніх процедур щодо їх спрощення;

– зорієнтованість на клієнта передбачала зміну пріоритетів у діяльності державних органів. Якщо раніше чиновники «спускали згори» готові варіанти вирішення проблем, то нині клієнтам, до яких входять громадяни та бізнес, у ряді випадків надається право вибору між різними системами надання послуг, в тому числі й шляхом залучення приватних компаній;

– децентралізація на основі принципу субсидіарності, в результаті якої визначення магістральної політичної лінії залишалося за центральними державними органами, а її деталізація та виконання покладалися на автономні урядові (державні) агентства;

– поділ сфери прийняття рішень і сфери надання послуг, що, на думку реформаторів, запобігало можливому конфлікту інтересів та дозволяло більш ефективно контролювати процес реалізації виробленої політичної лінії;

– відповідальність державних службовців складається з двох частин: відповідальність перед керівництвом і перед клієнтом.

Таким чином, підприємницьке управління виникло як реакція на один із поширеніших стереотипів державних працівників – несхильність до ризику та на обмеженість бюрократизму. Передбачалося, що підприємництво дасть простір злагодженим і інноваційним здібностям державних менеджерів, а також зробить їх більш відповідальними за власні рішення. Воно також добре узгоджувалося зі структурними реформами, що проводилися на Заході, а також незалежними агентствами, які переважно очолювали лідери-підприємці на основі не постійної служби, а контракту про ефективну діяльність. Іншою ідеєю, пов'язаною з менеджеризмом у публічному секторі, стало управління, зорієнтоване на покупця.

В основу ідеології реформ було покладене нове уявлення про державу, що вже не розглядалася як механізм примусу. Вона стала сприйматися як одна з ланок системи управління, що включає в себе також бізнес і громадські організації. Звідси виникло нове ставлення бізнесу до держави: приватний сектор став розглядати державу як свого клієнта. Реформи стали розглядатися як зміна «modus operandi» державних структур. Їх перебудова супроводжувалася впровадженням у роботу принципів, що були раніше притаманні лише приватному підприємництву. Найважливішими серед них виявилися конкуренція та орієнтація на послуги й інтереси клієнта. Analogічні зміни відбувалися і в механізмах управління трудовими ресурсами: чиновництво стало втрачати статус закритої корпорації, а також пов'язані з цим гарантії (стабільна заробітна плата, просування по службі за вислугу років тощо). Його становище стало наблизатися до статусу найманих працівників у приватному секторі (оплата за результатами праці тощо).

Новий державний менеджмент протистоять концепції адміністративної держави та використовує для опису сутності державного управління поняття «керівництво», а не «адміністрування» або «управління / уряд». Таким чином, уряди в ситуаціях, що змінюються, мають активніше шукати непрямі способи, які зберігають можливість управління та відновлення свого обов'язку захищати проти зовнішньої загрози, а також внутрішнього розпаду й реалізації своїх електорально легітимізованих політичних програм.

Новий державний менеджмент має багато спільного зі старим державним менеджментом. Проте, він містить і суттєві відмінності від останнього. Так, новий державний менеджмент ставить наголос на договірній роботі, дорученнях і процесах, у той час як старий державний менеджмент підкреслював значення функцій та виконання завдань. Рушійною силою старого державного менеджменту були бюрократія та ієрархія.

Провідними ланками нового державного менеджменту є мультипрофесійна команда, члени якої працюють разом від початку й до виконання визначеного завдання.

У новому державному менеджменті повноваження приймати рішення делегуються команді, яка виконує організаційну роботу та здійснює контроль у відповідності з проектом, який виконується.

Новий державний менеджмент визначає економію та ефективність цілковито в термінах задоволення споживача.

Новий державний менеджмент менш за все зацікавлений в організаціях, оскільки він ґрунтується на інституціональному дизайні та виборі.

Теоретично новий державний менеджмент прагне уникати дихотомії політика / управління. У найбільш радикальному вигляді концепція нового державного менеджменту стосується всієї політичної структури як системи управління публічними справами.

Новий державний менеджмент цікавить швидше ініціативне здійснення публічної / державної політики (public policy-making), ніж просто нормативна організація виконання її цілей. Виходячи із цього, державна адміністрація в цілому та чиновництво розглядаються не як прості виконавці зовнішньо вироблених рішень, а як учасники прийняття рішень і пошуку ефективних моделей їх здійснення. Зазначена політизація державної служби ставить проблему відповідальності чиновництва та репрезентативності суспільного інтересу в його функціонуванні. Проте, політична нейтральність бюрократично організованого управління не знімає цих проблем.

Найбільш популярним терміном-концептом нового державного менеджменту, за допомогою якого знімається проблема дихотомії політики / управління, є поняття «керівництво» («governance»). Часто-густо воно замінює такі терміни, як адміністрування («administration»), управління / уряд («government»). Саме керівництво є поняттям, за допомогою якого намагаються виразити особливість державного менеджменту.

