

УДК 35 (477)

## ЭВОЛЮЦИЯ ПАРАДИГМЫ В КОНТЕКСТЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

*Н.Г. Попович*

Акцентируются вопросы эволюционного потенциала парадигмы “государственный менеджмент” для достижения целей реформирования и модернизации Украины.

*Ключевые слова:* государственное управление; государственный менеджмент; парадигма, дискурсивный подход.

С конца 70-х годов прошлого века зарубежными учеными, разрабатывающими теорию государственного управления, были отмечены кризисные явления в традиционной модели управления и подвергнута критике ее базовая парадигма (Н. Mashupye, O. Hughes, R. Parker, E. Rice). Известный теоретик управления O. Hughes подтвердил точку зрения многих ученых, доказав, что смещение (изменение) парадигмы произошло в связи с проблемами самой традиционной модели Вебера-Вильсона, построенной на теории бюрократии, дихотомии политики и администрации, обеспеченной научным менеджментом Ф. Тейлора. Сегодня стало очевидным, что дихотомия политики и администрации, служившая основным базисом этой модели в течение многих лет, расценивается как миф, особенно удобный для уклонения от ответственности [1, с. 35].

Проблема кризиса традиционной модели и причины необходимости теоретического обоснования новой парадигмы становятся понятиями с позиций оценки государственного управления как дискурса. В связи с активным использованием современными науками возможностей дискурсивного подхода стало возможным выделение и разработка различными научными направлениями базовых принципов политического и административного дискурсов. В рамках науки государственного управления успешно развивается аналитический подход к политическому дискурсу, административный дискурс, к сожалению, исследуется только с лингвистических позиций. Выбор в пользу дискурсивного подхода был сделан нами после изучения критического отношения зарубежных источников к дискурсу традиционной модели государственного управления и дебатов вокруг парадигмы “государственный менеджмент”.

Зарубежный исследователь проблем государственного управления Caiden увидел в особых отношениях политиков и управленцев определенную степень условности: в эффективном “выполнении административных обязанностей нуждаются политики, одновременно администраторы берут на себя политическую ответственность” [2, с. 82]. Администрации, таким образом, отводится важная роль в осуществлении политики, хотя технически она находится за пределами политической сферы. Несмотря на декларативный характер перечисленных принципов, политические и административные вопросы в реалиях управления всегда были взаимосвязаны. В действительности традиционная модель пыталась деполитизировать то, что считалось в основном политическим. Попытка стать “неполитическим” для государственного управления означала нежелание признать политику и политическое значение деятельности государственной службы.

Политическая аналитика науки государственного управления в качестве критерия объективного характера кризиса традиционной модели предлагает считать современное состояние политического дискурса, которое характеризуется как состояние перманентной трансформации: сложность решаемых политиками вопросов способствует повышению роли экспертов и консультативно-совещательных органов. Это, в свою очередь, становится причиной размытости политической ответственности за принятие решения и закрепляет за чиновниками статус основных субъектов публичной политики [3, с. 15]. В связи с вовлечением управленцев в сферу политики можно говорить об изменении приоритетов как для политического, так и для административного дискурса, которые расцениваются, как изменение содержательной стороны государственной службы, ее “политизация”.

Размывание границ политического дискурса за счет привлечения управленцев в сферу политики, дает возможность говорить о признании политической сущности власти и необходимости для государственных служащих работать с политиками в интерактивном процессе. Подобное взаимодействие представителей разных дискурсов сходно с консенсусом и не вписывается в рамки бюрократической модели, ориентированной на нейтралитет и беспартийность управления. Однако оно соотносится с принципами менеджмента и такой парадигмы, как государственный менеджмент. В рамках этой парадигмы государственные менеджеры решают вопросы политики, они также принимают участие в решении вопросов высокой политики. В связи с этим у них чаще возникают ситуации персональной ответственности по управленческим вопросам и наступает готовность расплачиваться потерей должности за собственные ошибки или, другими словами, отвечать за результат.

