

**ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС
«КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»**

ТВОРЧА РОБОТА УЧАСНИКА ТРЕТЬОГО ТУРУ
ЩОРІЧНОГО ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ
“ КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ”
НА ТЕМУ:

СУЧАСНІ УПРАВЛІНСЬКІ МОДЕЛІ NEW PUBLIC MANAGEMENT ТА

Балега Тетяна Олександрівна

прізвище, ім'я, по батькові учасника)

Департамент соціального захисту населення ОДА

(місце роботи)

головний спеціаліст

(посада)

дата виконання

підпис учасника

2018 рік

ЗМІСТ

Введення.....	3
Визначення моделі New Public Management та принципи.....	4
В	
и	
Аналіз політичної системи України стосовно здатності до побудови гармонійного управління.....	18
Суспільно-політичні стимули й бар'єри для “Гармонійного урядування”...22	
Список використаних джерел	
п	
..	
н	
ц	
и	
п	
и	

Введення

Останнім часом все більше вчених, експертів усвідомлюють, що реформована відповідним чином система державного управління здатна не тільки адекватно відповідати на виклики часу, а й проектувати майбутні форми соціального порядку в країні. Хоча проблему реформування системи державного управління загалом можна віднести до «одвічних», однак особливої актуальності вона набула саме сьогодні, коли країна опинилася в глибокій кризі.

Демократизація суспільства серед іншого передбачає реформування існуючої системи державного управління, яка протягом останніх 20 років в Україні хоча й зазнала серйозних змін, проте перейшла в інший стан без чітко сформованої стратегічної концепції й відповідного плану дій.

Наразі державне управління в Україні функціонує на основі поєднання радянських суспільних інститутів з новими інститутами, що з'явилися вже в роки незалежності. В Україні співіснують елементи трьох різних моделей державного управління: командно-адміністративної, класичної веберівської та нового публічного менеджменту. Це призводить до неефективності системи державного управління в процесі демократичних реформ, що не сприяє розвитку суспільного прогресу в державі.

Перш ніж розглядати реформування системи державного управління, слід визначитися, за якою моделлю доведеться працювати в перспективі. При цьому не слід забувати, що будь-яка модель не є панацеєю від усіх негараздів, вона має певні переваги і недоліки, як і можливості та рамки застосування. Це процес діалектичний, творчий, динамічний.

Дослідження ролі держави в масштабах всього світу продемонструвало величезне значення якості державного управління для забезпечення суспільного добробуту. Згідно «Звіту про світовий розвиток-1997», підготовленого Світовим банком, метою розвитку є не «сильна» або «мінімалістська» держава, а ефективна держава. Останнє знаходиться в центрі економічного та соціального розвитку, але не як безпосереднє джерело зростання, а як партнер, каталізатор і

помічник, стимулюючий і доповнює діяльність приватного бізнесу і окремих осіб.

У західних країнах були запропоновані свої способи реформування держави у його сутнісному вимірі, що претендують на універсальність і загальність застосування. Мова йде про дві управлінські концепції - New Public адміністративних реформ і запозичуються іншими країнами. З елементів зазначених концепцій можна сформувати «ідеальну модель» державного управління, яку надалі можна використовувати для дослідження адміністративних реформ у різних країнах. Саме питанням синтезу концепцій нового державного менеджменту та сталого управління і присвячена ця тема.

Визначення моделі New Public Management та принципи

Вирішення ключових завдань, які стоять перед Україною, зокрема закріплення позитивної економічної динаміки, підвищення та збереження темпів зростання, досягнення соціальної гармонії потребує істотного прискорення та поглиблення процесу оновлення цілісної системи управління в Україні. Саме такою системою і є новий публічний менеджмент (New Public Management - NPM), механізми впровадження якого відіграли ключову роль під час проведення реформ у багатьох промислово розвинутих країнах. Серед країн, які визнали ефективність New Public Management, США, Велика Британія, Швеція, Німеччина, Франція, Нідерланди, Нова Зеландія. Вслід за країнами-лідерами реформи у дусі NPM стали поширюватися і серед інших країн, що може свідчити тільки про їх ефективність та результативність.

Основні риси нової моделі державного управління були запозичені з недержавного сектору економіки. Їхнє оформлення в організаційну модель і ідеологію практики державного апарату відбулося у другій половині 70-х рр. XX ст.

Отже, New Public Management - це модель державного управління, в основі

якої лежить запозичення методів корпоративного управління, які застосовуються в бізнесі та некомерційних організаціях. Ця нова модель управління орієнтована на підвищення гнучкості прийняття рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, делегування повноважень на нижчий рівень прийняття рішень та посилення механізмів зворотного зв'язку між державою та громадянами.