«Нове державне управління» реалізується шляхом переходу на договірні відносини між акторами – учасниками управлінського процесу. В цих умовах у ході прийняття управлінських рішень зростає роль не політиків, а експертів-професіоналів. Договірні відносини передбачають та кож довіру, а не силу в якості основоположного принципу функціонування системи.

«Керівництво» є моделлю кооперації між акторами, які беруть участь в управлінському процесі (державними, приватними, суспільними). Модель реалізується за допомогою мережевих структур, що забезпечують єдність системи. Термін «керівництво» в новому публічному менеджменті швидше застосовується як антитеза поняттю «адміністрування» і цим набуваючи концептуальної значущості. Цю функцію «керівництво» виконує в теорії політичних мереж, яка відштовхується від критики менеджеріального державного управління та становить нову теоретичну основу державної діяльності.

Політичний аспект в концепції «нового державного менеджменту» полягає в тому, що переважно увага приділяється політичній ролі вищих адміністративних чиновників. Вони притягають увагу навіть більше, ніж бюрократія або бюрократична організація в цілому.

У результаті проведення перетворень західним країнам вдалося впоратися з наслідками фінансової кризи та у відносно короткі терміни досягнути профіциту бюджету. Однак, це супроводжувалося високими транзакційними витратами, притаманними новій системі бюджетування. Відбулися суттєві зміни в статусі та принципах функціонування державної служби. В результаті скорочення персоналу, переведення решти службовців на контрактну роботу, відміни винагород за вислугу років, уведення принципу оплати за результатами, просування по службі виключно на підставі системи заслуг, а не вислуги років, зменшення термінів перебування на посаді державна служба втратила закритий сенс. Почала руйнуватися традиційна бюрократична ієархія, працівники позбавилися гарантії

працевлаштування та, як наслідок, незалежності в своїй діяльності. Зниження якості послуг, що надаються державою, посилення політизації державної служби, погіршення морального клімату серед працівників державних органів викликали стурбованість громадськості та підштовхнули до сповільнення темпів реформаторської активності до кінця 1990-х років минулого століття.

Ідеологія «нового державного управління» набула великої кількості як прихильників, так і критиків. Слід зазначити, що виділяються слабкі місця «нового державного управління»:

– ідея перетворення громадян на клієнтів призводить до порушення базових принципів соціальної справедливості, оскільки громадяни одержують доступ до державних послуг у залежності від своєї платоспроможності;

– до держави не може бути застосований важливий для бізнесу принцип конкуренції. До державного сектору в економіці, як правило, належать нерентабельні підприємства, управління якими не вигідне бізнесу. Впровадження ж принципу конкуренції в державне управління призводить до створення паралельних структур, що виконують одні й ті ж функції. Це не спрошує, а, навпаки, заплутує та ускладнює роботу власне органів державного управління, а також їх створення до громадян;

– на відміну від бізнесу, який існує в ринковому середовищі, де кожна організація має чіткі цілі та завдання й прагне до отримання прибутку, державні структури існують у політичному середовищі, де власне політика чинить значний вплив на їх функціонування. Цілі та завдання державних організацій різноманітні та змінні, а ефективність їх діяльності складно вимірювана. Державні службовці рідко відчувають на собі позитивні та негативні наслідки своєї діяльності. У зв'язку з цим переведення державного сектору на ринкові відносини потребує перебудови не лише державного механізму, а й усього середовища, в якому він існує, в тому числі систем освіти, соціального захисту, медичного обслуговування тощо;

– відхід від законодавчих обмежень до ринкової поведінки тягне послаблення внутрішніх зв'язків всередині бюрократії. Як наслідок, руйнується її ієархія. Передача управлінцям нижчої ланки широкого кола функцій щодо тлумачення законів послаблює демократичну модель управління;

– неправильно визначаються причини повільності та збоїв у функціонуванні державного апарату. Прихильники «нового державного управління» вбачають їх у недоліках власне бюрократії, тоді як їх опоненти – в політиках, які приймають неправильні рішення. Водночас, власне поняття «повільності» державного апарату походить від ділових кіл, які прагнуть звільнитися від системи обмежень, що дозволяють державі стримувати безконтрольний розвиток бізнесу.

Таким чином, критики ідеології «нового державного управління» вважають, що державне та приватне управління надто різняться. Виходячи з цього, досить небезпечно переносити (змішувати) державні та приватні методи і моделі управління. Традиційні принципи демократичної підзвітності та ієархічно організованої бюрократії ще залишаються актуальними та можуть продовжувати правильно працювати за належного фінансування державного сектору. При цьому слід взяти до уваги, що злиття політичних рішень з адміністративними функціями є неприпустимим.

