

Ksenofont. Memories of Socrates; пер с др. греч. С. И. Соболевского. Book III URL: <http://ancientrome.ru/antlittr/t.htm?a=1348105300> (in Russian).

Mill, J. 1867. *Considerations on Representative Government*. London.

Bazyv D. 2018. "How to exterminate the populists?" *ZN,UA* URL: https://zn.ua/internal/kak-istrebit-populistov-299798_.html (in Russian).

Topalova S. Chystylina T. 2018. "The future of civic education in Ukraine – the transition to the current European model" *Center for Political Analysis "Observatory of Democracy"*. URL: <https://hvylyya.net/analytics/society/budushhee-grazhdanskogo-obrazovaniya-v-ukraine-perehod-k-aktualnoy-evropeyskoy-modeli.html> (in Ukrainian).

DOI: 10.26565/2220-8089-2019-35-04

УДК 321.352/354

Божко Павло Андрійович

аспірант кафедри політології,

Харківський національний,

університет імені В.Н. Каразіна,

майдан Свободи, 4, Харків, 61022,

bozhko.pavel.95@gmail.com,

<https://orcid.org/0000-0003-0216-1783>

МОДЕЛІ ТА КОНЦЕПЦІЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Модернізація змінює основні цільові, функціональні, структурні принципи побудови державного управління, тим самим відбувається парадигмальний зсув у розумінні його місця і місії у відносинах держава-ринок-громадянське суспільство. До старої парадигми відноситься бюрократична модель державного управління, до нової парадигми – моделі нового державного управління та мережева.

Ці моделі суперечливо переплітаються в умовах впливу глобалізації та децентралізації на модернізаційні процеси в державному управлінні, що створює нові проблеми адаптації адміністративних ієрархій (бюрократії) до глобальних викликів і вимог деволуції. Виникає завдання інтеграції нових горизонтальних зв'язків (мереж) в традиційні вертикальні структури. Одночасно загострюється проблема здатності держави підвищувати ефективність дій чиновників в умовах швидкої трансформації навколишнього середовища. Крім того, існує традиційна для державного управління проблема масштабу, тобто відповідності функцій і ресурсів на різних управлінських рівнях характеру і обсягу наявних завдань. Розв'язання цих проблем на етапі транзиту багато в чому залежить від характеру інституційних траєкторій і стратегій реформ, що виникають, їхньої орієнтованості на збереження балансу стабільності і змін, заснованого на досвіді попередніх перетворень. Пріоритетна для багатьох реформаторів менеджеріальна модель з її неминучою децентралізацією, здійснюваною в інституційному середовищі, що не досягло необхідного рівня самоорганізації і підзвітності, очевидно призведе до прогресуючої втрати державною бюрократією автономії від спеціальних груп інтересів. Посилення ролі неформальних управлінських практик в умовах не сформованих норм адміністративної етики не забезпечить незаангажованого безособового правозастосування.

Однак критика нового державного управління не робить обґрунтованим вибір бюрократичної або мережевої моделей. Пріоритет має не вибір тієї або іншої теоретичної моделі модернізації як її мети, а самий процес розробки політики її проведення. Критерій керованості, що відображає розвиненість модернізаційних здібностей державного управління дає орієнтири інституційного будівництва.

Ключові слова: модернізація, державне управління, бюрократична модель державного управління, модель нового державного управління, мережева модель.

Божко Павел Андреевич
аспирант кафедры политологии,
Харьковский национальный
университет имени В.Н. Каразина,
пл. Свободы, 4, Харьков, 61022,
bozhko.pavel.95@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0003-0216-1783>

МОДЕЛИ И КОНЦЕПЦИИ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Модернизация меняет основные целевые, функциональные, структурные принципы построения государственного управления, тем самым происходит парадигмальный сдвиг в понимании его места и миссии в отношениях государство-рынок-гражданское общество. К старой парадигме относится бюрократическая модель государственного управления, к новой парадигме – модели нового государственного управления и сетевая. Данные модели противоречиво переплетаются в условиях влияния глобализации и децентрализации на модернизационные процессы в государственном управлении, что создает новые проблемы адаптации административных иерархий (бюрократии) к глобальным вызовам и требованиям деволюции. Возникает задача интеграции новых горизонтальных связей (сетей) в традиционные вертикальные структуры. Одновременно обостряется проблема способности государства повышать эффективность действий чиновников в условиях быстрой трансформации окружающей среды. Кроме того, существует традиционная для государственного управления проблема масштаба, т.е. соответствия функций и ресурсов на разных управленческих уровнях характеру и объему имеющихся задач. Решение этих проблем на этапе транзита во многом зависит от характера возникающих институциональных траекторий и стратегии реформы, ее ориентированности на сохранение баланса стабильности и изменений, основанного на опыте предшествующих преобразований. Приоритетная для многих реформаторов менеджерская модель с ее неизбежной децентрализацией, осуществляемой в институциональной среде, не достигшей необходимого уровня самоорганизации и подотчетности, очевидно, повлечет за собой прогрессирующую утрату государственной бюрократией автономии от специальных групп интересов. Усиление роли неформальных управленческих практик в условиях не сложившихся норм административной этики не обеспечит неангажированного безличного правоприменения.

