

ЗАСТОСУВАННЯ ПОЛОЖЕНЬ ЗАХІДНИХ КОНЦЕПЦІЙ РЕФОРМУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ПЕРЕХІДНИХ КРАЇНАХ

Розглянуто перспективу застосування положень концепцій Нового державного управління та неовеберіанівської держави, розроблених у розвинених демократичних державах, для реформування виконавчої влади у перехідних країнах. Визначено особливості запозичення досвіду у цій сфері в період демократизації.

Ключові слова: *Нове державне управління, неовеберіанівська держава, виконавча влада, демократизація, трансформація.*

Рассмотрена перспектива применения положений концепций Нового государственного управления и неовеберияновского государства, разработанных в развитых демократических государствах, с целью реформирования исполнительной власти в переходных странах. Указаны особенности заимствования опыта в этой сфере в период демократизации.

Ключевые слова: *Новое государственное управление, неовеберияновское государство, исполнительная власть, демократизация, трансформация.*

The possibility of application the conception of New Public Administration and Neoweberian state, designed in the developed democratic states, to the reform of executive power in transitions countries is considered. The conditions of adaptation the experience in this field are defined.

Key words: *New Public Administration, Neoweberian state, executive power, democratization, transformation.*

В результаті краху соціалістичних режимів країни Східної Європи, колишні республіки СРСР стикнулися з необхідністю заново розбудовувати власну державу на якісно нових, демократичних принципах та переходити на нові методи і механізми державного управління. Ситуація ускладнювалася тим, що перед реформаторами стояло завдання не лише заново створити систему управління державою, але й враховувати сучасні вимоги до системи органів виконавчої влади. Одним із способів вирішення цього завдання було запозичення популярних на той час на Заході концепцій адміністративних реформ, однак результати його використання є неоднозначними.

Початковий період формування адміністративного апарату у перехідних країнах співпав із популярністю концепції Нового державного управління (New Public Management, НДУ), яку згодом змінила модель «неовеберіанівської держави» (НВД).

Найбільш популярною концепція НДУ була в англійських країнах (Новій Зеландії, Австралії, США, Великобританії). У Європі вона стала відомою під назвою Нове державне адміністрування (New Public Administration, НДА). Зародження і реалізація концепції НДУ датується 1980-ми роками і тісно пов'язані із діяльністю неоліберальних урядів у розвинених країнах, зокрема М.Тетчер у Великобританії та Р.Рейгана у США. НДУ є частиною неокласичного «економічного імперіалізму» в соціальних науках, для якого характерне використання неокла-

сичних економічних методів для розв'язання усіх питань. Основним завданням НДУ було підвищення ефективності і якості інститутів державного управління і організацій публічного сектора, розробка і запровадження показників якості і стандартів, реформа кадрової політики з метою наближення державного сектора в сфері найму персоналу до моделі приватного сектора. Найважливішими рисами НДУ є: зменшення ролі держави, розділення політичних і управлінських функцій, використання контрактної системи в багатьох сферах державного управління замість традиційного ієрархічного контролю, запровадження таких нових ринкових механізмів як ваучери, конкурентні тендери, аутсортинг, бенчмаркінг, акцент на розвитку управлінських навичок персоналу, орієнтація в роботі в першу чергу на результат та інші.

Численні реформи в системі виконавчої влади відповідно до положень НДУ були започатковані у багатьох країнах не в осатаню чергу завдяки підтримці міжнародних фінансових інститутів, таких як Світовий банк і Міжнародний валютний фонд, які рекомендували їх здійснення у перехідних країнах і країнах Третього світу.

Проте, як засвідчила практика, ці реформи не призвели до якісних змін в моделі поведінки і ролі управлінської бюрократії в країнах континентальної Європи, не зменшили ролі держави у суспільних процесах та масштаби державного апарату. Держава все ще розглядалася як найважливіший чинник у вирішенні проблем, породжених глобалізацією, технологічних змін, вирішенні демографічних і екологічних проблем. Не діяли на реформи традиційні елементи веберівської бюрократії були збережені¹.