Мережеві альянси, що діють у політико-адміністративному просторі, ускладнюють процеси розроблення та реалізації державної політики, одночасно відкриваючи перед державою нові перспективи з ідентифікації слабко структурованих стратегічно важливих проблемних зон і пошуку інноваційних, ресурсозберігаючих рішень. Сучасні державні інститути змушені змінювати стратегію й тактику взаємодії з зовнішніми контрагентами в рамках бюрократичної системи, визнаючи обмеження вертикальної координації, процедурної жорсткості та силового ресурсу. Водночас очевидно, що прийняття як належного активності мереж на етапі розроблення політики й надмірне захоплення ними на етапі

реалізації прийнятих рішень можуть привести до суттєвих ціннісних і цільових відхилень у державі. При цьому вузько-групові інтереси та неформальні практики визначатимуть діяльність державних інститутів, а в гіршому випадку – заміщуватимуть ці інститути.

У найменш вигідному становищі перебувають держави зі слабкою інституціональною основою, що не мають у своєму розпорядженні ресурсів для протистояння мережевим альянсам, які захоплюють політичний простір, ставлячи під контроль діяльність політиків і підпорядковуючи собі бюрократію.

Інституціонально сильні держави з традиціями демократичного контролю за діяльністю влади вміло ставлять політичні мережі собі на службу, використовуючи їх ресурсний потенціал. При цьому інститути забезпечують лише політичний фундамент, на якому професійно підготовлені державні менеджери будуть діяти поза межами ієархії, вміло вибудовуючи контакти з приватними й некомерційними організаціями, ґрунтуючись на системі стимулів, а не примусу. Важливо, що державні інститути мають не виключатися з мережевих альянсів, а зберігати в них навіть (можливо) недомінуючі позиції, виступаючи таким чином гарантами основних ціннісних орієнтирів держави. В іншому випадку розвиток політичного процесу може виявитися ще більш непередбачуваним, ніж проблеми, що потребують вирішення. Таким чином, політичні мережі не є панацеєю. Вони є більш гнуучими й адаптивними та водночас найменше вразливі для зовнішнього контролю і чутливі до управлінського впливу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Административная реформа в России : Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М. – 2006. – 302 с.
2. Анисимцев Н.В. Центральный аппарат администрации и государственного управления современной Японии / Н.В. Анисимцев // Проблемы Дальнего Востока. – 2003. – № 5. – С. 32.
3. Анисимцев Н.В. Эволюция системы исполнительной власти и государственно-административного управления Японии в 1990-х – 2000-х г.г.: Автореф. дис. канд. истор. наук / Н.В. Анисимцев. – М., 2004. – 20 с.
4. Барзилей М. Прорыв сквозь бюрократию / М. Барзилей, Б. Армаджани // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафрітца, А. Хайда. – М. – № 10. – 2003. – 255 с.
5. Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы / З. Бжезинский. – М., 1998. – 380 с.
6. Боулдинг К.Э. Экономическая наука и социальные системы / К.Э. Боулдинг // Панорама экономической мысли конца XX столетия / Под ред. Д. Гринэуза, М. Блини, И. Стюарта: В 2-х тт. – СПб. – 2002. – 907 с.
7. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление : учебник / И.А. Василенко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2010. – 415 с.
8. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен. – М.: «Наука», 1984. – 402 с.
9. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление / Н.И. Глазунова. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 560 с.
10. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

11. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 495 с.
12. Гудошников Л. Система государственной службы в КНР / Л. Гудошников, А. Колков. – М., 2001. – 142 с.
13. Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные регламенты: от политической задачи к архитектуре «электронного правительства» / А.В. Данилин. – М., 2004. – 98 с.
14. Драго Р. Административная наука / Р. Драго. – М., 1982. – 172 с.
15. Еремин В.Н. Административно-финансовая реформа / В.Н. Еремин // Япония. Послевоенная государственная политика: вызовы и ответы. – М., 1998. – № 4. – С. 187.
16. Как управляется Китай: Эволюция властных структур Китая в конце ХХ – начале ХХI в. – М., 2004. – 150 с.
17. Капелюшников Р. Категория трансакционных издержек / Р. Капелюшников // www.libertarium.ru/libertarium/libsb3.
18. Кисэй-но сэттэй мата ва кайхай-ни какавару икэн тэйсицу тэцудзуки-но сэйтэй (Установление процедуры высказывания мнения в отношении установления или реорганизации правил) // <http://www.somuchio.go.jp/gyoukan/kanri/a07.htm>
19. Коиман Я. Общественно-политическое правление (Social-political governance) / Я. Коиман // Государственное управление. Словарь-справочник. – СПб., 2001. – С. 212.
20. Коуз Р. Проблема социальных издержек / Р. Коуз // ЭКО: Экономика и организация промышленного производства. – 1993. – № 2. – С. 64 – 65.
21. Коуз Р. Фирма, рынок и право / Р. Коуз // Пер. с англ. – М.: «Новое издательство», 2007. – 160 с.
22. Кухта Б. Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни / Б. Кухта, А. Романюк, Л. Старецька, Л. Угрин, О. Красівський, Г. Ткаченко. – Львів: Кальварія, 2003. – 500 с.
23. Линдблом Ч. Политика и рынки. Политико-экономические системы мира / Пер. с англ. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. – 230 с.
24. Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика: учеб. пособие / В.В. Лобанов. – СПб., 2004. – 300 с.
25. Международное обозрение: перспективы плана Б. Обамы по спасению экономики США. – <http://russian1.reopple.com.cn/31520/6601668.html>
26. Мезинг Ф. Без городов не построить государства. Коммунальное управление в Федеративной Республике Германии / Ф. Мезинг, Х. Хагельшмитц // BASIS-INFO; IN-PRESS. – 2001. – № 10. – С. 3 – 4.
27. Министерства и ведомства : учеб. пособие / под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. – М.: Норма, 2012. – 256 с.
28. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт для Российской Федерации / Н. Мэннинг, Н. Парисон. – М.: ИНФРА, 2008. – 88 с.
29. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко. – М.: «Начала», 1997. – 248 с.
30. Олейник А.Н. В поисках институциональной теории переходного общества / А.Н. Олейник // Вопросы экономики. – 1997. – № 10. – С. 81.
31. Олейник А.Н. Институциональная экономика / А.Н. Олейник // Вопросы экономики. – 1999. – № 1 – 12. – С. 72
32. Охаси Е. Тюо гесэй кайкаку – Сэйсаку кейсай кино-но кодока (Реформа центральных министерств и управлений – улучшение механизма формирования политики) Е. Охаси // Дзюрисуто. – 1999. – № 1161. – С. 72 – 74.
33. Перегудов С.П. Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии / С.П. Перегудов, И.С. Семененко. – М.: Прогресс-Традиция, 2008. – 520 с.
34. Подшивалов В.П. Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность / В.П. Подшивалов. – М., 2006. – 127 с.

35. Политическая система и право КНР в процессе реформ (1978 – 2005). – М., 2007. – 300 с.
36. Прийняття та реалізація рішень у публічному управлінні: монографія / авт. кол.: С.А. Романюк (кер.) [та ін.]; за заг. ред. С.А. Романюка, В.І. Шарого. – Черкаси: видавець Чабаненко Ю.А., 2015. – 508 с.
37. Пронкин С.В. Государственное управление зарубежных стран: учебное пособие / С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. – 3-е изд., доп. и перераб. – М.: КДУ, 2007. – 496 с.
38. Ришар Ж.Ф. Двадцать лет спустя. Глобальные проблемы и способы их решения / Ж.Ф. Ришар // Россия в глобальной политике. – 2003. – Т. 1. – № 2. – С. 160 – 161.
39. Рой О. Основы государственного и муниципального управления: Учебное пособие. – 4-е изд. Стандарт третьего поколения / О. Рой. – СПб.: Питер, 2013. – 448 с.
40. Рой О.М. Исследования социально-экономических и политических процессов: Учебник для вузов / О.М. Рой. – СПб.: Питер, 2004. – 364 с.
41. Рубинский Ю.И. Николя Саркози: прагматизм и преемственность / Ю.И. Рубинский // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 4. – С. 52.
42. Савин С.С. Совершенствование управления государственными организациями: методологические и теоретические аспекты: монография / С.С. Савин. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – 166 с.
43. Саймон Г. Менеджмент в организациях / Г. Саймон, В. Томпсон. – М., 1995. – 617 с.
44. Скотт Дж. Благими намерениями государства / Дж. Скотт. – М.: «Университетская книга». – 2005. – 300 с.
45. Сморгунов Л.В. Государственное управление и политика / Л.В. Сморгунов. – СПб., 2002. – 400 с.].
46. Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. – СПб., 2000. – 307 с.
47. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2005. – 611 с.
48. Тюо сете надо кайкаку кихон хоан (Рамочный закон о реорганизации центральных министерств и управлений) // <http://www2.kantei.go.jp/jp/gyokaku/980303houan.htm>
49. Фишер Т. Координация управления качеством в свете теории трансакционных издержек / Т. Фишер // Теория и практика управления. – 1999. – № 3. – С. 1.
50. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон; Пер. с англ. Т. Велимеева, Ю. Новикова. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. – 603 с.
51. Хиценко В.Е. Эволюционный менеджмент / В.Е. Хиценко // Менеджмент в России и за рубежом. – 2000. – № 1. – С. 43.
52. Ходжсон Дж. Что такое институты? / Дж. Ходжсон // Вопросы экономики. – 2007. – № 8. – С. 40.
53. Хорсткотте Х. Стоит ли нам заново изобретать коммунальную политику? Участие граждан в принятии решений, муниципальная политика и современная администрация в Германии / Х. Хорсткотте // BASIS-INFO; IN-PRESS. – 2000. – № 1 – С. 1.
54. Штатина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ / М.А. Штатина // Административная реформа в России. – М., 2006. – С. 60 – 64.
55. Эггерссон Т. Экономическое поведение и институты / Т. Эггерссон. – М., 2001. – 380 с.
56. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов / Л.И. Якобсон. – М., 1996. – 516 с.
57. Acevedo B., Common R. Governance and the Management of Networks in the Public Sector. Drugs Policy in the United Kingdom and the Case of Cannabis Reclassification // Public Management Review. – 2006. – Vol. 8. – P. 395 – 414.
58. Baumgartner F. Policy Dynamics / F. Baumgartner, B. Jones. – Chicago: University of Chicago Press, 2002. – 230 p.
59. Bevan G., Hood G. Where Soft Theory Meet hard Cases: the Limits of Transparency and Proportionality in Health Care Regulation. Working paper presented at the ASPA conference, Poland, 27 – 30 March, 2004. – P. 115.

