

Т. В. Кондратюк,
к. н. держ. упр., Заступник Міністра у справах сім'ї, молоді та спорту

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Охарактеризовані три основні традиції державного управління (на прикладі США, Іспанії та Швеції). Стосовно англосаксонської моделі, оцінений внесок концепцій "нового державного управління, "нового державного менеджменту" і "нової державної служби". Стосовно латинської моделі, підкреслено важливість розбудови "регіональної держави". Стосовно скандинавської моделі, описано ключову системну роль місцевого самоврядування та курс на створення "нових регіонів". Стосовно до розвитку державного управління в Україні, доведено необхідність творчого синтезу перелічених підходів і підкреслено значення впровадження принципів самоврядування на рівні місцевих органів управління.

Three main traditions of public administration are characterized (on the example of the USA, Spain and Sweden). For the Anglo-Saxon model, the contribution of "new public administration", "new public management" and "new public service" conceptions is evaluated. For the Latin model, the importance of "regional state" implementation is stressed. For the Scandinavian model, the key systemic role of local government and new regions creation course are described. For the development of public administration in Ukraine, the necessity of the approaches' creative synthesis is proved and (in order to provide its democratic grounds) the meaning of regional and local self-government principles implementation is outlined.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, інституціональний підхід, порівняльне державне управління, "новий державний менеджмент", "нова державна служба", "регіональна держава".

Keywords: government, public administration machinery, institutional approach, comparative public administration, "new public management", "new public service", "regional state".

ВСТУП

Важливою науковою проблемою є обґрунтування шляхів удосконалення системи механізмів державного управління на сучасному етапі суспільного розвитку. Хоча цій проблемі присвячується дуже значна кількість праць провідних вітчизняних науковців, під кутом зору всебічного дослідження відповідних теоретичних напрацювань і соціальної практики економічно найбільш розвинутих демократичних країн з метою творчого застосування в Україні вона вивчена ще недостатньою мірою. Зокрема, вельми актуальним є звернення до процесів, що відбуваються у США, Іспанії та Швеції, які останнім часом демонструють суттєве зростання результативності та ефективності роботи національних систем державного адміністрування.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою дослідження є виявлення найбільш значущих з точки зору використання під час удосконалення механізмів вітчизняного державного управління тенденцій розвитку основних моделей державного управління та національних систем його механізмів у політично й економічно високорозвинутих країнах. Її було досягнуто шляхом розв'язання низки конкретних наукових завдань, що зводилися до такого: включити розмірковування з приводу предметної визначеності науки державного управління у контекст досліджен-

ня механізмів державної політики та адміністрування; охарактеризувати інституціональний підхід і порівняльне державне управління в якості методологічної основи дослідження; розглянути розвиток трьох головних традицій державного управління на прикладі вдосконалення його теоретичного обґрунтування і практичних механізмів у трьох країнах — Іспанії, США та Швеції; наголосити на моментах, що виглядають найбільш корисними з точки зору застосування у процесі вдосконалення національної системи державного управління України.

РЕЗУЛЬТАТИ

З точки зору предметної визначеності науки державного управління (англ. government, або governing) велике значення має адекватна характеристика такої базової категорії, як державне адміністрування, або державно-адміністративна діяльність (англ. public administration) [4]. Важливо, що в середині поточного десятиліття, у публікації 2003 року, з'явилось, так би мовити, офіційне тлумачення терміна "державне адміністрування", надане організацією системи ООН — Програмою розвитку (ПРООН). Її експерти оперують двома дуже близькими, тісно взаємопов'язаними значеннями категорії:

а) з одного боку, під державним адмініструванням розуміють систему механізмів (англ. aggregate machinery), тоб-

то управлінську політику, правові норми, процедури, системи, організаційні структури, персонал і т. ін., що фінансуються з державного бюджету й відповідають за менеджмент діяльності виконавчої влади та її взаємодію з іншими зацікавленими суб'єктами, які представляють державу, суспільство й зовнішнє середовище;

б) з другого боку, державне адміністрування трактується як менеджмент і реалізація всього комплексу державної діяльності, спрямованої на впровадження законів, указів, рішень центрального уряду й місцевих органів влади, та управління наданням державних послуг [12, с. 5].

