

УДК 35:005.591.6

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.35>

**Д. С. Лікарчук**

кандидат політичних наук, магістр філології,  
доцент кафедри міжнародних відносин  
Київського національного університету культури і мистецтв

## **ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: КОНФЛІКТОЛОГІЧНИЙ ВИМІР**

*Реформи, а тим паче реформа державного управління, в кожній державі мають свої виняткові риси, особливо з урахуванням усіх конфліктологічних викликів. Але під час обрання оптимальної моделі слід урахувувати специфіку держави, її економічний вектор, перспективи подальшого розвитку, діяльності адміністративного апарату, форму державного управління. Модернізація державного управління поєднана з регламентацією і стандартизацією управлінської діяльності. Відповідно до такого положення від модернізації державного управління залежать такі процеси, як: чітка розробка адміністративних регламентів; розробка переліків і стандартів державних функцій.*

*Абсолютно кожна держава вибирає власний інституційний інструментарій управління, все залежить від спектра й повноважень інститутів у державі. Тобто в кожній державі існують інститути, які мають локальний вплив (у певній галузі) або глобальний, що впливають на всі державні сфери.*

*У статті відзначено, що конфліктологічний вимір, а саме інституційна невизначеність як неефективна діяльність адміністративного апарату, та корупція впливають на динаміку політико-адміністративних інститутів. Здебільшого через реформу державного управління «норовлять» впровадити механізми впливу на державу, разом з тим представники непотизму намагаються контролювати всі сфери державного устрою.*

*Питання актуальності конфліктологічного виміру постає в ситуаціях, коли є низька політична відповідальність та неякісна адміністративна підзвітність – перевищення службових повноважень, недосконалість та неефективність законодавчої бази, що сприяють «розростанню» корупції. Основний виклик виявляється в наявному конфлікті між вертикальною системою державного управління і «горизонтальними» методами, які активно інтегруються в практику державних органів для підвищення ефективності їхньої діяльності, але не приносять бажаних результатів.*

**Ключові слова:** реформи, державне управління, модернізація державного управління, системи державного управління, адміністративний апарат, конфліктологія, конфліктологічний вимір.

**Постановка проблеми.** XXI століття розпочалося з дослідження нових аспектів державних інститутів у сфері державного управління та їх політико-адміністративних аспектів. Нові практичні дослідження сприяють вдосконаленню механізмів взаємодії між інструментами управління та прийняттям політичних рішень, а разом із тим зниженню конфліктологічного індексу.

Останнім часом дослідники системи державного управління акцентують увагу на етапах розвитку державного управління, його цілях, реформах, меті та інститутах, що впливають на процеси управління.

Нині в багатьох державах триває реформування державного управління, але інституційні зміни не завжди співвідносяться з цілями, що встановлені для реального впровадження реформ. Тому виникають «інституційні пастки», тобто наслідки, коли зміни, що відбуваються у державі, не відповідають зазначеним цілям реформ або ж сповільнюють темпи реформ. У деяких державах, де проводилась реформа державного управління, результат не відповідав поставленим цілям. Серед причин, які надавали уряди, слід назвати такі як:

– неузгодженість діяльності адміністративного апарату;

- відсутність політичної та державної підтримки;
- неефективна програма реформування;
- вибрана модель реформи, що не відповідає типу держави;
- неосвіченість (низька кваліфікація) адміністративного апарату.

У такому разі, як відзначили експерти Ради Європи, реформа державного управління в Польщі є найефективнішою у Центрально-Східній Європі. Слід також відзначити країни Балтії (Естонію, Литву, Латвію), які стали вдалим прикладом для перейняття досвіду реформування системи державного управління.

Ми можемо з упевненістю говорити про те, що в процесі реформування системи державного управління в Україні були досліджені напрями модернізації державного управління Австралії, Великобританії, Канади, Німеччини, Польщі, США та Угорщини.