Следует отметить, что одной из наиболее существенных особенностей признания необходимости государственного менеджмента является то, что импульс в значительной степени исходит от политического руководства, но ни коим образом не от государственной службы, которая и не хотела бы этого [4, с. 43]. Поэтому сами политики считают, что государственный менеджмент сегодня является формой политического менеджмента, а отношения управленцев с политическими лидерами в корне изменились.

Известно, что в характеристиках дискурса важную роль играет дискурсивная роль субъекта. Поэтому правительство как субъект управленческого процесса, неизбежно находясь в этом процессе, при изменении парадигмы, действуя на ее условиях, вовлечено в политический дискурс, поскольку начинает исполнять новую роль и занимать новое место в структуре дискурсивных взаимоотношений. Считается, что именно государственный менеджмент заставил обратить повышенное внимание на содержание работы правительств. Переоценка их роли в государственном секторе проведена большинством стран ОЭСД в середине 70-х – конце 80-х годов прошлого века. При этом сторонники модели свободного рынка настаивают на радикальном сокращении размера участия и роли государства, сведении роли правительства практически к минимуму. Однако эта позиция из-за кардинальности подходов не стала определяющей.

О более важной роли современного правительства как субъекта демократического дискурса настойчиво напоминает Walsh: “Правительство, являясь воплощением воли народа, выражает эту

волю через политический процесс, и никаких ограничений сферы его действия не должно быть. За правительством всегда останутся услуги, которые рынки не смогут обеспечить: образование, законность и правопорядок, экологическая безопасность, национальная оборона, социальные службы, больницы и здравоохранение, дороги и мосты, общественный транспорт” [5, с. 10]. Сегодня обозначилась компромиссная тенденция к прагматичному распределению сфер правительства, государственных служб, где они осуществляют успешную деятельность и сфер частного сектора, в которых он является более успешным [6]. Считают, что именно государственный менеджмент находится ближе других парадигм к тому, чего хотят современные правительства, так как предусматривает предоставление максимума услуг при минимальных административных затратах и при отсутствии увеличения используемых средств. Роль правительства определяется просто, но не упрощенно, и дело не в простом его сокращении: более важно и принципиально то, что правительство должно быть эффективным, а не просто сокращенным [7].

Перечисленные выше процессы в политической и управленческой практике активизировали становление парадигмы “государственный менеджмент”. Исторические предпосылки были сформированы в начале 1990-х годов, когда менеджмент (новая модель государственного сектора) занял господствующие позиции в наиболее развитых и многих развивающихся странах. Новая модель получила несколько названий: “новый государственный менеджмент” (Hood, 1991), “пост-бюрократическая парадигма” (Barzelay, 1992) “рыночное государственное управление” (Lan, 1992), или “предпринимательское правительство” (Osborne, 1992), “менеджеризм” (Pollitt, 1993). Несмотря на разницу в наименованиях, все они, по сути, описывают одно и то же явление, поскольку их теоретической основой является экономика и частный менеджмент с их точностью, прогнозированием и эмпиризмом, опорой на мотивационные теории.

Понятия “менеджмент” и “менеджер” все чаще употребляются в дискурсе государственного управления, в частности, в государственном секторе. Однако, относительно терминов “администратор” и “менеджер” нельзя утверждать подобное. Известно, что замена термина связана не только с изменением самого наименования, но вызвана изменением в образе действий: термин “менеджер” точнее передает содержание деятельности, которую сегодня призван выполнять управленец, смещая акценты с контроля и соблюдения инструкций на полное изменение содержания профессии госслужащего.

Так, если в Законе Украины “О государственной службе”, действующем с 1993 г., было зафиксировано, что профессиональная деятельность лиц, занимающих должности в государственных органах и их аппарате, предусматривает практическое выполнение задач и функций государства, то в Законе Украины “О государственной службе”, который вступает в силу с 1 января 2014 г., профессиональную деятельность государственных служащих связывают с подготовкой предложений по формированию государственной политики, обеспечению ее реализации и предоставлению административных услуг [8; 9]. Преодоление традиционного восприятия управленческой деятельности, наполнение ее новым содержанием подтверждает объективность актуализации изменений как проявления особого рода взаимодействия дискурсов [10].