Спираючись на наведені вище визначення, хочемо підкреслити три моменти. По-перше, з певної точки зору всю систему державного управління можна представити як сукупність його механізмів. По-друге, нерідко державно-адміністративна діяльність трактується як така, що охоплює й державну політику (англ. public policy). Нарешті, виходячи з цього, у більшості випадків поняття державно-управлінської діяльності та державного адміністрування можна використовувати як повністю тотожні, взаємозамінювані.

Зазначимо ще один момент, який є дуже важливим для віднаходження предметної визначеності науки державного управління. Вихідним пунктом, цариною, в якій закладаються підвалини будови цієї наукової галузі, є функціонування державних інститутів. З цієї точки зору показово, що, наприклад, відомий канадський вчений Р. Ландес (Landes) коротко визначив державне управління як інституційну організацію політичної влади в межах певної території. А в іншому авторитетному джерелі державне управління характеризується як інституціалізований процес, за допомогою якого реалізуються внутрішні та зовнішні аспекти державного суверенітету [17, с. 179—180].

Основними напрямками інституціонального підходу у науці державної політики та адміністрування є: 1) нормативна теорія; 2) соціологічний інституціоналізм; 3) теорія інститутів як спільно збудованих місцевих порядків; 4) історичний інституціоналізм [5]. Хотіли б особливо зупинитися на внеску останнього, оскільки його значення важко переоцінити. Адже завдяки його застосуванню в обігу науки державного управління з'являється не лише накопичений у царині історичного знання фактаж, а й витончена дослідна методологія, що склалася в межах цієї наукової галузі. Історичний інституціоналізм як самостійний напрям склався наприкінці 70-х — на початку 80-х років минулого століття. Цей підхід визначає державне адміністрування як частину політичного життя. Його представники наголошують, що держава не функціонує як єдиний, незалежний та нейтральний агент із метою досягнення компромісів на засадах консенсусу [7].

На нашу думку, у вивченні проблем сучасного "глобалізованого" соціального життя ключову роль повинні відігравати міжнародні порівняльні дослідження. Це твердження, зокрема, повною мірою стосується державно-управлінської науки. Піднятися на новий рівень у межах цього комплексу дисциплін дозволяє звернення до методологічних і концептуальних напрацювань так званого порівняльного державного управління (англ. comparative public administration). Так іменується підгалузь або підхід до розв'язання проблем науки державного управління, що зіставляє та порівнює адміністративну практику в різних країнах і веде пошук теорій, придатних для широкого застосування під час вивчення відповідної практики у світі [9, с. 456].

Проте волимо підкреслити наступну обставину. Ще один з фундаторів сучасної науки державного управління Р. Даль (Dahl), визначаючи майже шістьдесят років тому її необхідні елементи, зокрема, констатував, що повинен існувати масив порівняльних досліджень, це дозволить сформулювати принципи та узагальнення, які долатимуть межі національних кордонів і приналежного окремим країнам історичного

досвіду [11]. Тобто вже в період становлення наукової галузі акцентувалося ключове значення і парадигматичний статус міжнародної компаративістики.

Переконані, що одним із безсумнівних, незаперечних надбань вітчизняної політичної сфери та системи державного управління є вкорінення демократичного характеру їхнього функціонування та розвитку. Тому, незважаючи на те, що треба звертатися до досвіду всіх без винятку регіонів світу, його порівняльна цінність з точки зору державно-українських проблем, що вирішуються в Україні, не є однаковою. Для більш ефективного розв'язання стратегічних і тактичних завдань поточної розбудови української державності важливе значення має передусім, глибоке осмислення і творче запозичення досвіду світових лідерів у запровадженні та постійному вдосконаленні демократичної практики державного управління — високорозвинутих і середньорозвинутих у політичному й економічному сенсі країн Західної Європи, Північної та Південної Америки, Австралії й Океанії.

