

В. О. Бережний,
аспірант кафедри політології
та філософії ХарРІ НАДУ

ОСНОВНІ СВІТОВІ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено основні моделі державного управління: бюрократичну, нового публічного менеджменту, політичних мереж, належного врядування. Розглянуто їх особливості, характерні риси та причини впровадження.

Ключові слова: управління, державне управління, моделі, бюрократія, новий публічний менеджмент, політичні мережі, належне врядування.

Потреба подолання низки негативних тенденцій та необхідність вирішення серйозних проблем, що перешкоджають становленню України як європейської держави, вимагають проведення реформ, у тому числі, й у сфері державного управління. У цьому контексті безумовної актуальності набувають питання дослідження моделей державного управління, які склалися в різних країнах, що дає можливість порівняти основні параметри вітчизняних та закордонних органів влади, дозволить ставити питання щодо наближення державного управління в Україні до кращих світових взірців.

Загалом під моделлю управління розуміється теоретично вибудована цілісна сукупність уявлень про те, як виглядає (чи як має виглядати) система управління, які її структура і принципи функціонування, як вона взаємодіє з різноманітними суб'єктами, як адаптується до змін у зовнішньому середовищі тощо. Вона включає в себе базові принципи управління, стратегічне бачення, цільові установки і завдання, цінності, структуру і порядок взаємодії її елементів, організаційну культуру та ін. [1].

Згідно з основними критеріями класифікації виділяються такі моделі управління: за видом переважної власності на засоби виробництва (капіталістична, соціалістична, корпоративна); за ступенем ринкового впливу на економіку (ринкова ліберальна, ринкова з елементами державного регулювання, соціальна ринкова, модель державного управління з розвиненими ринковими відносинами, модель централізованого планового

управління з елементами ринку); за масштабом і рівнем управління (макромодель, галузева модель, регіональна модель, муніципальна модель, мікромодель); за характером реалізації владних повноважень (авторитарна, демократична); за місцем людини в системі продуктивних сил (доіндустріальна, індустріальна, постіндустріальна); за територіальним походженням і місцем широкої адаптації (американська, японська, шведська, німецька, японська тощо); за належністю до відповідної наукової школи менеджменту (школа “наукового менеджменту”, школа “раціональної бюрократії”, “адміністративна” школа, “класична” школа, школа “людських відносин”, мотиваційна школа, школа “організаційної поведінки”); по ролі і місцю людини в системі управління (моделі на базі “теорії X” і “теорії Y”, модель на базі “теорії Z”); по відношенню до змін у зовнішньому і внутрішньому середовищі (статична, або традиційна, консервативна; ситуаційна; адаптивна, або випереджаюча, інноваційна; динамічна, або прогнозна, ймовірна, модель розвитку) [1].

Питання структури та функцій органів державного управління в Україні та за кордоном, їх спільних та відмінних рис, особливостей відносин з різними суб’єктами висвітлено в працях О. Барабашева, В. Дзюндзюка, В. Корженка, Н. Мельтюхової, О. Оболонського, Г. Одінцової та інших вчених. Проте, незважаючи на вагомий доробок зазначених авторів, складність та розмаїття існуючих моделей державного управління обумовлює необхідність їх подальшого дослідження.

Мета статті полягає в дослідженні особливостей основних світових моделей державного управління.

Численні взірці систем публічного управління, наявні в різних державах, демонструють різноманітні підходи до самого розуміння державного управління, його структури, принципів формування та функціонування, відносин з населенням, фізичними та юридичними особами, муніципальними органами та іншими суб’єктами тощо. Проте із усього розмаїття систем публічного управління можна виокремити декілька

основних моделей державного управління, які набули найбільшого поширення, та здійснити їх детальний аналіз.