Управленческая деятельность, где государственные служащие несут ответственность за достижение результатов и разрабатывают инновационные пути предоставления услуг; управляют рисками, а не избегают их, определяет направление будущих изменений в государственном управлении Украины. Кроме того, ключевые отличия, привнесенные новой терминологией формируют концепт и доминанту парадигмы государственного менеджмента – “ответственность за результаты”, что в структуре административного дискурса, учитывая принципы традиционной модели, не представляется возможным.

Для теории и практики государственного управления Украины переход к парадигме, ориентированной на дискурс рыночных отношений, означает признание тормозящего действия бюрократической модели управления и неизбежность дальнейшего развития дискурса, ориентированного на менеджмент. В связи с этим взаимодействие дискурсов рассматривается как явление более сложное, нежели результат смены ключевых концептов. И речь не идет о том, чтобы только отказаться от базовых принципов административного дискурса, важнее то, что государственный менеджмент в поле дискурса государственного управления предоставляет возможность существенного изменения теории и функций управления.

Сегодня концепция государственного менеджмента присутствует в стратегическом курсе Украинского государства. Это – развитие конкуренции в государственном секторе, использование практики управления частными компаниями для управления государственными структурами; децентрализация государственных структур, контроль результатов, а не процессов деятельности государственных организаций, снижение затрат на оказание государ-

ственных услуг при сохранении их качества; ориентация деятельности государственных структур на удовлетворение потребностей населения, решение конкретных социальных проблем и др.

Украина уже имеет опыт первых шагов на пути утверждения таких ключевых принципов государственного менеджмента, как клиентоориентированность при предоставлении бюджетных услуг, открытость государства при взаимодействии с гражданским обществом. Кроме того, к привлекательным для дискурсивных практик государственного управления принципами государственного менеджмента относятся установление персональной ответственности лиц, принимающих решения, устранение анонимности административных процессов и решений, предоставление исчерпывающей информации о критериях и этапах принятия решений.

Для Украины актуализация рыночных стратегий в рамках института государственного управления состоялась как ответ на вызовы времени в контексте активизации мировых процессов реформирования и стремления выйти на равнозначные мировые позиции. Провозглашение Президентом Украины курса на утверждение современной Украины как страны высоких экономических, политических и социальных стандартов (продиктованных глобализацией и стремлением вписаться в европейское пространство) внесло существенные изменения в дискурсивные теории и дискурсивные практики государственного управления [11–13].

Привлечение нестандартных видов деятельности, связанных с творчеством и инновациями, предполагает постепенный отход от формальных бюрократических и жестких иерархических структур в направлении децентрализации и передачи реальной власти на более низкие уровни, а также к большей гибкости в структуре управления с усилением акцента на результативность и оперативной обратной связи.

Holmes и Shand [14, с. 555] считают, что новая парадигма обеспечивает следующее:

- стратегический подход к принятию решений как более ориентированный на конкретные результаты (эффективность, результативность и качество услуг);
- замену высоко централизованной иерархической организационной структуры децентрализованной средой, где менеджмент решений о распределении ресурсов смещены к точке доставки, где больше доступной информации и обеспечена возможность обратной связи;
- гибкость для исследования альтернатив обществу к общему положению, которые смогут обе-

спечить более экономически эффективные результаты политики;

- сосредоточение внимания на соответствии полномочий и ответственности как ресурса улучшения производительности;
- создание конкурентной среды внутри и между организациями государственного сектора;
- укрепление стратегического потенциала на центральном уровне для быстрого и гибкого “управления” правительством реакциями на внешние изменения;
- большей подотчетности и прозрачности путем требования представления информации о результатах и затратах на них.

Сравнивая основные положения Концепции административной реформы в Украине и концепты государственного менеджмента, можно сделать вывод, что в идеологии реформы заметно стремление заимствовать такие его элементы, как децентрализация власти, минимизация вмешательства государства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов, развитие процедур передачи своих функций механизмам рыночной саморегуляции и негосударственным институтам, разработка стандартов предоставления государственных услуг, на основании которых можно оценивать результативность деятельности каждого органа исполнительной власти [11].