Внутрішні протиріччя, характерні для концепції НДУ, призвели в ході її реалізації до відхилення від наміченого шляху, прагнення пристосувати реформи до специфічних обставин і дозволити політикам і управлінцям використовувати їх в своїх власних потребах і цілях. В окремих випадках реформа НДУ проводилася на користь певних політичних партій, що і призводило до неочікуваних і негативних результатів.

Історію становлення і занепаду концепції НДУ можна представити у такому хронологічному порядку²:

1980-ті: зародження концепції;

1995 р.: поява перших серйозних критичних зауважень;

2000 р.: жорстка критика прихильників концепції з відповідними результатами емпіричних досліджень;

2005 р.: фактична відмова від положень НДУ в ході реформування системи виконавчих органів.

Критики НДУ стверджують, що в сучасних умовах найбільше значення має демократія як спосіб управління державою і суспільством, а не тенденція до глобалізації капіталізму. Демократія вимагає правової держави, законодавчого регулювання ринку, збереження справедливості. Компетентна бюрократія повинна контролюватися державою і законодавчою владою і прагнути до знаходження і утримання балансу між державою і суспільством, що гарантує легітимність діяльності управлінського апарату держави.

Менеджеріалізм, який підтримується глобальним капіталізмом, на думку європейців, не зовсім відповідає принципам демократичного управління, оскільки йому не вистачає демократичної легітимності. Менеджеріалізм апелює в основному до політичної і економічної еліти, а не громадян як таких. Про це

свідчить і відсутність поняття громадянина, його громадянських, політичних прав у дискусіях навколо положень Нового державного управління. Суспільне незадоволення такими реформами призвело до відставки урядів, які їх проводили, за результатами парламентських виборів³.

В. Дречслер стверджує, що навіть за мірками бізнесу, концепція НДУ і результати її запровадження в європейських країнах не може вважатися успішною. «У нас немає емпіричних доказів того, що реформи НДУ призвели до зростання виробництва або покращення соціального добробуту. Декілька років спроб і експериментів у здійсненні реформ НДУ в Західній Європі та інших країнах показало швидше падіння, ніж успіх», – стверджує він⁴.

Термін «неовеберіанська держава» був вперше введений в обіг К.Полліттом і Дж.Буке в 2004 році в ході міжнародної дискусії про суть публічного менеджменту. На їх думку, «існують значні відмінності між різними групами країн з точки зору системи державного управління». Вони виділили наступні групи: «підтримувачі» (*maintainer*, які прагнуть зберегти існуючу систему державного управління), «модернізатори» (*modernizers*, які намагаються її удосконалити, привести у відповідність до вимог часу) і «маркетизатори» (*marketizers*, які прагнуть запровадити ринкові механізми і принципи у державне управління). Лише дві групи з трьох, на їх думку, представляють особливий інтерес: англо-американські маркетизатори з їх концепцією НДУ та європейські модернізатори. Модель реформ в останній групі країн вони назвали «неовеберіанською державою». До групи «підтримувачів» віднесено країни Східної Європи, які зберегли риси колишньої управлінської системи.

Основні риси веберіанської і неовеберіанської держави були описані К.Полліттом і Дж. Буке. Рисами веберіанської держави є: держава вважається основним двигуном (*facilitator*) у вирішенні нових проблем глобалізації, технологічних змін, розв'язанні демографічних і екологічних проблем; визнання важливості інститутів представницької демократії (центральної, регіональної і місцевої) як легітимних елементів управління; визнання важливості адміністративних правил (законів) у збереженні базових принципів, які регулюють взаємовідносини між державою і громадянином, включаючи рівність перед законом, правову безпеку, наявність спеціальної правової оцінки державних дій; функціонування державної служби з чітким статусом, культурою, повноваженнями і умовами.