60. Boltanski L. *Les economies de la grandeur* / L. Boltanski, L. Thevenot. – Paris, 1987. – 635 p.
61. Borganor V. *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*. – N.Y.: Blackwell Reference. – 1987. – P. 113.
62. Borzel T. Organizing Babylon—on the Different Conceptions of Policy Networks / T. Borzel // *Public Administration*. – 1998. – Vol. 76. – P. 253.
63. Boston J. *Public Management: The New Zealand Model* / J. Boston, J. Martin, J. Pallot, P. Walsh // *Mealburne*; New York; Toronto: Oxford Universiti Press. – 1996. – P. 25 – 26.
64. Bovens M.A. *The Social Steering of Complex Organizations* / M.A. Bovens // *British Journal of Political Science*. – 1990. – Vol. 20. – P. 89.
65. Braibant G. *The Past and Future of Public Administration* / G. Braibant // *International Review of Administrative Sciences*. – 2002. – Vol. 68. – № 3. – P. 17.
66. Brunsson N. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations* / N. Brunsson. – Chichester : Wiley, 1989. – 136 p.
67. Butler R. *The Evolution of the Civil Servise – A Progress Report* / R. Butler // *Public Administration*. – 1993. – Vol. 71. – P. 65.
68. Campbell J.C. Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research / J.C. Campbell, M.A. Baskin, F.R. Baumgartner, N.P. Halpern // *Governance*. – 1989. – № 7. – P. 89.
69. Cristensen T. *Administrative Reform Policy: the Challenges of turning Symbols into Practice* / T. Cristensen, P. Lagreid // *Public Organization Review: A Global Journal*. – 2003. – P. 18.
70. Cushman J.N. Private Company Finds No Evidence Its Interrogator Took Part in Abuse / J.N. Cushman // *New York Times*, 2004, 13 Aug.
71. DiMaggio, P. Interest and agency in institutional theory / P. DiMaggio // *Institutional Patterns and Organization*. – Cambridge, Ma.: Ballinger Press. – 1988. – N 7. – P. 57.
72. Domberger S. Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey / S. Domberger, S. Rimmer // *International Journal of the Economics of Business*. – 1994. – Vol. 11. – P. 48.
73. Donahue J. *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means* / J. Donahue. – N.Y.: Basic Books, 2009. – 88 p.
74. Dowding K. Model or Metaphor? A Critical Review of the Network Approach / K. Dowding // *Political Studies*. – 1995. – Vol. 43. – P. 142.
75. Dowding K. There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities / K. Dowding // *Political Studies*. – 2001. – Vol. 49. – P. 101.
76. Dunn D. *Politics and Administration at the Top: Lessons from Down Under* / D. Dunn. – Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1997. – 180 p.
77. Duonleavy P., Mangetts H.H., Bastow S., Tinkler J. *New Public Management is Dead – Long Live Digital Era Governance* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 2006. – № 16. – P. 467 – 494.
78. Frederikson G. Comparing the Reinventing Government with the New Public Administration / G. Frederikson // *Political Science and Politics*. – 1999. – Vol. 32. – N 4. – P. 267.
79. Furubotn E. *Institutions and economic theory: an introduction to and assessment of the new institutional economics* / E. Furubotn, R. Richter. – Saarbrucken, 1995. – 450 p.
80. Goetz K.H. *Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization?* / K.H. Goetz // *Journal of European Public Policy*. – 2001. – Vol. 8. – P. 52.
81. Gray A. From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution? / A. Gray, B. Jenkins // *Public Administration*. – 1995. – Vol. 73. – N 1. – P. 86.
82. Eston D. *The Political System* / D. Eston., N.Y., 1953. – 450 p.
83. Habermas J. *Legitimating Crisis* / J. Habermas. – London: Heinemann, 1973. – 201 p.
84. Hager M. *Policy without a Polity? Analysis and the Institutional Avoid* / D. Hager // *Policy Science*. – 2003. – Vol. 36. – P. 179.