Йдеться про здобутки західної мегацівілізації. У межах останньої, як доводять мексиканські фахівці Д. Арельяно-Гаульт (Arellano-Gault) і А. дель Кастільйо-Вега (Castillo-Vega), треба насамперед аналізувати й порівнювати три різні мегатрадиції державного управління: англосаксонську, латинську і скандинавську [3]. Очевидно, що кожна з цих категорій охоплює велику групу держав. Відповідно вони не враховують багато моментів, якими відрізняється адміністрування в окремих країнах кожної з груп. Утім, застосування в науковому дослідженні подібних узагальнюючих, наднаціональних "ідеальних типів" (позначення класика суспільствознавства М. Вебера) може бути корисним [8, с. 520].

Надалі охарактеризуємо три вказані традиції. При цьому спочатку коротко висвітлюватимемо їхні загальні риси та тенденції, а потім звертатимемося до досвіду окремих країн — тих, у яких втілення традицій набуває рис "взірцевого", найпоказовішого, найнаочнішого. Для того, щоб їх виділити, ми проаналізували широку сукупність фактів, процесів і явищ. На зазначеній підставі можемо стверджувати, що такими країнами виступають: для англосаксонської традиції — США, для латинської традиції — Іспанія, для скандинавської традиції — Швеція.

Перша з перелічених мегатрадицій, англосаксонська традиція державного управління, відображена у працях таких корифеїв наукової галузі, як В. Вільсон (Wilson), Л. Гулік (Gulick), Д. Волдо (Waldo), В. Остром (Ostrom). Вона розвивалася шляхом так званої "відмови від влади", тобто має схильність до наголошування на нейтральності й професійному адмініструванні як на головних інструментах контролю над бюрократичними утвореннями та запобігання потраплянню в полон до останніх.

Протягом кількох останніх десятиліть у межах англосаксонської традиції відбулися суттєві зрушення. Стверджувати це дає підстави насамперед дослідження процесів державотворення у США. Волимо підкреслити обставину, якій у вітчизняній літературі досі, на наш погляд, не приділялося достатньої уваги, а саме: помітний вплив на американську науку і соціальну практику здійснило так зване "нове державне управління" — напрям, що розвивався з кінця 60-х років минулого століття. Внесок цього напрямку в теорію і безпосередню державно-управлінську діяльність узагальнили його провідні представники Ф. Маріні (Marini) та Г. Дж. Фредеріксон (Frederickson) [14, с. 1804—1805]. На нашу думку, головне полягає в тому, що звичайний наголос на ефективності, економічності завдяки впливу "нового державного управління" і в теорії, і на практиці було доповнено орієнтацією на вимоги забезпечення соціальної справедливості.

У тих же США протягом останніх десятиліть поряд із "новим державним управлінням" розвивалися й інші підходи, що претендували або навіть продовжують претендувати

на парадигматичний статус. Насамперед, ідеться про так званий "новий державний менеджмент". Вважають [15], що цю модель як певну цілісність уперше запропонували науковці Д. Осборн (Osborne) і Т. Геблер (Gaebler) [20].

Концептуальна сутність "нового державного менеджменту" полягає в тому, що робиться наголос на використанні інновацій, ресурсів і організаційних ідей приватного сектора для вдосконалення управлінської діяльності в секторі державному. Серед чільних урядовців палким прибічником цієї моделі виступав колишній віце-президент США Е. Гор (Gore), завдяки чому її було прийнято на озброєння адміністрації президента Клінтона. Тобто у певному сенсі можна сказати, що в Америці зазначений підхід був офіційним.

Хотіли б підкреслити, що "новий державний менеджмент" був упроваджений у практику державного управління США. Він став елементом фундаменту, на який і нині спираються у своїй діяльності органи влади цієї країни. Використовуючи популярний у сучасній соціологічній теорії термін, воліємо наголосити на державно-управлінській укоріненості в США "нового державного менеджменту".

Що стосується критиків цієї парадигми науки і практики державного управління, вони акцентують увагу, в першу чергу, на тому, що в її межах люди розглядаються скоріше як "споживачі", ніж як "громадяни". Відповідно в них вбачають передусім користувачів кінцевого продукту системи державного управління, а не співучасників політичного процесу, творення державної політики. Особистість є одиницею скоріше економіки, ніж демократії. До речі, таке ставлення вельми розповсюджене серед працівників органів влади США всіх рівнів.