Поштовхом до поширення терміна "менеджмент", що ввійшов і в мову бізнесменів, і в мову державних чиновників США, слугувала публікація в 1982 р. книги "У пошуках ефективного управління", яка стала свого роду Біблією для державних адміністраторів. Автори книги - Т.Пітерс і Р.Уотермен - досліджували роботу таких корпорацій, як Боїнг, IBM та Макдональдс, робота яких була визначена ними як "сама довершеність", і вони виявили, що в них є ряд загальних характерних рис, які могли б бути запозичені й державними установами, зокрема:

1. Схильність до дії. Ефективна організація відразу приступає до справи, у той час як чиновник державної установи аналізує, радиться, але не приймає рішення, поки його не змусять до цього. Організації повинні стати більш гнучкими, відійти від традиційних зразків формального реагування, від твердих, фіксованих оргструктур, які погіршують їхню діяльність.

2. Бути ближче до клієнта. Ефективні організації уважно прислухаються до запитів клієнта й реагують на його вимоги. У протилежному випадку вони банкрутують. Основній частині державних установ і організацій це не загрожує. Наприклад, місцева влада є монополістом у наданні багатьох послуг, які більше ніким не надаються. Занадто часто державні бюрократи зайняті собою, а не клієнтами.

3. Самостійність і заповзятливість. Людей варто стимулювати в прояві відповідальності й ініціативності, у відмові від рутини й від покірного слідування інструкціям.

4. Ефективність через людей. Кожен працівник корпорації стимулюється в

прояві новаторства, що служить поліпшенню роботи корпорації в цілому. У корпорації панує така атмосфера, коли люди висувають високі вимоги один до одного. У державній сфері акцент ставиться на зниженні витрат, а не на поліпшенні якості послуг, від чого часто починає страждати "рівень тренування" працівників.

5. Виконувати роботу незважаючи на зміни в системі цінностей. Люди, що працюють в корпорації, розділяють загальну систему цінностей і мають як мотивацію мету самої корпорації. Відомо, що цінності, яких дотримуються політики, з часом змінюються. Якщо державні чиновники розділяють ідеї однієї партії, вони не зможуть працювати, якщо до влади прийде інша партія? Вочевидь, уникнути такої ситуації можливо, якщо виходити з таких орієнтирів, як професіоналізм, концентрація на конкретних вимогах клієнта або місцевої громади.

6. Вибір сфери діяльності. Корпорація повинна вміти знайти той вид діяльності, для якого вона найбільше придатна, і займатися ним. Що стосується установ державної сфери, то вони виконують ті види діяльності, які запропоновані їм законодавством. Приватна корпорація може припинити займатися одним видом діяльності й перейти на інший.

7. Простота структури, не роздуті штати. Ефективна організація має просту структуру з невеликою кількістю ієрархічних рівнів. Такий підхід суперечить традиційній бюрократичній структурі з безліччю ієрархічних рівнів.

8. Поєднання "твердості" і "м'якості". Реалізація основних цілей контролюється згори; водночас нижні ієрархічні рівні самостійні в діях, що сприяє досягненню цих цілей.

Загальні принципи організації державного управління в рамках моделі NPM були сформульовані відомими ідеологами й практиками цих реформ Д. Осборном і Т.Геблером, вони назвали їх принципами відновлення сучасних систем державного управління, зокрема:

1) розвиток конкуренції між виробниками та постачальниками суспільних

послуг;

2) розширення прав громадян, передача контролю за діяльністю урядових закладів з рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам;

3) оцінювання роботи установ не по витратах, а по вигодах, результатах;

4) керування цілями (місією), а не законами й правилами;

5) переосмислення самого поняття "клієнт державної установи" - перетворення клієнтів у вільних споживачів, надання їм вибору між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла тощо;

6) запобігання виникненню проблем;

7) заробляти більше, ніж витратити;

децентралізація управління, внесення в роботу духу співробітництва й взаємодопомоги;

9) надання переваги ринковим механізмам всупереч бюрократичним;

10) зосередження не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні вирішення проблем, що виникають в суспільстві всіма секторами, - державним, приватним і некомерційним.