85. Hall P. Political science and the four new institutionalisms / P. Hall, R. Taylor // Paper presented at the conference «What is institutionalism now?» at the University of Maryland. – 1994, September.
86. Heclio H. Issue Networks and Executive Establishment. In A King (Ed.) *The New American Political System* (pp 87-124). Washington DC: American Enterprise, 1978. – P. 103.
87. Hedlund C. A Model of Knowledge Management and the N-Form Corporation / C. Hedlund // *Strategic Management Journal*. – 1994. – Vol. 15. – P. 85.
88. Hjern B. Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis / B. Hjern, D. Porter // B. Holzner (Ed.) *Realizing Social Science Knowledge* (pp. 265 – 277). Vienna: Physica-Verlag, 1983. – № 22. – P. 49.
89. Hoggett P.A. New Public Management in the Public Sector? / P.A. Hoggett // *Policy and Politics*. – 1991. – № 19. – P. 245.
90. Holden B. *Global Democracy: Key Debates* / B. Holden. – London / NY: Routledge, 2000. – P. 23.
91. Hood C. *Administrative Argument* / C. Hood, M. Jackson. – Aldershot: Dartmouth Publishing, 1991. – 231 p.
92. Hood C.A. Public Management for All Seasons? / C.A. Hood // *Public Administration*. – 1991. – Vol. 69. – P. 48.
93. Howlett M. What Is A Policy Instrument? Tools, Mixes, and Implementation Style / M. Howlett, M. Hill, P. Eliadis // *Governance*. – Nontreal: McGill-Queen's University Press. – 2005. – Vol. 52. – P. 31.
94. Jordan G. Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refilling Old Bottles? / G. Jordan // *Journal of Theoretical Politics*. – 1990. – Vol. 14. – P. 322.
95. Jordan G. A Preliminary Ordering of Policy Networks Labels / G. Jordan, K. Schubert // *European Journal of Political Research*, 1992. – Vol. 23. – P. 29.
96. Kenis P. *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*, in B. Martin and R. Mayntz (eds.) *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a. M. / P. Kenis, V. Schneider / Boulder, Co.: Campus Verlag / Westview Press, 1999. – 292 p.
97. Kettl D.F. *Reinventing Government. A Fifth-Year Report Card* / D.F. Kettl // *A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management*. – Wash. – N 2. – 1998. – P. 3 – 4.
98. Kettle D.F. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* / D.F. Kettle., Washington D.C.: The Brookings Institution, 1993. – 92 p.
99. King A. Overload: Problems of Governing in the 1970s. / A. King // *Political Studies*. – 1975. – Vol. 23. – P. 284.
100. Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. Network Management and Decision Making in Networks: A Multi-Actor Approach to Governance. Paper presented to the Third International Research Symposium on Public Management (IRSPM III), Aston University Business School, Birmingham: UK, 1999. – 25-26 March.
101. Klijn E.-H. *Managing Uncertainties in Networks* / E.-H Klijn, J.F.M. Koppenjan, London: Routledge, 2004. – 300 p.
102. Knill Ch. *Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance* / Ch. Knill, D. Lehmkuhl // *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. – 2002. – Vol. 15. – № 1. – P. 62.
103. Knoke D. *Policy Networks* / D. Knoke, E. Pappi, J. Broadbent, Y. Tsujinaka. *Labor Politics in the US, Germany, and Japan*. Cambridge, NY: Cambridge University Press, 1996. – 400 p.
104. Koppenjan J., Klijn E.-H. *Managing Uncertainties in Networks* / J. Koppenjan, E.-H. Klijn. – Routledge, 2004. – 212 p.
105. Kriesi H. Comparative Analysis of Policy Networks in Western Europe / H. Kriesi, A. Slike, M. Jochum // *Journal of European Public Policy*. – 2006. – Vol. 13. – P. – 341 – 361.
106. Kusano A. Deregulation in Japan and the Role of Naiatsu (Domestic Pressure) / A. Kusano // *Social Science Japan Journal*. – 1999, April. – Vol. 2. – № 1. – P. 65.
107. Lane J.-E. *New Public Management* / J.-E. Lane. – UK, Routledge, 2000. – 322 p.
108. Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs (Закон о раскрытии информации, находящейся у административных органов) // <http://www.somucho.go.jp/gyoukan/kanri/translation2.htm#chap1>