До нових елементів такої держави відносяться: перехід від внутрішньої орієнтації на бюрократичні процедури до зовнішньої орієнтації – на інтереси і бажання громадян. Пріоритетним шляхом для досягнення цієї цілі є не використання ринкових механізмів (хоча вони періодично можуть використовуватись), а створення відповідної професійної культури, стандартів якості у наданні послуг; доповнення, але не заміна інститутів представницької демократії низкою механізмів для проведення консультацій з зацікавленими сторонами, прямого представництва інтересів громадян (найкраще це проявилось на місцевому рівні у північноєвропейських країнах і Німеччині, ніж в Бельгії, Франції та Італії); покращення управління ресурсами, модернізація відповідного законодавства з метою посилення орієнтації на досягнення результатів, а не на просте правильне дотримання процедур. Це частково виражається в переході до контролю результатів, отриманих після реалізації конкретних програм, при одночасному збереженні попередніх форм звітності і контролю; професіоналізація публічної служби, пере-

творення чиновника не лише на експерта у конкретній сфері, але й у професійного менеджера, що враховує і розуміє потреби громадян як користувача послуг, які він надає⁵.

К. Полліт вважає, що неовеберіанівська держава (НВД) повинна розглядатися як політична відповідь на глобалізацію і політичну різноманітність у розвинених і сильних ліберальних режимах Західної Європи, як результат певної політичної стратегії.

Ідеї політичної влади і модернізації визначають дві найхарактерніші принципи НВД. Перший полягає у тому, що держава вважається як сильним контролюючим та регулюючим чинником у суспільстві. Її масштаби не зменшуються до мінімально необхідних, як цього хотілося б прихильникам НДУ, вона в принципі не розглядається як тягар, покладений на економіку і суспільство в цілому, або як неминуче зло. Держава є швидше гарантом і партнером як сильної економіки, так і розвиненого громадянського суспільства. Вона є ініціатором запровадження низки додаткових демократичних механізмів на центральному і місцевому рівнях для покращення процесу прийняття рішень і залучення до нього громадськості.

Другий принцип виходить з положення, що держава поступово модернізується, професіоналізується і стає ефективнішою. При цьому не слід вважати, що використання методів приватного сектора, механізмів ринку є єдиним способом підвищення ефективності і професіоналізму у державному управлінні. Вони можуть застосовуватися в окремих, у засадничених випадках, але не є домінуючими або пріоритетними. Таким чином, у перспективі сучасна європейська держава розглядатиметься як інститут, здатний відповідати на виклики глобалізації без втрати внутрішньої єдності або тотального переходу на ринкові принципи.

Найбільший вплив на формування нової системи державного управління у перехідних країнах мала, безперечно, НДУ, у значно меншій мірі (в першу чергу з огляду на «молодість» цього підходу) – неовеберіанська держава.

Деякі дослідники, незважаючи на вступ низки країн Східної Європи в Європейський Союз, що вимагало приведення бюрократичного апарату у відповідність до його вимог, досить скептично оцінюють їх результати у реформуванні державного управління. Причини невдач у цій сфері вбачають у наступному⁶:

1) реформа державного управління у даному регіоні швидше нагадує процес становлення і розвитку державного управління на демократичних, а не соціалістичних засадах, ніж реформу у традиційному розумінні, яка передбачає реорганізацію держапарату. З початку 1990-х років увага країн Східної Європи була спрямована у першу чергу на створення державного сектора як такого, а не на реформування, реорганізацію і скорочення штатів державних установ. В результаті, замість справжньої реформи державного управління мав місце перехід в інший стан без чітко сформульованої концепції і графіку реформ⁷.

2) проведення реформи державного управління не було пріоритетом для політиків у всіх країнах Східної Європи. Було недостатньо політичної волі для структурних адміністративних реформ. Те, що виборці у цих країнах при кожній нагоді відправляли у відставку уряди, які перебували при владі, особливо вплинуло на політику реформування державного управління, оскільки вона не користується підтримкою серед виборців. Країнам цього регіону не вистачало політичного консенсусу, послідовності і спадкоємності у проведенні реформ⁸. Таким чином, процес розвитку державного управління не можна назвати ні раціональним,

ні послідовним, оскільки, як правило, разом із зміною уряду змінювався і політичний курс країни.

3) системний підхід до реформи державного управління потребує переконливого стратегічного обґрунтування. Насправді, процес розвитку державного управління в країнах Східної Європи являв собою розрізнені і непослідовні, частково успішні спроби реформування існуючих політичних систем. Недостатнє узгодження політики або її відсутність також стало причиною нерівномірного розвитку і внутрішньої роздробленості у окремо взятих країнах.