У 1993 р. американський уряд приступив до реформ, що отримали назву "створення управління наново" (геітеМіоп). Ці реформи протікали в надзвичайно заполітизованій обстановці. З одного боку, американські реформи торкнули більше число компонентів управління і були проведені в коротші терміни ніж в інших країнах. З другого боку, через політизованість реформ вони були зосереджені на зміні поведінки бюрократів, а не на зміні структур і процесів управління. Реформатори також прагнули знизити вартість і підвищити ефективність послуг, що надавались федеральною системою управління споживачам. З цією метою в США здійснювалася децентралізація бюрократії, а також делегування федеральних повноважень на більш низькі рівні управління. У США приватизація державних функцій носила досить обмежений характер, і наголос був зроблений на користь контрактів між державними й існуючими приватними підприємствами, а також на встановлення партнерських відносин

між ними.

Проведені реформи переслідували широкомасштабні цілі: уряд в ході реформ мав наново визначити роль держави і її відносини з громадянами.

Вищевикладені принципи відновлення сучасних систем державного управління, визначені Д.Осборном і Т.Геблером, дають змогу зробити висновок про те, що в реформах нового публічного менеджменту домінують дві тенденції: економічна - маркетизація і організаційна - дебюрократизація.

Змістом маркетизації є введення в практику державного апарату ринкових механізмів у найширшому розумінні. Обов'язковим елементом маркетизації є приватизація. Суть останньої полягає не в продажу як такому державної (муніципальної) власності, а в скороченні складу й обсягу державних функцій, у тому числі функцій оперативного управління, зменшення навантаження на бюджети всіх рівнів. Приватизація - це спосіб "стиснення" змісту й обсягу функцій під тиском нестачі ресурсів для забезпечення їх виконання. Інший широко застосовуваний ринковий механізм - контрактація. Ті функції з виробництва й надання суспільних благ, які за допомогою приватизації передані на реалізацію в недержавний сектор, але є значущими, держава продовжує більш ретельно контролювати, щоб забезпечити їхнє виконання з обсягу і якості. Тоді держава може залишити їх на бюджетному фінансуванні на умовах контрактного виконання. У цьому випадку здійснюється ретельна підготовка контрактних умов, контролюються цільові витрати бюджетних засобів підрядними організаціями, асортимент, обсяг і якість виробництва суспільних послуг у рамках контракту. Маркетизація припускає також розмежування в структурі державного управління функцій визначення політики й регулювання, нагляду й виробництва послуг. Поширеним засобом у цій частині є виведення за межі адміністративної ієрархії державних організацій, безпосередньо зайнятих виробництвом і наданням послуг населенню.

Дебюрократизація є організаційним забезпеченням економічних імперативів, що орієнтуються на ефективність державного сектору в цілому. Основний зміст

дебюрократизації містить у собі наступні елементи:

- зміну принципів формування організаційної структури державного управління (децентралізація й деконцентрація замість централізації і концентрації домінування функціонального укладу всупереч галузевому, інтеграція замість спеціалізації й диференціації та ін.);
- зміну складу й змісту функцій державного управління, їхньої структури; появу додатково до традиційних функцій прогнозування, стратегічного аналізу, оцінки і планування, маркетингу ресурсів, продуктів, споживачів, управління людськими ресурсами установ, фінансового менеджменту тощо; посилення й організаційне відокремлення функцій аналізу, оцінки і координації й зосередження їх на вищих рівнях управління;
- зміну принципів комплектування підрозділів (команди, комітети й робочі групи) на основі змістовних кваліфікаційних, а не формальних критеріїв;
- зміну систем планування, звітності й контролю;
- зміну системи оцінки роботи, стимулювання й контролю персоналу;
- зміну системи винагород, встановлення залежності їх від результатів роботи;
- встановлення домінування кваліфікаційних критеріїв просування й найму персоналу;
- підвищення мобільності персоналу;
- скасування інструкцій і правил, що ускладнюють досягнення цілей і показників проміжної ефективності;
- перегляд і скасування видів робіт і операцій, не орієнтованих на кінцевий результат;
- тотальну орієнтацію на продуктивність та якість робіт і послуг;
- скорочення чисельності адміністративного персоналу [4; 8].

Впровадження менеджеризму в діяльність державних організацій включає встановлення п'яти типів індивідуальної підконтрольності як необхідного мінімуму для відповідального чиновника:

- 1) правовий контроль (законодавче регулювання);

- 2) фінансовий контроль (як витрачаються державні кошти);
- 3) з позицій здійснення політики (досягнення цілей; виконання обіцянок і очікувань);
- 4) демократичний контроль (інформація й консультування з виборними органами, зв'язок із громадянами);
- 5) етичний контроль (дії відповідно до етичних норм).

Подібні зміни одержали назву трьох "Е" - економія, енергійність і ефективність - і глибоко вплинули на розуміння як ролі управління при визначенні державної політики, так і статусу державного службовця.