109. Managing Across Levels of Government. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development. – 1997. – P. 15 – 16.
110. March J. Ambiguity and Choice in Organization / J. March, J.P. Olsen., Bergen, 1976. – 168 c.
111. Marsh D. Privatization under Mrs. Thatcher: A Review of the Literature / D. Marsh // Public Administration. – 1991. – Vol. 30. – P. 460.
112. Mayntz R. Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm, in J. Kooiman (ed.) Modern Governance / R. Mayntz // New Government Society Interactions, Newbury Park: Sage. – 1993. – Vol. 33. – P. 20.
113. Milgrom P. Bargaining costs and the organization of economic activity / P. Milgrom, J. Roberts, 1990. – 182 p.
114. Meadows D. Thinking in Systems. White River Junction / D. Meadows. – VT: Chelsea Green Publishing, 2008. – 200 p.
115. Moon M. The Pursuit of Managerial Entrepreneurship: Does Organization Matter? / M. Moon // Public Administration Review. – 1999. – Vol. 59. – № 1. – P. 35.
116. Nordlinger E. On the Autonomy of the Democratic State / E. Nordlinger. – Cambridge. MA: Harvard University Press, 1981. – 212 p.
117. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance / D. North. – Cambridge: Cambridge University Press, 1999. – 202 p.
118. Osborne D. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – New York [at al.]: A Plume Book, 1992. – 247 p.
119. Osborne S.P. Public-Private Partnership / S.P. Osborne // Theory and Practice in International Perspective. – L., N.Y., 2000. – N 6. – P. 32.
120. Ostrom E. Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action / E. Ostrom // American Political Science Review. – 1998. – Vol. 92. – N 1. – P. 12.
121. Ostrom E. Governing in Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action / E. Ostrom. – Cambridge: University Press, 1990. – 140 p.
122. Peters G. Models of Governance for the 1990s / G. Peters, Savoie D. // Public Administration Review. – 1996. – Vol. 56. – № 3. – P. 16.
123. Peters G. Models of Governance for the 1990s / G. Peters // The State of Public Management / Ed. By D. Keill and B. Milward. – Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press. – 1996. – P. 19 – 25.
124. Pierre J. Governance, Politics, and the State / J. Pierre, G. Peters. – N.Y., 2000. – 180 p.
125. Podolny J.M. Network Forms of Organization / J.M. Podolny, K.L. Page // Annual Review of Sociology. – 1998. – Vol. 12. – P. 58.
126. Pollitt C. Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualism / C. Pollitt, C. Talbot. – London: Routledge, 2004. – 240 p.
127. Provan K.G. Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness / K.G. Provan, P. Kenis // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2007. – Vol. 18. – P. 240.
128. Public Sector Modernization: a New Agenda. Executive Summary 2002 // 26 – th Session of the Public Management Committee of OECD. – <http://www.oecd.org>
129. Rhodes R.A.W. Policy Networks. A British Perspective / R.A.W. Rhodes // Journal of Theoretical Politics. – 1990. – Vol. 17. – P. 299.
130. Rhodes R.A.W. The New Governance: Governing Without Government / R.A.W. Rhodes // Political Studies. – 1996. – Vol. 44. – P. 19 – 25.
131. Rhodes R.A.W. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability / R.A.W. Rhodes. – Buckingham, 1999. – 315 p.
132. Ronit K. Global Governance through Private Organizations / K. Ronit, V. Schneider // Governance. – 1999. – Vol. 35. – P. 243.