Обзор научной литературы по проблемам теории и практики государственного управления дает основания говорить о том, что развивающиеся страны, изменив взгляды на экономику, действительно изменили отношение к государственному сектору и его управлению. В рамках этих изменений и в условиях поощрения такими международными финансовыми институтами, как Всемирный банк и Международный валютный фонд, многие развивающиеся страны принимают принципы рыночной либерализации, в том числе, сокращение государственного сектора и реструктуризацию, следуют принципам государственного менеджмента.

К сожалению, в соответствии с выводами зарубежных экспертов, государственный сектор большинства из них, в том числе и Украины, продолжает характеризоваться как сумма принципов традиционной бюрократической модели государственной администрации (с использованием европейского опыта ее лучших административных практик) и административных теорий и процедур, оставшихся в качестве наследия советской системы управления, при этом ожидаются результаты, ориентированные на ускорение экономического развития, эквивалентное Западу. Такое сочетание объясняет причины недостаточных позитивных

эффектов реформационного процесса в Украине [15, с. 116].

Учитывая, что модель государственного менеджмента в большинстве европейских и ряде развивающихся стран уже внедрена, Украина приняла необходимость дальнейшего определения роли государства в направлении отхода от централизованного планирования, разрешения экономической либерализации, продолжения курса на приватизацию государственных предприятий и изменения роли правительства в управлении. Все это объективизирует оптимальность новой формы управления и дает возможность Украине вместе с другими развивающимися странами осуществлять важные инициативы государственного менеджмента и искать альтернативы традиционной бюрократической модели управления.

Переход к гибкой рыночной форме – это не просто вопрос реформ или незначительных изменений в стиле управления, это изменение роли государства в обществе и изменение отношений между правительством и гражданами. Государственный менеджмент, реализуя эволюционный потенциал, выступает кульминацией процесса реформ и как новая парадигма, подготовив изменения в государственном секторе, создает почву для фундаментальных изменений его роли и места в структуре дискурса государственного управления.

#### Литература

1. *Hughes Owen E.*, Public Management and Administration: An Introduction: Macmillan Press, California, 2003 [Электронный ресурс.] URL: <http://downloads.pavroz.ru/files/publicmandadm.pdf>
2. *Caiden Gerald E.*, Public Administration Second Edition (Pacific Palisades: Palisades Publishers), 1982.
3. Політична аналітика в системі публічного управління : навч. посіб. / за заг. ред. С.О. Телешуна. К.: НАДУ, 2008.
4. *Hughes Owen E.* URL: <http://downloads.pavroz.ru/files/publicmandadm.pdf>
5. *Walsh Kieron.* Public Services and Market Mechanisms. London: Macmillan, 1995.
6. *OECD, (1998)* Public Management Reform and Economic and Social Development, PUMA (Paris: OECD).
7. *Osborne, David and Gaebler, Ted (1992)* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Reading, MA: Addison-Wesley).
8. Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 № 3723-XII [Электронный ресурс] URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/>

9. Закон України “Про державну службу” вуд 17.11.2011 № 4050-VI [Электронный ресурс] URL: [http:// zakon.rada.gov.ua/go/](http://zakon.rada.gov.ua/go/)
10. *Попович Н.Г.* Дискурсивні стратегії у сферу державного управління / Н.Г. Попович // Актуальні проблеми державного управління. Одеса, 2012. № 3 (47). С. 35 – 38.
11. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Электронный ресурс ] URL: [http:// www.president.gov. ua/docs/ Poslannya \\_sborka. pdf](http:// www.president.gov. ua/docs/ Poslannya_sborka. pdf).
12. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. К.: НУСД, 2012.
13. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки [Электронный ресурс] URL: <http:// www.president.gov.ua/documents/14429.html>
14. *Holmes, M. and Shand, D.* ‘Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years. *Governance*, 1995. 8(5), P. 551–78.
15. *Rice, Eric M.* Public Administration in Post-Socialist Europe. *Public Administration Review*. 1992. 52(2). P. 473.