Однако критика нового государственного управления не делает обоснованным выбор бюрократической или сетевой моделей. Приоритет имеет не выбор той или иной теоретической модели модернизации как ее цели, а сам процесс разработки политики ее проведения. Критерий управляемости, отражающий развитость модернизационных способностей государственного управления дает ориентиры институциональному строительству.

Ключевые слова: модернизация, государственное управление, бюрократическая модель государственного управления, модель нового государственного управления, сетевая модель.

Pavlo Bozhko
PhD student, Department of Political Science,
V.N. Karazin Kharkiv National University,
4, Svoboda Sq., Kharkiv, 61022,
bozhko.pavel.95@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0003-0216-1783>

MODELS AND CONCEPTS OF MODERNIZATION OF GOVERNMENT

Modernization changes the basic target, functional, structural principles of building public administration, thereby there is a paradigm shift in understanding its place and mission in the state-market-civil society relationship. The bureaucratic model of public administration belongs to the old paradigm, the new government and network models belong to the new paradigm.

These models are contradictory intertwined under the influence of globalization and decentralization on modernization processes in public administration, which creates new problems in adapting administrative hierarchies (bureaucracies) to global challenges and the requirements of devolution. The problem arises of integrating new horizontal connections (networks) into traditional vertical structures. At the same time, the problem of the state's ability to increase the efficiency of officials's actions in conditions of rapid environmental transformation is exacerbating. In addition, there is a problem of scale, traditional for public administration, i.e. the correspondence of functions and resources at different managerial levels to the nature and volume of existing tasks. The solution of these problems at the transit stage largely depends on the nature of the emerging institutional paths and the reform strategy, its focus on maintaining a balance of stability and changes based on the experience of previous transformations. The managerial model of priority for many reformers, with its inevitable decentralization carried out in an institutional environment that has not reached the necessary level of self-organization and accountability, will obviously entail the progressive loss of autonomy by the state bureaucracy from special interest groups. Strengthening the role of informal managerial practices in the face of non-established norms of administrative ethics will not provide unbiased impersonal law enforcement.

However, criticism of the new government does not make the choice of bureaucratic or network models justified. The priority is not the choice of one or another theoretical model of modernization as its goal, but the process of developing a policy for its implementation. The criterion of manageability, reflecting the development of modernization abilities of public administration, provides guidance for institutional construction.

Keywords: *modernization, public administration, bureaucratic model of public administration, model of new public administration, network model.*

Як показує практика реформ державного управління в різних країнах сучасного світу, все розмаїття реальних сценаріїв дій урядів зводиться до трьох основних моделей, що встановлюють концептуальні орієнтири модернізації державного управління: раціональна модель бюрократії, нова модель державного управління і мережева модель управління. Західно-орієнтовані методи вирішення проблем однозначно орієнтуються на моделі нового державного управління та мережеву (так звана «нова парадигма державного управління»). Однак і модель раціональної бюрократії залишається актуальною, враховуючи сучасний стан державного апарату багатьох країн, що розвиваються, із низьким рівнем управління та широко поширеною корупцією.

Модель раціональної бюрократії

Для цієї моделі першочерговим завданням є створення інституту державної служби, тобто системи правових норм та соціальних структур, які регулюють професійну діяльність державних службовців та виконання ними встановлених функцій. У бюрократичній моделі пріоритет віддається таким форматам діяльності організацій, які базуються на функціо-нальній спеціалізації, її консолідації за організаційними підрозділами.

Особливістю бюрократичного управління є абсолютна впевненість керівника організації в тому, що його доручення завжди передаватимуться каналами зв'язку та виконуватимуться відповідно до діючих формальних правил. Бюрократична організація відрізняється суворою дисципліною. Саме поєднання спеціальних знань та дисципліни є основою бюрократичної адміністрації. Крім того, найважливішою особливістю бюрократичної організації є твердження у відносинах між людьми духу «формальної безособовості», коли всі чисто особистісні та емоційні елементи виключаються з офіційної поведінки. Раціональна бюрократія діє на основі об'єктивних критеріїв, а не особистих уподобань. Чим більший розвиток отримує бюрократія, тим більше вона «дегуманізована». Чиновник повинен виконувати свої обов'язки «без гніву та пристрасті». Він має дотримуватись дисципліни, що передбачає послідовне та методичне виконання наказів, під час яких не допускається критика щодо змісту цих наказів.