Традиційні бюрократичні методи державного управління з позицій нового публічного менеджменту були піддані найжорсткішій критиці як "гнітюча підприємницька ініціатива, що обмежує вибір, як передумова надвиробництва послуг і як передумова для розбазарювання коштів, не результативності", а ринок, точніше ринки в різних сферах, розглядалися як щось протилежне і позитивне: "заохочуючи конкуренцію, вони максимізують волю вибору, збільшують результативність у різних формах, створюють умови для розквіту підприємницької ініціативи в рамках держави".

Проведені реформи зосереджувалися на вирішенні таких найважливіших проблем, як політична, адміністративна, наближення держави до громадян.

Більшою мірою політична проблема, зосереджена на питанні "що повинна робити держава?", може бути вирішена лише за умов спираючись на політичну систему держави. Адміністративна проблема, пов'язана з адмініструванням та питаннями ефективності, у свою чергу, зосереджена на питанні "як держава може краще робити те, що повинна?". Вирішення цієї проблеми вимагає твердого політичного управління й підтримки. Реформатори із чиновницького апарату повинні отримувати виразні сигнали від політиків, що прийшли до влади в результаті виборів, оскільки в них самих немає вагомих спонукальних стимулів займатися реформуванням своєї діяльності.

Результатом проведених реформ повинно було стати підвищення довіри

населення, оскільки ознаки зниження рівня довіри були очевидними, що особливо простежувалось в 1990-і рр., коли громадяни залишались прихильниками демократії як форми політичного устрою, однак були не задоволені тим, як демократія функціонує в країні. У багатьох випадках подібна незадоволеність виступає як потужний спонукальний мотив проведення адміністративних реформ.

Одним з основних компонентів проведених реформ стало підвищення значення й відповідальності низових рівнів управління. В цілому процес надання послуг повинен був ставати все більш прозорим для населення, відомчі бар'єри не повинні перешкоджати цьому процесу.

Проведені в США реформи в цілому збільшили продуктивність роботи апарату державної служби, підвищили якість надання державних послуг та зменшили їх собівартість. У результаті проведених реформ державна служба наблизилась до громадян. На думку автора, Україна потребує впровадження елементів концепції NPM, що дасть змогу наблизити державну службу до пересічних громадян, підвищити якість послуг та, в першу чергу, виявити, чого насправді потребує населення. На сьогодні є успішні практики впровадження інструментів NPM в містах і регіонах України, зокрема: запровадження пілотних проектів, маркетингових інструментів, єдиного вікна, практики бенчмаркінгу.

Визначення та принципи Good Governance

Постсучасні організаційні дослідження стверджують, що керівництво з боку громадськості повинне розвивати діалог і спільні відносини, вирощувати «освічену людину». Центральним елементом управлінських відносин стає людина з її автономією, різноманітністю, вільною від гніту, репресій і експлуатації. Владі експертів не довіряють. Засноване на освіті бачення формальних організацій з вірою в модернізацію, технократизацією, наукове знання, стратегічне планування, контроль, централізацію і спеціалізацію - мета критики адміністративної моделі

державного управління. «Правда», «об'єктивність» та «ефективність» - центральні поняття.

Наприкінці 80-х - на початку 90-х рр. XX ст. на зміну моделі «нового публічного менеджменту» в західній політико-управлінській науці прийшла концепція «Good Governance», у рамках якої державне управління розглядається як процес політичної діяльності (Politics), що потребує власних механізмів вироблення та реалізації комплексних управлінських рішень. Появі цієї нової управлінської концепції сприяла ціла низка причин як практичного, так і теоретичного характеру.

По-перше, глобальні трансформаційні процеси у світі змінили стан суспільної свідомості та вимоги до держави з боку суспільства й вимагали нової практики державно-управлінської діяльності. Так, актуалізація концепції Good Governance збіглася в часі з падінням Берлінської стіни (1989 р.) і припиненням «холодної війни». На цьому етапі світове співтовариство зіштовхнулося з безліччю проблем, не пов'язаних із традиційним протистоянням за лінією «Схід - Захід». Особливе місце серед них посідала нагальна потреба послаблення (якщо не подолання) бідності в країнах, що розвиваються, а також необхідність прискореної інтеграції колишніх соціалістичних країн Центральної та Східної Європи, а потім і країн СНД в європейський і світовий політичний та економічний простір. Вирішити ці завдання за допомогою чинних на той час інструментів державного менеджменту західного зразка у принципі не виявлялося можливим.