Розроблена М. Вебером і В. Вільсоном традиційна модель управління, що базувалася на принципах наукового менеджменту та передбачала бюрократичну систему управління, в межах якої відбувалося розмежування адміністративної і політичної сфер, зазнала певної кризи легітимності та з 70-х рр. минулого сторіччя після критики теоретиків та практиків галузі публічного управління поступила місцем у провідних країнах новим моделям державного управління. У цей час піддаються сумніву веберівські принципи щодо переваг бюрократії та жорсткої ієрархії в державних органах, переглядається доцільність розподілу політичної й адміністративної сфер, в США та Великобританії прокочуються хвилі реформ, спрямовані на оптимізацію органів влади, зменшення кількості державних службовців, передачі низки повноважень недержавним організаціям та ін. Проте у багатьох країнах бюрократична модель повністю або частково, номінально чи реально, збереглася [3, с. 106]. Ця модель передбачає чіткий розподіл праці чиновників, високий рівень їх професіоналізму і компетентності, сувору ієрархію рівнів управління, при якій кожен нижчий рівень контролюється вищестоящим і підкоряється йому, наявність системи формально зафіксованих правил і процедур, документів (“справ”), які разом із службовцями та матеріальними засобами утворюють “бюро”.

Починаючи з 1980-х рр. впроваджується “Новий публічний менеджмент” (New public management), в рамках якого створюються та застосовуються нові управлінські підходи та концепції: “пост-бюрократична парадигма”, “публічний менеджери́зм”, “ринкове державне управління”, “підприємницький уряд” та ін. [7, с. 226].

У новому публічному менеджменті за основу взяті ринкові моделі регулювання. Вважається, що з точки зору управління немає істотних відмінностей між публічним і приватним секторами, а отже, публічними і приватними організаціями можна управляти приблизно однаково. Структура

організації менеджменту публічним сектором розглядається по аналогії із структурою організації бізнесу. Відповідно до громадян ставляться як до клієнтів публічних організацій – споживачів управлінських послуг. Мотивація і оцінка діяльності державних службовців також здійснюється по аналогії з відповідними операціями на ринку. Державне управління, на думку прихильників ринкового підходу, повинне бути підприємницьким. Визначається необхідність переходу від оцінки ефективності процесу управління до оцінки ефективності результату управління, а отже, до скорочення витрат і підвищення прибутковості державних організацій. Менеджеріальне управління передбачає поступове зниження ролі управлінського контролю одночасно з удосконаленням звітності, моніторингу і механізмів відповідальності [2, с. 217-218].

Новий публічний менеджмент підкреслює необхідність перетворення великих бюрократичних структур в напівавтономні агентства, що відрізняються високим ступенем рухливості, здібністю до конкуренції і схильністю ухвалювати ризиковані рішення. Одночасно наголошується на необхідності відокремлення комерційних функцій від некомерційних, політико-консультативних функцій – від надання послуг і регуляторних функцій [Там же].

Загалом серед основних компонентів нового публічного менеджменту виокремлюють: практичність і професійність; чіткі стандарти і показники діяльності; прозоре бюджетування; акцент на більшій дисципліні та ощадливості у використанні ресурсів; застосування нових форм корпоративного управління; дезагрегація одиниць у державному секторі (розподілення “монолітних” організацій традиційної бюрократії на окремі агенції та підрозділи); децентралізація; організаційний розвиток і навчання; чіткий організаційний та фінансовий розподіл між визначенням необхідності у публічних послугах і фактичним наданням таких послуг; посилення конкуренції в публічному секторі; застосування в публічному управлінні стилів та методів приватного сектору; більш широке використання PR-

технік; орієнтація на клієнта; акцент на якість та ін. [13, с. 46].

У новому публічному менеджменті, на відміну від традиційної бюрократичної моделі, виявляється спрямованість органів влади на уникнення дихотомії у сферах управління/політика. Причому новий публічний менеджмент цікавить швидше ініціативне здійснення публічної (державної) політики (public policy-making), ніж безпосередньо нормативна організація виконання її цілей. У цьому контексті система органів влади розглядається не як виконавець вироблених рішень, а як учасник ухвалення рішень і пошуку ефективних моделей їх здійснення [2, с. 214-215].