4) в основі проблем даного регіону лежить недостатнє розуміння концепцій і особливо основоположної ідеології реформування державного управління⁹.

Схожа ситуація також спостерігається і в деяких розвинених країнах, але не у таких масштабах, як у постсоціалістичних країнах, де часто можна зустрітися з необґрунтованими і навіть помилковими твердженнями про державу, що призводить до «нерозуміння логічного обґрунтування реформ і невміння сумістити їх з іншими реформами в країні»¹⁰.

На відміну від держав із столітніми традиціями у сфері державної служби і сформованою адміністративною культурою, на початку 1990-х років у перехідних країнах не існувало міцних бюрократичних перепон для здійснення адміністративної реформи. Відсутність власних традицій, нездатність оцінити можливі ризики реформування і прагнення домогтися успіху, під яким переважно розумівся вступ у Європейський Союз, привело країни Східної Європи, до створення нового суспільного ладу із суміші компонентів різного походження¹¹.

На нашу думку, вказані причини є лише частково справедливими, оскільки їх автор не враховує комплексності реформ, що мали місце у перехідних країнах. В результаті, невдача реформи в економічній, політичній, судовій чи соціальній сфері негативно впливала і на реалізацію адміністративної реформи. Зазначена комплексність відсутня у розвинених країнах Західної Європи, у яких було досить часу для нормалізації ситуації у всіх сферах суспільного життя. Тобто, незначний успіх у сфері модернізації системи виконавчих органів влади не слід пояснювати виключно некомпетентністю реформаторів та непридатністю зарубіжних концепцій для постсоціалістичних держав не варто.

Однак, слід визнати існування певних культурних, історичних і ментальних особливостей держави, які сприяють або ж перешкоджають успішному запровадженню досвіду інших країн.

P.Роуз підкреслює той факт, що посткомуністичні країни, як правило, прагнуть до копіювання західних, більш розвинених країн¹². Більше того, за умов дефіциту фінансових і трудових ресурсів у країнах СЄ та необхідності швидкого прийняття рішень, особливо у період становлення нових держав у 1990-х, досвід і знання інших країн виявилися досить корисними. В рамках такого запозичення стратегій іноземна допомога стала надзвичайно важливою у перехідний період¹³.

Намагаючись слідувати зарубіжним практикам у реформуванні державного управління, перехідні країни, однак, не змогли адекватно оцінити свої потреби та ресурси¹⁴. В результаті, постсоціалістичні країни отримали такі ж проблеми, як і на Заході, але не вирішили свої. Іншими словами, запозичення стратегій не є чисто технічним процесом, оскільки слід враховувати ідеологію та політичні цінності¹⁵.

Сліпе калькування моделей державного управління різних країн, які, по-перше, мають значно більший досвід демократичного управління і, по-друге, мають зовсім інші ресурси та інституційну базу, призводить до серйозних проблем. Кон-

статуючи цей факт, Г.Буке та М.Мікеладзе відзначають: «Можливо, ми просували правильні рішення на неправильні питання, – відзначають вони, – можливо, необхідно враховувати культуру і контекст. Можливо, ми дуже хотіли стати іншою Новою Зеландією. Можливо, зараз важливо вирішити, хто ми є, де ми є і куди ми хочемо прийти. Ми можемо спробувати поліпшити нашу систему, надихнувшись іншими моделями»¹⁶.

Р. Роуз стверджує, що успіх запозиченої стратегії залежить від взаємозамінності інститутів та адекватності ресурсів країни-реципієнта¹⁷. Відповідно, однозначно позитивної відповіді на питання, чи можуть найбагатші країни з давно усталеними традиціями стати прикладом для перехідних держав. Окрім того, існує небезпека довільного змішання частих різних, іноді несумісних традицій і концепцій, що і відбулося при запозиченні методів державного управління країнами СЄ.

Загалом, запозичення стратегій у сфері розвитку державного управління в східноєвропейських мало наступні наслідки:

1) мода на нове державне управління, поширена на Заході, вплинула на країни регіону, які вирішили рухатися схожим шляхом, що торкнулося самих основ побудови держави, тому ці країни можна віднести швидше до «ринкових», ніж до «модернізованих».