**Аналіз останніх досліджень** і публікацій. Серед зарубіжних науковців, дослідження яких стали класичними у сфері науки державного управління, варто відзначити: М. Бевіра, Г. Буккерта, В. Вільсона, Т. Геблера, Д. Осборна, К. Поллітта, Р. Роудса, Е. Тоффлера, К. Худа.

Серед вітчизняних науковців, що присвячують свої наукові роботи дослідженню державного управління, можна відзначити: О. Валецького, Л. Гаєвську, В. Голуба, М. Корецького, Н. Лікарчук, В. Мартиненка, О. Мордвінова, Н. Нижник, С. Серьогіна.

Безпосередньо питаннями політико-адміністративних інститутів та їх модернізації займаються: В. Князєв, О. Конопцев, А. Пойченко, Л. Приходченко, В. Тимцуник.

**Метою статті** є дослідження політико-адміністративних аспектів як чинників модернізації державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** У ХХІ столітті саме управління стало універсальним способом, що не лише забезпечує ефективну діяльність влади, а й сприяє результативному функціонуванню ресурсів і досягненню поставлених цілей.

Як відзначає Девід Шульц у своїй праці "Encyclopedia of public administration and public policy", поняття «державне

управління» трактується як цілеспрямований вплив держави на суспільні процеси, свідомість, поведінку й діяльність людей [1, с. 174].

Трактування поняття «державне управління» дає змогу нам виокремити його ознаки:

1) інструмент, за допомогою якого реалізується державна влада;

2) владний вплив держави (в особі всіх його інститутів, органів, посадових осіб) на життєдіяльність суспільства;

3) визначення формалізованих норм поведінки, що не здатні й не спроможні формувати ринок послуг;

4) здійснюється уповноваженими суб'єктами управління;

5) де-юре й де-факто здійснює розподіл сфер впливу між рівнями управління [2, с. 119].

Відповідно до відзначеного державне управління, а особливо у конфліктологічному вимірі, виокремлює етапи управлінських обов'язків:

- чіткого формування цілей;
- постановки основних задач;
- формування актуальності державного управління;
- контролю прийнятих рішень;
- перевірки правової відповідності прийнятих рішень;
- корегування управлінського рішення й регулювання системи управління.

Модернізація державного управління поєднана з регламентацією і стандартизацією управлінської діяльності. Відповідно до такого положення від модернізації державного управління залежать такі процеси, як:

- чітка розробка адміністративних регламентів;
- розробка переліків і стандартів державних функцій.

Власна позиція полягає у тому, що абсолютно кожна держава вибирає свій інституційний інструментарій управління, все залежить від спектра і повноважень інститутів у державі. Тобто в кожній державі існують інститути, які мають локальний вплив (у певній галузі) або глобальний, що впливають на всі державні сфери.

Ідеологія нового державного управління (**New Public Management**) передбачала перехід від традиційної бюрократичної

тичної моделі до сервісної держави з перенесенням принципів управління на державні установи, розширенням ступеня їх свободи та автономії, орієнтацією на досягнення кінцевих результатів, переходом від прямих приписів до непрямих, більш м'яких механізмів регулювання поведінки держслужбовців [3, с. 810].

Одними з перших подібну програму «перевинаходу» уряду (**Re-inventing Government**), де держава розглядалася як система сервісів, налаштованих на надання державних послуг, запустили в США на початку 1990-х років [4, с. 311].

Американський науковець Марк Бевір визначив пріоритетні інститути розвитку – системні інститути, що сприяють формуванню інноваційного середовища [5, с. 35].

Це пояснюється тим, що основним завданням держави є обрання пріоритетних напрямів діяльності, виокремлення базових ресурсів та концентрація роботи інститутів у таких рамках, що призведе до економіко-соціального удосконалення держави. У такому разі інститути мають можливість зосередитись на слабких ланках розвитку державної сфери, а надалі рівномірно розвивати всі галузі в державі.