Одним із визначальних концептів нового публічного менеджменту, за допомогою якою, на думку його розробників, вирішується проблема дихотомії політики/управління, є поняття “governance”, що можна перекласти як “врядування”. Воно приходить на зміну таким концептам як “адміністрування” (administration), “управління”, “уряд” (government). Врядування розуміється як система кооперації громадських і державних інститутів, бізнес-структур для вирішення суспільних проблем. Поняття “врядування” відтіняє значущий аспект в управлінні суспільними справами за допомогою налагодження мережі кооперативних відносин, а не просто адміністрування. Саме держава бере на себе ініціативну функцію співпраці, стаючи партнером, а не виключно домінуючим і владним інститутом, що визначає стандарти діяльності [Там же, с. 215–217].

Усе більш впливовим у дослідженні державного управління стає напрям, в основі якого лежить поняття “політична мережа” (policy network) [14]. У загальному вигляді під мережею розуміється система державних і недержавних суб’єктів у певній сфері політики, які взаємодіють між собою на базі ресурсної залежності з метою досягнення згоди по певному питанню, використовуючи при цьому формальні й неформальні норми [5, с. 108]. Наголошується, що “суспільство більше не контролюється виключно центральними одиницями, такими як держава; інструменти контролю розсіяні, а матеріальні ресурси та інформація розподілені множиною

різноманітних акторів. Координація цих акторів уже не є результатом “центрального керівництва”, а виникає через цілеспрямовані інтеракції багатьох індивідуальних акторів” [8, с. 503-504].

Одна з основних наукових шкіл (за класифікацією Т. Бюрцель – німецька), які досягли найбільшого визнання в зазначеній сфері, вбачає в політичних мережах сучасну форму державного управління, відмінну як від ієрархічної, так і від ринкової [9, с. 265]. В цьому контексті концепція політичних мереж у своїй основі має ту ж ідею, що і концепція нового публічного менеджменту: оскільки сучасній державі не вдається забезпечити суспільні потреби, виникла нагальна потреба замінити ієрархічне адміністрування іншою формою управління. Але якщо менеджери робить акцент на ринкових механізмах, то теорія політичних мереж намагається спертися на комунікативні процеси в постіндустріальному суспільстві і демократичну практику сучасних держав [5, с. 103].

Теорія політичних мереж реконструює відносини між державним управлінням і сучасним суспільством, дозволяє наблизити суспільство до органів публічного управління. При цьому в межах концепції політичних мереж описуються відносини не між власне суспільством і державою, а між офіційними управлінськими структурами, громадськими об’єднаннями і бізнес-організаціями. У протилежність ідеї домінуючої ролі держави у виробленні політики, при мережевому підході держава з її інститутами постає хоча і важливим, але не єдиним актором вироблення політичних рішень. Державному управлінню як ієрархічно організованій системі протиставляється “врядування” (governance) та “співврядування” (co-governance), передбачається “управління без уряду” (governing without government) [2, с. 236–238; 5, с. 106-107].

На зміну новому публічному менеджменту, в рамках якого владним органам виявилось неможливим адекватно реагувати на сучасні виклики, все більшого поширення і визнання також набуває модель Good governance [4; 6]. Складність перекладу даного словосполучення викликана, насамперед,

розмитістю та багатоаспектністю змісту терміна. Це, головним чином, і обумовило його представлення на українській мові як управління, конкретизованого прикметниками “добре”, “належне”, “справедливе”, “благе”, “ефективне” та ін., що деякою мірою відображає засадничі ідеї, які знаходяться в основі цієї концепції.