Крім того, у 90-ті рр. XX ст. перед розвиненими країнами Заходу дуже гостро постало завдання надання економічної допомоги країнам, які раніше входили до радянського табору. Політичні мотиви, якими держави-донори керувалися в епоху «холодної війни», відтепер втратили свою актуальність.

Потрібні були нові фінансові інструменти - прагматичні й основані на точному економічному розрахунку та аналізі ситуації в кожній окремій державі - реципієнті західної допомоги, а також нові методи оцінювання ефективності вкладення коштів.

По-друге, з'явилася низка причин, пов'язаних із розвитком, власне, західної політико-управлінської науки та з пошуками адекватних відповідей на нові виклики. Аналіз процесу європейської інтеграції підштовхнув дослідників до висновку про те, що державна влада («public administration») виявила межі свого ефективного втручання у вирішення соціальних проблем. Не випадково саме на рубежі 80-х - 90-х рр. XX ст. відбулася помітна втрата інтересу як учених, так і політиків до концепції соціальної держави («welfare state»). Навіть економічно найбільш розвинені держави швидко втрачали можливість нести величезний тягар соціальних видатків.

Нарешті, по-третє, виявилися й причини науково-методологічного характеру. Більшість учених наголошують, що на зміну класичній моделі суб'єкт-об'єктних відносин у соціальних процесах, властивих авторитарним і ранньodemократичним політичним режимам, приходить нова суб'єкт-суб'єктна (інтерсуб'єктна) наукова парадигма, що відбиватиме відносини не вертикальної субординації, а горизонтальної координації різних соціальних акторів. Природно, у межах органів виконавчої влади або всередині виконавчої вертикалі суб'єкт-об'єктні відносини мають існувати, однак взаємодія органів виконавчої влади та інституцій громадянського суспільства, органів виконавчої влади й представницьких установ, відносини між різними організаціями в межах громадянського суспільства повинні будуватися на нових засадах.

Сприяти розв'язанню всіх цих проблем і була покликана концепція

«Governance». Поняття «Governance» увійшло в науковий обіг у 1990 р. і швидко набуло популярності. На думку закордонних дослідників Дж. Гонсалеца, Т. Пламптра та Дж. Грехема, наприкінці 90-х рр. XX ст. кількість публікацій на цю тему збільшувалась у геометричній прогресії.

Адекватного й загальноприйнятого перекладу терміна Governance українською (як, утім, і в більшості інших мов) поки не існує. У результаті пошуку виникло поняття «Good Governance», яке може бути визначене як спосіб або модель управління, що дозволяє досягти саме тих соціальних та економічних результатів, які становлять інтерес для громадян. Це, насамперед, компетентний менеджмент державних ресурсів і суспільних відносин, побудований на принципах відкритості, прозорості, звітності, справедливості та відповідальності перед народом.

Більшість сучасних західних учених складовими Good Governance називає такі: конституційний лад; демократичні вибори; повага до прав людини; влада закону (правопорядок); політична відкритість; стабільність і зрозумілість законів; терпимість, справедливість; громадська участь; суспільні видатки, спрямовані на досягнення суспільних (публічних) цілей; незалежність судів; прозорість діяльності влади; відсутність корупції; активні та незалежні засоби масової інформації; свобода інформації; компетентність органів влади; політична нейтральність органів влади (державна служба, основана на заслугах); підзвітність влади суспільству із загальнонагомих питань.

Отже, концепція «справедливого урядування» є сьогодні найбільш евристичною моделлю державного управління в умовах розвинутої демократії. На відміну від усіх інших управлінських моделей, вона природно орієнтована на взаємодію державних і суспільних інститутів (громадянського суспільства) у процесі вироблення та реалізації загальних рішень. Метою «справедливого урядування» є не досягнення результату будь-якою ціною (що неодноразово відбувалось у вітчизняній історії), а вибудовування прозорого процесу реалізації політики, ґрунтованого на широкій участі громадян, в інтересах їхньої більшості.

Концепція «справедливого урядування» спочатку розроблялася з метою забезпечення сталого розвитку найвідсталіших держав світу. Однак її засадничі ідеї (про державну владу як один із соціальних акторів, обов'язкову участь організацій громадянського суспільства у здійсненні політики, прозорість і підзвітність суспільству органів влади тощо) у разі їхньої успішної імплементації у транзитивному українському середовищі можуть значно прискорити просування нашого суспільства шляхом зміцнення демократії, становлення громадянського суспільства й розвитку ринкової економіки.

Відповідним чином модель справедливого урядування переорієнтовує діяльність управлінської складової державного управління. Так, якщо за попередньої моделі (публічного менеджменту) державний службовець - професіонал, що орієнтується виключно на критерії ефективності та результативності, то за цієї моделі державний службовець - це професіонал, що орієнтується на соціальні потреби та вимоги.