Головним політико-адміністративним інститутом є держава. Держава як інститут має такі ознаки:

- суверенітет (властиве державі верховенство на своїй території і незалежність у міжнародних відносинах);
- право, норми, правила, за допомогою яких встановлюється, регулюється та функціонує суспільство;
- публічна влада з повноцінними структурами й механізмами її функціонування [6, с. 93].

У цьому разі слід зауважити, що саме інститут державного управління може регламентувати діяльність суб'єктів державної влади, а саме президента, уряду, законодавчих і судових органів [7, с. 490]. Саме інститут державного управління встановлює та контролює відносини органів державної влади.

Конфліктологічний вимір, а саме інституційна невизначеність як неефективна діяльність адміністративного апарату, та корупція впливають на динаміку політико-адміністративних інститутів. Здебіль-

шого через реформу державного управління «норовлять» впровадити механізми впливу на державу, разом із тим представники непотизму намагаються контролювати всі сфери державного устрою.

Питання актуальності конфліктологічного виміру постає в ситуаціях, коли є низька політична відповідальність та неякісна адміністративна підзвітність – перевищення службових повноважень, недосконалість та неефективність законодавчої бази, що сприяють «розростанню» корупції. Саме політико-адміністративні аспекти державного управління є тією ланкою, що тримає зв'язок між суспільством та державою. Як відзначає Джон Кохен, саме сфера державного управління тісно пов'язана з такими інституціями, як:

- інститут права: з тієї причини, що державна служба піддається досить жорсткій правовій регламентації;
- інститут економіки, оскільки державна служба відповідає за забезпечення проведення державної політики у сфері економіки;
- інститут громадянського суспільства, позаяк державна служба є опосередкованою ланкою у системі взаємодії громадянського суспільства і держави загалом;
- соціальні інститути, тому що на частку державної служби припадає регулювання досить широкого кола соціальних проблем, будь то освіта, охорона здоров'я або соціальний захист населення;
- інститут культурно-духовної сфери, адже сама державна служба сприймає наявні у суспільстві системи цінностей і моральних норм [8, с. 174].

Політичний процес, зміст якого розглядається як форма взаємодії політичних суб'єктів, включає у себе й конфлікт взаємин [9, с. 358].

У такому разі слід зазначити, що застарілі моделі державного управління (також містять конфліктологічний вимір) не мають можливості відповідати тим «жорстким політичним викликам» [10, с. 79], що існують нині на політичній арені, вони:

- «спотворюють» реформи;
- знижують ефективність нових концептуальних моделей;
- досить часто не відповідають демократичним цінностям.

Завданням (стратегією) цілісної реформи є якісне та ефективне покращення, інновація, модернізація сфер життєдіяльності держави та суспільства.

Відзначимо, що невчасне виконання реформ сприяє дестабілізації державного управління. Шлях дестабілізації державного управління має два шляхи вирішення:

- по-перше, якщо це штучно створена дестабілізація, вона буде осередком корупції;

- по-друге, «неправильні кроки» в реформах можуть бути корисними в тому, що методом виключення буде вибрана оптимальна модель реформування.

Реформування процедур розробки й впровадження інститутів державного управління має вибудовуватися з урахуванням:

- політико-адміністративного устрою системи;

- рівня політичної конкуренції;

- якості механізмів примусу до виконання посадовими особами адміністративних правил;

- дієвості інструментів підзвітності [11, с. 219].

Польський дослідник Губерт Іздебський відзначає, що ефективна робота системи державного управління можлива за політичної стабільності держави. Фактором стабілізації системи державного управління, необхідної для проведення політичного курсу, є легітимація влади, що проводиться з метою нарощування політичного ресурсу [12, с. 11].