Сама модель Good governance є певним “продовженням” концепції Governance, розвиваючи й конкретизуючи її. Серед основних принципів Good governance, зафіксованих у 1997 р. положеннями Програми розвитку ООН (ПРООН), відносяться [11]:

1. Участь (усі громадяни мають володіти правом голосу при ухваленні рішень (безпосередньо або через інститути, що представляють їхні інтереси). Така широка участь забезпечується свободами асоціацій і слова.

2. Верховенство права (чесність і неупередженість правових структур).

3. Прозорість (вільний потік інформації, яка є доступною кожному).

4. Здатність реагувати (інститути та процеси служать усім стейкхолдерам).

5. Орієнтація на консенсус (Good governance виступає посередником між різними інтересами задля досягнення згоди).

6. Рівність (усі чоловіки та жінки мають рівні можливості в підвищенні чи підтримці власного добробуту).

7. Ефективність і результативність (процеси та інститути задовольняють потреби при найкращому використанні ресурсів).

8. Підзвітність (ті, хто ухвалюють рішення в уряді, приватному секторі та в організаціях громадянського суспільства підзвітні громадськості, а також стейкхолдерам).

9. Стратегічне бачення (лідери та громадськість мають широку і довгострокову перспективу відносно Good Governance і людського розвитку).

Модель “Good governance” передбачає, що публічне управління будується на засадах поділу влади, народовладдя, виборності й змінюваності вищих посадових осіб, підзвітності інститутів виконавчої влади, політичного

плюралізму. На відміну від існуючої практики публічного управління, заснованої на ієрархії і яка передбачає неухильне виконання наказів, визначальними особливостями нової концепції стають порозуміння і договір. Йдеться про зміни у відносинах між громадянським суспільством і органами влади. Міжорганізаційні мережі нового публічного управління (спільні підприємства, стратегічні альянси, ділові групи, організації з особливими правами, контрактні, дослідницькі консорціуми, міжміністерські, міжвідомчі та міжгалузеві утворення тощо) відрізняються від внутрішньо-організаційних мереж бюрократичних ієрархій, де відносини між акторами залежать від управлінської структури, яка забезпечує вирішення конфліктів і регулює поведінку. Хоча в міжорганізаційних мережах теж виникають конфлікти, рівень довіри і кооперативного співробітництва там істотно вище, що веде до значного скорочення трансакційних витрат, більш раціонального використання спільних ресурсів, більшої відкритості до інновацій, тобто до підвищення ефективності управлінської діяльності. Існуюче адміністрування приділяє основну увагу правилам і регламентам, Good governance – нормам, колективним домовленостям та угодам. Традиційна влада здійснюється спеціально сформованим бюрократичним апаратом; нова – передбачає різноманітні форми участі громадськості: обговорення, ініціативи, збори, слухання, комісії, форуми, робочі групи, круглі столи [6]. З одного боку, Good governance базується на широкому залученню громадськості до процесу управління та орієнтується не на власне результат, а на сам процес підготовки та ухвалення рішень. З іншого боку, концепція “Good governance” передбачає ефективність державного управління, що розуміється як досягнення поставлених цілей у необхідні терміни і з мінімальними витратами ресурсів. У цьому сенсі ефективне управління саме по собі не означає демократичного характеру прийняття і здійснення управлінських рішень. На певних етапах і при певних умовах ці дві сторони процесу управління – ефективність і демократичний характер – можуть сприйматися як суперечливі одна одній і несумісні. Однак практика державного

управління в зарубіжних країнах свідчить, що принципи демократичності та ефективності в публічному управлінні не тільки поєднані, але й взаємно передбачають і обумовлюють один одного. Саме до такого розуміння публічного управління в практиці ПРООН застосовується поняття “Good governance”.

У рамках концепції Good governance забезпечується перехід від суб’єкт-об’єктних, патрон-клієнтських відносин між органами влади та інститутами громадянського суспільства до суб’єкт-суб’єктних, партнерських взаємодій зазначених акторів, створюються можливості для участі населення в управлінні.