Таким чином, термін «Good Governance» краще сприймати як «високу здатність забезпечувати адекватне політичне керування, політичне управління, вироблення адекватних політичних рішень», тобто, як гармонійне поєднання політичної та адміністративної складових в управлінні суспільним життям, і нижче саме термін «гармонійне управління» вживатиметься як переклад з англійської.

Визначимо такі компоненти гармонійного управління:

1. Верховенство права, тобто, первинність суспільної моралі, цінностей, інтересів при ухваленні рішень. В українських публікаціях і виступах політиків часом можна зустріти підміну цього поняття принципом «верховенство закону», що є фактично відходом від засад демократичного управління. Вищість суспільної моралі над законом ставить перед органами ухвалення політичних рішень вимогу узгоджувати норми будь-якого закону з моральними нормами, цінностями, традиціями, очікуваннями та потребами членів суспільства.

В англійській мові, якою свого часу були сформульовані основні принципи

демократії (див., наприклад, праці Р.Даля), принцип верховенства права має вигляд «Rule of Law», а не «Rule of [the] Laws», де останнє означає

2. Контроль корупції - здатність самої системи управління виявляти всередині себе й ефективно коригувати прояви корупційних діянь шляхом створення й забезпечення діяльності відповідних політичних, адміністративних і правоохоронних інститутів.

3. Економічна й соціальна ефективність системи управління, яка розуміється в дуже широкому сенсі. Суто економічний принцип перевищення доходів над видатками має бути доповнений соціальними затратами й вигодами, тобто, управлінські рішення й дії повинні давати позитивний ефект у різних галузях суспільного життя, а не лише в економіці.

4. Якість законів як гармонійність правил і норм, спрямованих на вирішення чи, принаймні, пом'якшення існуючих комплексних суспільних проблем, створення умов для розвитку країни. Стосовно цього й попереднього пунктів варто послатися на фундаментальні схеми вироблення політичних рішень, запропоновані в уже класичній монографії Вільяма Н.Данна, зокрема, на критерії вибору варіантів ухвалюваного рішення.

5. Політична стабільність і відсутність порушень прав і законів стосується всієї суспільно-політичної системи, оскільки ця компонента наголошує і на стабільності суспільно-політичних відносин, куди слід віднести і спадковість дій та рішень системи управління, і законослухняність як громадян, так і акторів вироблення й ухвалення управлінських рішень як одну з головних умов підтримання стабільності.

6. Підзвітність уряду і право голосу громадян - базова цінність демократії та інструмент забезпечення реального верховенства права.

Аналіз політичної системи України стосовно здатності до побудови гармонійного управління

Застосовуючи методологію SWOT-аналізу, розглянемо сильні та слабкі сторони нинішньої політичної системи України, можливості та загрози, що криються в її зовнішньому середовищі з точки зору її здатності до швидких і глибинних реформ.

Сильні сторони:

Формальна і фактична структурованість політичних влад всередині політичної системи;

Існує об'єднання кількох політичних влад навколо загалом спільних принципів реформування державного управління та економіки в цілому;

Пріоритетність реформаційних прагнень верхівки політичної системи перед консервативними;

Наявність позасистемних ресурсів (позапарламентські політичні партії, громадські організації та рухи) для забезпечення реформ.

Слабкості політичної системи:

Немає домінуючої політичної влади, що дала б змогу ОПЕРАТИВНО ухвалювати реформаційні рішення;

Відсутність чіткого бачення цілей, завдань і перспектив розвитку системи;

Брак професійності виконавців (менеджерів і працівників) вищих рівнів у питаннях реформування політичних інститутів;

Слабкість прямих інформаційних зв'язків між політичною системою та "споживачем" її послуг - суспільством;

Високі внутрішні ризики блокування частиною менеджерів і працівників дій з реформування окремих інститутів і системи в цілому;

Брак повноцінних ресурсів - матеріальних, людських, ідейних, інформаційних і владних;

Різні системи цінностей, а отже, різні ідеологічні й ідейні платформи

учасників правлячої коаліції можуть сповільнити трансформаційні процеси, створити ситуацію неприйняття рішень;

Високий рівень політичної корупції всередині політичної еліти. Можливості:

До зовнішніх можливостей належить готовність і реальні дії потужних міжнародних партнерів (ЄС, США, Канада тощо) у сприянні модернізаційним реформам;

Сильна владна вертикаль дає змогу мобілізувати матеріальні, людські, інформаційні ресурси з зовнішнього оточення політичної системи - з суспільства, бізнесу, міжнародних джерел;

Зовнішнє експертне знання від країн-донорів здатне принаймні розробити комплекси заходів з реформування політичної системи;

Поки що помітний кредит довіри і готовність підтримки з боку значної частини суспільства;

У резерві - потужний інститут місцевого самоврядування, що здатний значно ефективніше вирішувати реформаційні завдання в кожному окремому випадку.