Відповідно до роботи інститутів формується поведінка держави на міжнародній арені, а державні службовці «рекламують» країну як державу, привабливу для інвестування. Модернізація державного управління передбачає розробку програми інституційного поступу. Щоб модернізація була цілісною та вдалою, як ми вже відзначали, слід:

- організувати роботу управлінських структур;

- встановити рамки повноважень державних службовців відповідно до правового порядку.

Стефан Петерсон фіксує, що сучасні напрями модернізації державного управління мають спільні завдання зі стандар-

тизацією і регламентацією управлінської діяльності [13, с. 218], тому супроводжуються такими інноваціями:

- відпрацюванням адміністративних регламентів діяльності органів влади;

- введенням окремих державних програм, проєктів, планів;

- розробкою переліків та стандартів державних функцій, пов'язаних із зовнішніми взаємодіями.

Така діяльність у сфері державного управління, впровадження сучасної моделі реформ, підвищення рівня управлінської діяльності дає можливість покращити потенціал держави та перейти на новий рівень міжнародних відносин.

Відповідно до вищезазначеного модернізація державного управління може мати як позитивний ефект, так і негативний – конфліктний, тому Губерт Іздебський зазначає, що під час процесу модернізації можуть виникати нові гібридні моделі [14, с. 18].

Щодо конфліктологічного виміру, то саме такі непередбачувані зрушення у системі державного управління можуть призвести до порушень механізму інституційних змін у державі, а разом з тим дати поштовх виникненню сприятливого середовища для розвитку корупційних схем. Адже такі зміни слугують становленню «груп інтересів» у державних структурах, власних, індивідуальних, корпоративних поглядів.

Як пояснює Губерт Іздебський, виникає проміжний політико-адміністративний інститут, що спонукатиме і сприятиме блокуванню модернізації державного управління [15, с. 19]. У такому разі відбуваються порушення в абсолютно всіх сферах життєдіяльності суспільства, а саму реформу потрібно розпочинати із самого початку разом зі зміною моделі та механізмів її впровадження.

Разом із тим потрібно виявити (локально) проблему, що призвела до порушень у реформуванні державного управління. У такому разі слід чітко з'ясувати позицію кожного інституту та встановити рамки його діяльності та авторитету/тиску. Це все впливає на якість проведення реформи й характеризує державне управління в країні як ціннісну та унормовану інституційну структуру.

**Висновки і пропозиції.** Реформи, а тим паче реформа державного управління, в кожній державі мають свої виняткові риси, особливо з урахуванням всіх конфліктологічних викликів. Але під час обрання оптимальної моделі слід урахувати специфіку держави, її економічний вектор, перспективи подальшого розвитку, діяльності адміністративного апарату, форму державного управління.

На перший погляд конфліктологічний вимір є негативним явищем, але ми з цим не погоджуємося. Адже існування конфліктного виміру сприяє покращенню управлінської системи, разом із тим допомагає створенню політико-адміністративних інститутів, що збігаються з критеріями відповідності, ефективності та результативності.

Ретроспектива реформ державного управління в Україні дозволяє говорити про спроби держави побудувати систему менеджменту якості.

Основний виклик виявляється в наявному конфлікті між вертикальною системою державного управління і «горизонтальними» методами, які активно інтегруються в практику державних органів для підвищення ефективності їхньої діяльності, але не приносять бажаних результатів.