Підсумовуючи результати дослідження, слід зазначити, що в “чистому” вигляді зазначені моделі майже не зустрічаються. У більшості закордонних країн наразі спостерігається певна тенденція до конвергенції, своєрідної дифузії різноманітних підходів до публічного управління [10; 12]. З одного боку, це обумовлено постійними теоретичними напрацюваннями з означеної проблематики, удосконаленням, обґрунтуванням та переосмисленням існуючих та пошуком нових, більш досконалих моделей державного управління, з іншого – практичними потребами адекватно реагувати на нові виклики, які постають перед суспільством.

Перспективи подальших розвідок полягають у дослідженні шляхів та методів адаптації сучасних моделей державного управління до умов України.

Список використаних джерел

1. *Барышников Ю. Н.* Модели управления [Електрон. ресурс] / Ю. Н. Барышников ; кафедра менеджмента Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. – Режим доступа : <http://www.koism.rags.ru/publ/articles/12.php>.
2. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. / [Л. В. Сморгунов, А. П. Альгин, И. Н. Барыгин и др.] ; под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : Российская политическая энциклопедия, 2006. – Ч. I. – 384 с.
3. *Дубровин Ю. И.* Основные направления современных административно-государственных реформ в Германии / Ю. И. Дубровин // Философия образования. – 2009. – № 2. – С. 105–112.
4. *Корженко В. В.* Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance / В. В. Корженко, В. В. Никитин // Державне будівництво. – 2006. – № 1. – Режим доступа : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/e-book/doc/1/01.pdf>.
5. *Сморгунов Л. В.* Сетевой подход к политике и управлению / Л. В. Сморгунов //

Политические исследования. – 2001. – № 3. – С. 103–112.

6. *Сморгунов Л. В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию governance / Л. В. Сморгун // Политические исследования. – 2003. – № 4. – С. 50–58.

7. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / [Г. С. Одіцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін.]. – К. : Професіонал, 2008. – 288 с.

8. *Blatter J.* Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces / Joachim Blatter // Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. – 2003. – Vol. 16. – № 4. – P. 503–526.

9. *Börzel T. A.* Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks / Tanja A. Börzel // Public Administration. – 1998. – Vol. 76. – № 2. – P. 253–273.

10. *Drechsler W.* The ReEmergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective / Wolfgang Drechsler // Halduskultuur Administrative Culture. – 2005. – № 06. – P. 94–108.

11. Good Governance – and Sustainable Human Development [Электронный ресурс] / UNDP // Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. – Режим доступа : <http://www.mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>.

12. *Johnston J.* An Australian Perspective on Global Public Administration Theory: “Westington” Influences, Antipodean Responses and Pragmatism? / Judy Johnston // Administrative Theory & Praxis. – 2004. – Vol. 26. – № 2. – P. 169–184.

13. *Vienažindienė M.* New Public Management: Theoretical and Practical Aspects / Milita Vienažindienė, Ramunė Čiarnienė // Engineering Economics. – 2007. – № 5 (55). – P. 44–50.

14. *Wachhaus A.* Networks in Contemporary Public Administration: A Discourse Analysis / Aaron Wachhaus // Administrative Theory & Praxis. – 2009. – Vol. 31. – № 1. – P. 59–77.

***Berezhnyy V. O.* Public administration's main models in the world.**

It was investigated public administration's main models: bureaucratic, new public management, policy networks, good governance. It were considered their specialties, distinguishing features and reasons of implementation.

Key words: governance, public administration, models, bureaucratic, new public management, policy networks, good governance.

***Бережной В. А.* Основные мировые модели государственного управления.**

Исследованы основные модели государственного управления: бюрократическую, нового публичного менеджмента, политических сетей, надлежащего управления. Рассмотрены их особенности, характерные черты и причины внедрения.

Ключевые слова: управление, государственное управление, модели, бюрократия, новый публичный менеджмент, политические сети, надлежащее управление.