Подолання цієї обмеженості поставили собі за головну мету прибічники чергової моделі, що претендує на парадигматичний статус, — так званої "нової державної служби". Її специфіку на межі століть чітко артикулювали американські дослідники Дж. і Р. Денхардт (Denhardt) [13]. Концепція "нової державної служби" акцентує первинну роль громадян, що полягає у їх активній участі в управлінні державними справами та на всіх етапах творення і провадження державної політики.

Зазначається, що в умовах глобалізації економічного й політичного життя, коли виникають підстави говорити про "транснаціональне управління" та про "транснаціональні виконавчі мережі", виконання громадянами національних держав цієї ролі утруднюється. Проте й боротьба за збереження та посилення демократичних засад в управлінні суспільними та міжнародними справами також розгортається в різних регіонах світу. Як приклад, можна згадати впливовий австралійський неприбутковий проект "електронної демократії" [19]. Його метою є залучення до обговорення цих питань провідних політиків, державних високопосадовців, науковців, підприємців, інших представників зацікавлених громадських кіл. Дискусія ведеться стосовно ключових, найважливіших проблем політичного життя, формулювання і провадження державної політики.

Осмислення латинської традиції державного управління пов'язується, насамперед, із внеском сучасних науковців Іспанії та іспаномовних країн Латинської Америки, в першу чергу Мексики [8, с. 521, 526]. Згідно з цією традицією, влада є такою, що проникає повсюдно, всеосяжною. У її межах виходять із того, що політики та бюрократи за визначенням є носіями влади.

Найяскравішим прикладом втілення "латинської" парадигми державного управління є політичний розвиток Іспанії з середини 70-х років минулого століття. Можливо, передусім внесок цієї країни до світової скарбниці науки, ідеології та практики державного управління пов'язаний із розвитком регіональних складових державно-управлінської системи. Стосовно наукового поняття регіону, узагальнюючи, можна сказати, що політологія та державне управління

розглядають регіони як території з власними політичними або адміністративними структурами, котрі в соціальній ієрархії розташовуються нижче загальнодержавного рівня та, в більшості випадків, між національним рівнем і рівнем місцевих органів державної влади. Регіони, у такому розумінні, виступають частиною держави [2, с. 77]. Саме цим баченням керуються у практиці соціального управління іспанські урядовці, політичні та громадські діячі.

Іспанія (разом з Італією) подарувала світові, можна сказати, класичний та вельми ефективний зразок такої нової форми державного устрою, як "регіональна держава" (англ. "regional state"). Найважливішими ознаками останньої виступають: 1) деволюція законодавчої компетенції, яка означає наявність певної категорії питань, законодавче вирішення котрих здійснюється регіонами самостійно; 2) загальні прямі вибори регіональної ради (законодавчого органу); 3) існування регіонального виконавчого органу, який несе політичну відповідальність перед регіональною радою; 4) власна фінансова компетенція регіональних органів влади, пов'язана з системою розподілу ресурсів. У цьому типі державного устрою сфера компетенції національного уряду формується за залишковим принципом [18, с. 1930].

Ключові моменти, що стосуються регіонального поділу, управління і розвитку, в Іспанії закріплені на рівні Основного Закону країни. Конституцією 1978 року на додаток до провінційної та муніципальної ланок були створені 17 автономних "спільнот" (ісп. *comunidades*) із власними органами державного управління, що діють на засадах самоврядування. Нам видається найточнішим саме такий переклад назви відповідних утворень, хоча в найавторитетніших джерелах фігурують переважно інші. Зокрема, В. М. Шаповал говорить про "автономні співтовариства" [6, с. 92]. Інше авторитетне джерело характеризує адміністративно-територіальний поділ Іспанії наступним чином: "50 провінцій, що входять до складу 17 автономних областей" [1, с. 191]. Останній варіант перекладу є найбільш поширеним.

Формування правової бази утворення та функціонування автономних спільнот було завершено до 1985 року. Перші вибори до їхніх органів влади у двох "історичних областях" (ще один варіант перекладу відповідної назви) були проведені 1979 року. Нині у всіх сімнадцяти створені та працюють однопалатні регіональні парламенти. Останні, зокрема, обирають керівництво виконавчої гілки регіональної влади. Процес перерозподілу повноважень у бік посилення відповідальності автономних спільнот продовжується. Хоча вже зараз їхні органи влади несуть повну відповідальність за охорону здоров'я, освіту та інші соціальні програми.