#### Список використаної літератури:

1. Encyclopedia of public administration and public policy / edited by David Schultz. New York : Facts On File, Inc., 2004. XVII, 526 p.
2. Босак О.З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України / відп. ред. І.А. Грицяк. Київ : К.І.С., 2009. 240 с.
3. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy. In 2 vols. / Jack Rabin (ed.). New York, Basel : Marcel Dekker, 2003. 1318 p.
4. Frontiers of Public Administration : Proceedings of the Second Sino- U.S. International Conference: "Public Administration in the Changing World" / Editors in Chief Marc Holzer, Mengzhong Zhang, Keyong Dong. Beijing, China. May 24-25, 2004. Washington, DC : The American Society for Public Administration, 2004. 413 p.
5. Encyclopedia of Governance / Mark Bevir (ed.). 2 vols. Thousand Oaks, California : SAGE Publications, 2007. XXXVIII, 1027, 1-70 p. (1232 p.).
6. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. 220 с.
7. Verheijen T. Public Administration in Post-Communist States / Peters B.G. and Pierre J. (eds.). Handbook of Public Administration. London : Sage Publications, 2003. P. 489-499. URL: [http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/03/Public\\_Administration\\_Guy\\_Peters.pdf](http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/03/Public_Administration_Guy_Peters.pdf).
8. Cohen John M., Peterson Stephen B. Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance. *Development Discussion Papers*, No. 582. Harvard Institute for International Development, Harvard University. Cambridge, Mass. 1997. 38 p. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/6668/8ea676a8cc2fd417f7c6dee17f81b592d510.pdf>.
9. Лікарчук Д. Особливості конфліктів у політичній сфері. Гілея : наук. вісник : зб. наук. праць / гол. ред. В.М. Вашкевич. Київ : ВІР УАН, 2014. Вип. 83. С. 358-361.
10. Christensen T. New Public Management: The effects of contractualism and devolution on political control / T. Christensen, P. Lagreid. *Public Management Review*. 2001. Vol. 3. No. 1. Taylor & Francis Ltd. Pp. 73-94.
11. Лікарчук Н.В. Політичний маркетинг: теорія і практика : монографія. Нац. пед. ун-т імені М.П. Драгоманова. Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2012. 356 с.
12. Izdebski H. Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. 2007. No 1. S. 7-20. URL: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-7dde5dd3-bd67-45b4-a7e5-b96ed7a0fc35/c/zp01-1.pdf>.
13. Cohen John M., Peterson Stephen B. Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance. *Development Discussion Papers*, No. 582. Harvard Institute for International Development, Harvard University. Cambridge, Mass. 1997. 38 p. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/6668/8ea676a8cc2fd417f7c6dee17f81b592d510.pdf>.
14. Izdebski H. Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. 2007. No 1. S. 7-20. URL: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-7dde5dd3-bd67-45b4-a7e5-b96ed7a0fc35/c/zp01-1.pdf>.

- 
15. Izdebski H. Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. 2007. No 1. S. 7–20. URL: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-7dde5dd3-bd67-45b4-a7e5-b96ed7a0fc35/c/zp01-1.pdf>.
- 

**Likarchuk D. Political-administrative institutions of public administration modernization: conflictological dimension**

*Reforms, and especially public administration reform, have their own unique features in each state, especially given all the conflict challenges. But when choosing the optimal model, should take into account the specifics of the state, its economic vector, prospects for further development, the activities of the administrative suite, the form of government. Modernization of public administration is combined with regulation and standardization of administrative activity. According to this provision, the following processes depend on the modernization of public administration: clear development of administrative regulations; development of lists and standards of state functions.*

*Absolutely each state chooses its own institutional tools of governance, it all depends on the range and powers of institutions in the state. That is, in each state, there are institutions that have local influence (in a particular industry) or global, affecting all areas of government.*

*The article notes that the conflict dimension, namely institutional uncertainty as an ineffective activity of the administrative suite and corruption affect the dynamics of political and administrative institutions. In most cases, through public administration reform, they "try" to introduce mechanisms of influence on the state, and at the same time, representatives of nepotism try to control all spheres of government.*

*The question of the relevance of the conflict dimension arises in situations where there is low political responsibility and poor administrative accountability – abuse of office, imperfection and inefficiency of the legal framework – contribute to the "growth" of corruption. The main challenge is the existing conflict between the vertical system of public administration and "horizontal" methods, which are actively integrated into the practice of public authorities to increase the efficiency of their activities, but do not bring the desired results.*

**Key words:** *reforms, public administration, modernization of public administration, public administration systems, administrative suite, conflictology, conflict dimension.*