Загрози:

Громадянське суспільство в разі його відсторонення від розробки і здійснення реформ, браку прогресу здатне суттєво заблокувати навіть позитивні реформаторські дії політичної системи;

Відсутність єдності у основних зовнішніх партнерів стосовно ситуації в Україні та шляхів виходу з кризи може загрожувати скороченням надходження ресурсів ззовні, що посилить ризики гальмування і блокування реформ;

Військові дії на Сході відтягують значну частину ресурсів від реформаторських дій;

Наявність квазінезалежних збройних загонів створює проблеми для неминучих непопулярних рішень і дій політичної системи;

Підтримка з боку “споживачів” політичних послуг - суспільних і бізнесових груп у разі тривалих невдач реформаторів може поступитися місцем опору, що приведе до зменшення чи навіть повного блокування надходження ресурсів усіх

видів.

Виклики і перспективи реагування на них

Парадоксально, що сильні й слабкі сторони політичної системи між собою дуже тісно пов'язані. Так, присутність у парламенті досить великої коаліції, здатної ухвалювати реформаторські рішення, нівелюється розбіжностями у поглядах всередині самої коаліції та «ревнощами» між складовими фракціями - Блоку Петра Порошенка з одного боку й рештою з іншого, тобто, структурованість політичних влад, що мала би сприяти виробленню зважених рішень, як це відбувається в «класичних» неокорпоративістських політичних системах, постає одночасно і як негативна обставина, оскільки вона заважає досягненню консенсусу, необхідного для гармонійного управління. Це пов'язано не так з загальними цілями і прагненнями, як з механізмами їх досягнення: окремі угруповання всередині правлячої коаліції беруть за основу поступове, «інкрементальне» реформування системи управління, тоді як інші виступають з позицій радикалізму і максимально швидкого руйнування старої й побудови нової політико-адміністративної системи. В умовах суттєвої невизначеності поточної політичної та економічної ситуації в Україні обидва екстремуми мають свої переваги і свої небезпеки, і віднайдення балансу між ними є значною мірою ситуативним.

Розмитість уявлень про «кінцевий» або принаймні задовільний результат реформування/досягнення носить тимчасовий характер і поступово зменшується в результаті «спроб і помилок» у напрямку реформ. Ситуативність згоди і конфлікту між окремими групами реформаторської правлячої коаліції означає нелінійний процес взаємодії, а отже, важко піддається прогнозуванню й оцінці перспектив.

Брак професіоналів у питаннях реформування вищих управлінських інститутів міг би бути компенсований принаймні на початкових стадіях запрошенням фахівців ззовні політичної системи, в тому числі з-за кордону, як це і було зроблено на прикладі Н.Яресько, А.Абромавічуса й інших. Однак тут

існує небезпека невідповідності реформаційних заходів умовам і специфіці вітчизняної системи управління через недостатню обізнаність у них запрошених фахівців і їхнє цілком логічне небажання підтримувати неформальні принципи й процедури, що склалися в політичній системі протягом тривалого попереднього періоду.

Посилення інформаційних зв'язків між системою управління і суспільством є необхідною умовою гармонізації діяльності цієї системи і може досягатися підвищенням дієвості ряду вже існуючих або новостворених формальних і неформальних інститутів, наприклад, громадських рад при органах виконавчої влади. Повноцінне функціонування новоствореного Міністерства інформаційної політики України також могло б суттєво посилити зазначені зв'язки. Однак і тут дії політичних інститутів виявилися невдалими, про що свідчить, зокрема, різке падіння рейтингів головних акторів політичного процесу, про що свідчать останні результати соціологічних досліджень.