2) у зв'язку з нестачею власних кваліфікованих управлінців, органам влади країн СЄ було важко оцінити досвід інших країн і порівняти різні моделі. В результаті такого «не інформованого» запозичення країни-реципієнти не володіли достатньою інформацією про такі стратегії та їх фактичну реалізацію в країнах-донорах. Крім того, мали місце запозичення стратегій і програм, що мали сумнівний успіх в самих країнах-донорах. Так, наприклад, модернізація в пост-соціалістичних країнах на засадах НДУ особливо гостро поставила питання про співвідношення централізації і децентралізації, поглиблення останньої. Адже для свого успішного запровадження, НДУ вимагає проведення ефективної децентралізації, тобто підвищення незалежності урядових агентств, органів регіональної і місцевої влади. Водночас виникає загроза втрати політичного консенсусу, ослаблення координації діяльності між окремими суб'єктами управління у перехідних країнах. Тому знаходження і збереження балансу між централізацією і децентралізацією є ключовою проблемою для колишніх соціалістичних країн.

У свою чергу, один з авторів концепції НВД К. Політт наполягає на її непридатності для постсоціалістичних країн¹⁸. Основною перешкодою є тоталітарна спадщина цих держав, однією з характерних рис якої є масштабний бюрократичний апарат, який мав мало спільного із принципами, виведеними М.Вебером. Відносини між бюрократією та політичною владою радикально відрізнялися від тих, що мали місце у західних ліберальних демократіях.

Отже, використання досвіду розвинених демократичних держав у сфері реформування виконавчої влади є корисним для перехідних країн і в окремих випадках може дати позитивні результати. Однак завжди слід враховувати загальний контекст реформ (історичні, культурні особливості) та об'єктивно оцінювати потреби і ресурси конкретної країни, що перебуває на етапі трансформації.

1. *Pollitt Ch.* An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue // *The NISPAcee Journal of public administration and policy.* – 2009.– №2. – P. 4.
2. *Drechsler W.* The Rise and Demise of the Taw Public Management // *Post-autistic economics review.* – 2005. – № 33. – P. 12.
3. *Lynn L.* What is a Neo-Weberian State? Reflections

on a Concept and its Implications // The NISPAcee Journal of public administration and policy. – 2009. – № 2. – P. 24–25. **4.** *Drechsler W.* The Rise and Demise of the Tew Public Management. – P. 12. **5.** *Pollitt Ch.* An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue. – P. 15. **6.** *Рандма-Лийв Т.* О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 2. – С. 74. **7.** *Dolowitz D., Marsh D.* Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature // Political Studies. – 1996. – № 2. – P. 345. **8.** *Verheijen A.J.G.* Public Administration in Post-Communist States // In: G.B. Peters, J. Pierre (eds). Handbook of Public Administration. – London: Sage., 2003. – P. 492. **9.** *Drechsler W.* Governance, Good Governance and Government: The Case for Estonian Administrative Capacity // Trames. – 2004. – №4. – P. 389. **10.** *Peters B.G.* The Future of Governing. – Kansas, 2001. – P. 64. **11.** *Sztompka P.* Looking Back: The Year 1989 as a Cultural and Civilizational Break // Communist and Post-Communist Studies. – 1996. – №2. – P. 120. **12.** *Rose R.* Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space. – New Jersey, 1993. – P. 111. **13.** *Temmes M., Peters B.G., Sootla G.* The Governance Discourse in Three Countries // In: G. Jenei, A. Barabashev, F. van der Berg (eds). Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and its Neighbors. – Bratislava, 2005. – P. 68. **14.** *Verheijen A.J.G.* Public Administration in Post-Communist States. – P. 490. **15.** *Dolowitz D. and Marsh, D.* Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. – P. 353. **16.** *Bouckaert G., Mikeladze M.* Introduction // The NISPAcee Journal of public administration and policy. – 2009. – №2. – P. 7. **17.** *Rose R.* Lesson-Drawing in Public Policy. – P. 115. **18.** *Pollitt Ch.* An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue. – P. 12.