Нарешті, третя парадигматична наднаціональна традиція державного управління світу західної демократії — скандинавська модель — робить наголос на глибокій впевненості у тому, що соціальні спільноти здатні самостійно керувати своїми справами [16]. У протилежність англосаксонській моделі, що передбачає недовіру поміж індивідами, які реалізують власні інтереси, скандинавська модель орієнтується на довіру як на найважливішу цінність [10].

Чи не найяскравіше риси скандинавської традиції державного управління втілює та відображає його система, що склалася у Швеції. Зокрема, шведська модель народовладдя спирається на потужні регіональний і місцевий компоненти. Територія країни поділяється на 21 округ — "лен". Кожен з округів має власні органи представницько-законодавчої та виконавчої влади. У свою чергу, кожен із шведських ленів поділяється на кілька муніципалітетів, яких зараз у країні нараховується 290. Саме органи управління "комуни" несуть відповідальність за велику частину місцевих послуг, зокрема функціонування шкіл, подолання надзвичайних ситуацій (крім охорони правопорядку, що залишається прерогативою центрального уряду) і містобудування.

Останнім часом у Швеції розглядається можливість

"злиття" існуючих округів-ленів у більші за розмірами регіональні утворення, числом від 6-ти до 9-ти. Дискусія з цього приводу триває. Якщо відповідне рішення таки буде ухвалено, "об'єднавчі" процеси, ймовірно, завершаться в середині другого десятиліття поточного сторіччя.

Виходячи з викладеного, можемо стверджувати, що в Україні слід сконцентрувати увагу і зусилля на отриманні високого професійного рівня державних службовців із створенням механізмів якомога ширшого залучення громадськості до формулювання і провадження державної політики. Рівноцінної альтернативи інтенсифікації громадської участі у політичному процесі на всіх його стадіях просто не існує. А одним із ключових напрямів такого залучення громадян до суспільних справ є послідовне впровадження засад самоврядності в діяльність органів місцевого управління України. Сподіваємося, що саме на цьому буде сконцентровано зусилля верхівки всіх гілок влади.

ВИСНОВКИ

Наукова новизна результатів дослідження полягає в наступному:

— показано, що найціннішим з точки зору розбудови української державності є врахування здобутків країн, що лідирують як у галузі економічного розвитку, так і у справі забезпечення демократичних засад функціонування політичної сфери;

— у США — країні, в якій найяскравіше втілено англосаксонську традицію державного управління, — сполучення нових парадигматичних концепцій призвело до того, що нині його ідеологія та механізми базуються на визнанні однакової цінності завдань ефективного функціонування органів влади та участі громадян у виробленні, провадженні державної політики на всіх стадіях політичного процесу;

— звернення до напрацювань "взірцевих" країн, у яких втілюються латинська (Іспанія) та скандинавська (Швеція) традиції державного управління, переконує, що на сучасному етапі ключовим елементом демократії є посилення регіональної, місцевої складової державного управління;

— в Іспанії в умовах переходу від авторитарної до демократичної системи виявило високу ефективність використання моделі "регіональної держави";

— досвід Швеції цінний насамперед тим, що в цій країні й нині основою політичних процесів виступає громадська самодіяльність і місцеве самоврядування;

— в Україні ключовим напрямом удосконалення системи механізмів державного управління має бути забезпечення безпосередньої громадської участі в реалізації головних завдань усіх стадій політичного процесу.

Теоретичне значення наведених положень зумовлюється тим, що вони являють собою важливі доповнення до наукової концепції вдосконалення системи механізмів державного управління на сучасному етапі суспільного розвитку. Їхня практична значущість випливає з можливості та корисності застосування з метою покращення роботи всієї сукупності механізмів державного управління України. Подальші розробки з цієї теми, на нашу думку, мають бути пов'язані, насамперед, із поглибленням наукового аналізу шляхів удосконалення підсистем державно-управлінських механізмів, що функціонують в окремих сферах суспільного життя.