Суперечності процедурних формальних і неформальних аспектів кадрового забезпечення політичних і державних інститутів як у сенсі призначення, так і звільнення посадовців різних рівнів суттєво утруднюють очищення системи управління від некваліфікованих чи недобросовісних чиновників. Ще одним негативним чинником є інституційний ізоморфізм - прагнення політичних інститутів зберегти форму, притаманну їм з минулого, або набути під впливом зовнішніх тисків форми, властивої важливному зовнішньому оточенню. Протягом попередніх двадцяти з невеликим років поведінка політичних інститутів в Україні носила радше міметичний характер, тобто, відбувалось копіювання зразків за зовнішніми ознаками без радикальних змін самої суті їхнього функціонування. Цьому сприяв і сильний вплив Російської Федерації, де система політичних і державних інститутів суттєво зберегла принципи й процедури, притаманні СРСР. Зміна орієнтації на європейські системи й принципи управління все ще не зумовила незворотного характеру реформування української політичної системи, Тому заміна одних управлінців іншими може не

дати бажаного ефекту, поки не будуть здійснені глибокі зміни структури, функцій і норм діяльності політичних інститутів.

Суспільно-політичні стимули й бар'єри для “Гармонійного урядування”

Для оцінки зазначених стимулів і бар'єрів зручно скористатися відомою моделлю «кошика для сміття», що була розроблена і потім вдосконалена рядом західних учених. За цією моделлю, політичне рішення є результатом об'єднання трьох потоків: потоку проблем, потоку розв'язків проблем і потоку інтересів акторів процесу ухвалення рішення. Політичне рішення може бути ухвалене і у відсутність повного співпадіння потоків, але для цього має відкритися «вікно можливостей».

У випадку, що розглядається, проблемами є слабкі операційні характеристики політичних і адміністративних інститутів України, такі як високі операційні витрати, наявність неформальних, а отже, нестабільних принципів і процедур функціонування, брак фахівців, низька довіра з боку споживачів - громадян тощо. Розв'язки цих проблем вироблялися і всередині України, і міжнародними експертними організаціями, і потік розв'язків містить великий набір варіантів. Поєднання проблем і розв'язків потребує існування відповідних конкретних інтересів основних акторів процесу реформування політичних і державних інститутів і їх консенсусу. Однак, якщо судити за ухвалюваними рішеннями або за тими рішеннями, ухвалення яких не відбулося (наприклад, стосовно реформи судової системи), між цими акторами немає консенсусу.

В такому випадку рішення можуть бути прийняті завдяки «вікну можливостей» - ситуації, що є сприятливою для певної частини акторів, завдяки чому вони можуть примусити інших акторів погодитись на ухвалення рішення. У політичній історії України «вікно можливостей» відкривалося небагато разів, як правило, в умовах серйозних політичних і соціальних збурень. Так, президентсько-парламентський конфлікт у 1996 році змусив політичних акторів до прийняття Конституції, яка без цього конфлікту навряд чи була б прийнята в ті терміни. Зміни до Конституції 2004 року були прийняті в період Помаранчевої

революції, коли і політична, і суспільна ситуація були достатньо напруженими, і акторам з полярними інтересами довелося об'єднатися в ухваленні рішення. Нарешті, події лютого 2014 року змусили політичних акторів ухвалювати такі рішення, які в спокійні часи навряд чи були б ухвалені через надто розбіжні інтереси.

У жовтні 2015 року «вікно можливостей» частково було відкрито завдяки місцевим виборам і загостренню боротьби між основними політичними акторами. Зміст рішень, що були ухвалені в цей період, важко піддаються прогнозуванню, однак слід зазначити, що несподівано значну роль можуть відіграти нові актори впливу на політичний процес - збройні загони з зони АТО та радикально налаштовані активісти, яких не задовольняють результати змін політичної системи.

Ця робота підготовлена в той час, коли ситуація далека від стабільності. Сильні й слабкі сторони політичної системи України в будь-який момент можуть помінятися місцями. Можливості, відкриті сьогодні, через брак прогресу можуть зникнути чи суттєво скоротитися, а загрози, навпаки, зрости. Тим не менш, автор сподівається, що підходи, застосовані у цій роботі, допоможуть читачам в подальшому провести свій політичний аналіз і скоригувати припущення й висновки, зроблені тут.

Список використаних джерел

Бережний В. О. Основні світові моделі державного управління / В. О.

Бережний. // Державне будівництво. - 2011. - № 2. - Режим доступу:

І. М. Григорчак, Реформування державного управління: західний досвід та
у

М. В. Гордон, Моделі публічного управління: порівняльний аналіз та пропозиції
д

Іщенко М. П. І розділ державне управління/ Сучасні проблеми публічного
управління та адміністрування в Україні

у

к

Олександр Дем'янчук. Політичні перспективи досягнення Good Governance в Україні/електроний ресурс- <http://veche.kiev.ua/journal/5003/>

Пасічник М.В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту, досвід США/електроний ресурс-

7. Солових В.П. Good Governance як одна із сучасних моделей державного управління/ електроний ресурс-

http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2010_1_17