133. Rose R. Challenge to Governance: Studies of Overloaded Politics / R. Rose. – London: Sage, 1980. – 98 p.
134. Rosenau J.N. Change, Complexity and Governance in Globalizing Space. In J. Pierre (eds.) Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy. – Oxford: Oxford University Press, 2000. – 118 p.
135. Sabatier P. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach / P. Sabatier, H.C. Jenkins-Smith. Boulder, CO: Westview Press, 1993. – 78 p.
136. Salamon L. The New Governance the Tools of Public Action / L. Salamon. – N.Y: Oxford University Press, 2002. – 200 p.
137. Salamon L. Economic Regulation / L. Salamon. – N.Y.: Oxford University Press, 2002. – 180 p.
138. Sanderson I. Performance Management, Evaluation and Learning in Modern Local Government / I. Sanderson // Public Administration. – 2001. – Vol. 79. – P. 89.
139. Schaap L. The Dynamics of Closedness in Networks / L. Schaap, M.J.W. Twist // Strategies for the Public Sector. – London: Sage Publishing. – 1997. Vol. 16. – P. 68.
140. Self P. Rolling Back the State: Economic Dogma and Political Choice / P. Self. – N.Y.: St Martin's Press, 2000. – 114 p.
141. Shepsle K. A. Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach / K. A. Shepsle // Journal of Theoretical Politics. – 1989. – Vol. 17. – P. 138 – 139.
142. Sorensen E. Network Politics, Political Capital and Democracy / E. Sorensen, J. Torfing // International Journal of Public Administration. – 2003. – Vol. 26. – P. 612.
143. Stark D. The sense of Dissonance: Accounts of Worth in Economic Life / D. Stark. – N.J.: Princeton University Press, 2009. – 272 p.
144. Strudel S. L'Electorat de Nicolas Sarkozy / S. Strudel // Revue française de science politique. – Vol. 57. – 2007. – P. 459 – 474.
145. Teisman G. Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? / G. Teisman, E.-H. Klijn // Public Administration Review. – 2002. – Vol. 62. – P. 76.
146. Teisman G. Models for Research into Decision-Making Process: On Phases, Streams and Decision Making Rounds / G. Teisman // Public Administration. – 2000. – Vol. 78. – P. 937 – 956.
147. Thompson J. Devising Administrative Reform That Works: The Example of the Reinvention Lab Program / J. Thompson // Public Administration Review. – 1999. – № 4 – Vol. 59.
148. UNDP. Good Governance and Sustainable Human Development // Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. – 2002. (<http://magnet.undp.org>)
149. Vigoda E. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration // Public Administration Review. – 2002. – Vol. 62. – N 5. – P. 535.
150. Vogel S. Can Japan Disengage? Winners and Losers in Japan's Political Economy, and the Ties that Bind Them / S. Vogel // Social Science Japan Journal. – 1999, April. – Vol. 2. – N 1. – P. 14.
151. Weiss L. The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era / L. Weiss. – Cambridge, U. K.: Polity Press, 1998. – 260 p.
152. Weller P. Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector / P. Weller // Public Administration. – 2003. – Vol. 81. – P. 12.
153. Welsh E. Public Administration in Global Context : Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non- Western Nations / E. Welsh, W. Wong // Public Administration Review. – 1998. – № 1. – Vol. 58.
154. Williamson O. Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective / O. Williamson // Industrial and Corporate Change. – P. 27.
155. Williamson O. The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting / O. Williamson. – N. Y., 1985. – 200 p.
156. World Bank. Governance: The World Bank's Experience. Washington, 1994. – 340 p.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
Розділ 1. НОВА ПАРАДИГМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	7
1.1. Система публічного управління в умовах невизначеності.....	7
1.2. Адаптивна ефективність держави.....	13
1.3. Державно-приватне партнерство.....	21
Розділ 2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ОБГРУНТУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ.....	35
2.1. Теорія нового державного менеджменту та напрями адміністративних реформ провідних країн....	35
2.2. Нова інституціональна теорія та її імплементація в практику адміністративних реформ.....	52
2.3. «Governance» як новий спосіб управління в стратегіях адміністративних реформ.....	64
2.4. Дослідження розроблення антинаркотичної політики у Великобританії в умовах реформування.....	76
Розділ 3. КОНЦЕПЦІЇ І ТЕХНОЛОГІЇ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ У ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ СВІТУ.....	86
3.1. Причини проведення адміністративних реформ.....	86
3.2. Реалізація концепцій і технологій адміністративних реформ.....	95
3.3. Трансформація функцій і процедур органів публічного управління в ході адміністративних реформ.....	111
3.4. Дослідження механізму дії політичної мережі в умовах реформ.....	128

Розділ 4. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ У СТРИЖНЕВИХ КРАЇНАХ СВІТУ.....	136
4.1. Адміністративні реформи у Великобританії.....	136
4.2. Адміністративна реформа у Французькій Республіці.....	147
4.3. Реформування системи місцевого самоврядування у Федераційній Республіці Німеччина.....	158
4.4. Адміністративна реформа в Японії.....	170
4.5. Адміністративна реформа в Сполучених Штатах Америки.....	179
4.6. Адміністративна реформа в Російській Федерації....	196
4.7. Основні етапи адміністративної реформи в Китайській Народній Республіці.....	206
Розділ 5. ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОNUВАННЯ НОВИХ МОДЕЛЕЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ПОСТМОДЕРНІЗАЦІЙНИЙ ПЕРІОД.....	220
5.1. Переваги й недоліки нового публічного управління.....	220
5.2. Перспективні можливості мережевого управління..	238
5.3. Дослідження дій мережевих політико-адміністративних процесів.....	248
5.4. Три підходи до вирішення однієї проблеми (на прикладі будівництва залізниці в Нідерландах).....	267
5.5. Порівняльний аналіз функціонування політичних мереж.....	277
ВИСНОВКИ.....	293
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	301

ТЕОРІЇ, ТЕХНОЛОГІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ У СТРИЖНЕВИХ КРАЇНАХ СВІТУ

Монографія

Підписано до друку 15.02.2017
Формат 60x84 1/16. Папір офсетний,
7моз. друк. арк. 19,75. Гарнітура Heuristic.
Зам. № 1246. Наклад 300 прим.

Видавець: Чабаненко Ю. А.
Свідоцтво про внесення
до Державного реєстру видавців
серія ДК № 1898 від 11. 08. 2004 р.
Україна, м. Черкаси, вул. О. Дашковича, 39
Тел: 0472/32-97-67; 32-97-45
E-mail: office@2upost.com

Друк ФОП Чабаненко Ю.А.
Україна, м.Черкаси, вул. О. Дашковича, 39
Тел: 0472/32-97-67; 32-97-45
E-mail: office@2upost.com