Література:

1. Дахно І. І. Країни світу : енциклопедичний довідник / І. І. Дахно, С. М. Тимофіїв. — К.: МАПА, 2007. — 608 с.
2. Кондратюк Т. В. Державна політика підтримки малого бізнесу : [монографія] / Т. В. Кондратюк. — К.: Видавничий центр "Академія", 2003. — 112 с.
3. Кондратюк Т. Поняття та основні традиції світової науки і практики державного управління / Т. Кондратюк // Збірник наукових праць Національної академії держав-

ного управління при Президентіві України / [Заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. — К.: Вид-во НАДУ, 2005. — Вип. 1. — С. 41—50.

4. Кондратюк Т. В. Еволюція уявлень стосовно предмета науки державного управління та політики у зарубіжній соціальній думці / Т. В. Кондратюк // Інвестиції: практика та досвід. — 2009. — № 17. — С. 72—75.

5. Кондратюк Т. В. Сучасний розвиток інституціонального підходу в науці державного управління / Т. В. Кондратюк // Економіка та держава. — 2009. — № 10. — С. 48—50.

6. Шаповал В. М. Державний лад країн світу / В. М. Шаповал. — К.: Український Центр Правничих Студій, 1999. — 320 с.

7. Anderson C. Political design and the representation of interests / C. Anderson // Trends towards corporatist intermediation / [Edited by P. Schmitter and G. Lehmbruch]. — Beverly Hills (CA) : Sage, 1979. — P. 145—173.

8. Arellano-Gault D. Maturation of public administration in a multicultural environment: lessons from the Anglo-Saxon, Latin, and Scandinavian political traditions / D. Arellano-Gault, A. del Castillo-Vega // International Journal of Public Administration. — 2004. — Vol. 27. — № 7. — P. 519—528.

9. Balanoff H. Comparative public administration / H. Balanoff, M. Van Wart, K. Pryor // International encyclopedia of public policy and administration / [Editor in chief J. M. Shafritz]. — Boulder (Colorado): Westview, 1998. — Vol. 1. — P. 456—461.

10. Christensen T. Assessing public management reform in Norway, Sweden, and the United States of America / T. Christensen, P. Laegreid, L. Wise // International Journal of Political Studies. — 2001. — Vol. 3. — № 3. — P. 41—70.

11. Dahl R. A. The science of public administration / R. A. Dahl // Public Administration Review. — 1947. — Vol. 7. — № 1. — P. 1—11.

12. Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration: Note by the Secretariat E/C. 16/2006/4 / Committee of Experts on Public Administration. — New York : United Nations Economic and Social Council, 2006 (5 January). — 15 p.

13. Denhardt R. B. The new public service: serving rather than steering / R. B. Denhardt, J. V. Denhardt // Public Administration Review. — 2000. — Vol. 60. — № 6. — P. 549—559.

14. Frederickson H. G. Public administration, new / H. G. Frederickson, F. Marini // International encyclopedia of public policy and administration / [Editor in chief J. M. Shafritz]. — Boulder (Colorado): Westview, 1998. — Vol. 3. — P. 1801—1805.

15. Kamensky J. M. Role of the reinventing government movement in federal management reform / J. M. Kamensky // Public Administration Review. — 1996. — Vol. 56. — № 3. — P. 247—255.

16. Laegreid P. Administrative reforms in Scandinavia — testing the cooperative model / P. Laegreid // Public sector reform. An international perspective / [Editor B. Noham]. — London: Palgrave, 2001. — P. 66—81.

17. Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science / [Supervised by K. E. McVicar]. — 2nd ed. — Kyiv: Osnovy, 1998. — 448 p.

18. Meyers C. Region / C. Meyers, R. Maes // International encyclopedia of public policy and administration / [Editor in chief J. M. Shafritz]. — Boulder (Colorado): Westview, 1998. — Vol. 4. — P. 1930—1934.

19. OpenForum.com.au // www.openforum.com.au

20. Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / D. Osborne, T. Gaebler. — Reading (MA): Addison-Wesley, 1992. — 405 p.

Стаття надійшла до редакції 05.01.2010 р.