Раціональна бюрократія деполітизована. У традиційній західній теорії демократичної держави поділ політики й управління досягається через принцип нейтральності бюрократії, який реалізується такими функціями демократичних політичних

систем, як вибір відповідальних політичних лідерів; ефективний політичний контроль над адміністративним апаратом; забезпечення діяльності інститутів самоврядування на рівні територіальних і соціальних спільнот.

Відповідно до цієї моделі державний апарат має механізм, який дозволяє більш-менш точно перекласти політичну волю еліти на мову адміністративної діяльності та управлінських технологій. У радянській (командно-адміністративній) системі це було можливо за абсолютного політичного контролю компартії над державним апаратом; в демократичній системі – шляхом створення раціональної моделі державної служби, департизованої та політично нейтральної, лояльної до обраної народом політичної влади.

Таким чином, найважливішою політичною та адміністративною характеристикою раціональної моделі державної служби є дихотомія політики та управління. Мається на увазі, що державний апарат реалізує лише політичну волю еліти. Згідно з М. Вебером, бюрократія абсолютно не підготовлена до того, щоб виконувати функцію визначення державної політики в силу відсутності у чиновників необхідних для цього лідерських якостей (Вебер 1990: 646-668). Бюрократія тут неминуче стикається з обмеженнями, які неможливо подолати в рамках самої бюрократичної системи управління. У моделі раціональної бюрократії вибір політичного курсу не повинні робити чиновники. Привласнення бюрократією функції прийняття політичних рішень розцінюється як зловживання владою.

Реалізація раціональної моделі бюрократії передбачає здійснення насамперед реформи статусу державних службовців: введення принципу відбору за заслугами, відповідно до посадових регламентів, регулярної атестації, службових контрактів. Мета – забезпечити технічну безперебійність роботи апарату. Сюди можна додати закріплені законом обмеження і пільги для чиновників, систему громадського контролю (парламентський, громадський, фінансовий, судовий), цілеспрямовану підготовку адміністративного персоналу, захищеність професійних прав державних службовців, різноманітні процедури вирішення трудових спорів і конфліктів.

У результаті реалізації цієї моделі можна передбачити побудову розгалуженої централізованої бюрократичної системи, що контролюється зверху. Вона буде створена

за зразком армійських чи церковних структур: ієрархічні бюрократичні організації, в яких завдання управління поділяються на прості частини, кожен керує одна група співробітників, кожна позначена рядом спеціальних правил і практик. Через стандартні процедури та вертикальну структуру управління, стандартизовані послуги ці бюрократичні системи є стабільними, але повільними та ускладненими. Така система не може ефективно впоратися з викликами сучасного інформаційного суспільства.

Одним із перших, хто показав слабкі сторони моделі раціональної бюрократії, був американський дослідник Р. Мертон (Мертон 2003: 131-141). Він, вивчаючи соціальний механізм функціонування бюрократії, виявив притаманні їй збої та бажання стати самостійним суб'єктом влади. Таким чином, Р. Мертон зробив свій внесок у розробку теорії бюрократії як політичного інституту. З точки зору прихильників цієї теорії, бюрократія – це інститут, який може самостійно підтримувати свою автономію. Тому для забезпечення демократії розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову недостатньо. Необхідно ще розділити владу в межах самої бюрократії, інакше це перетворить державу на самодостатній і всепоглинаючий організм, такий як Левіафан Томаса Гоббса (Hunold 2001: 151-167).

В. А. Нісканен створив теорію «максимізуючого бюрократа», який орієнтується на власну вигоду та не має необхідних стимулів для ефективного витрачання коштів платників податків. В. А. Нісканен також довів, що бюрократизм характеризується і неефективністю, що виявляється у відсутності конкурентів, а отже, відсутності стимулів до технологічних інновацій для мінімізації витрат (Niskanen 1994).

Неоднозначність бюрократичної моделі, але вже в зв'язку з різними етапами процесу модернізації, показав і один із класиків теорії модернізації Ш. Ейзенштадт. Він описав варіанти політико-адміністративних відносин в умовах традиційного, сучасного і перехідного суспільств:

- традиційна модель – «бюрократія, орієнтована на уряд» – характеризується безправ'ям чиновника перед політичною владою, що компенсується його ж свавіллям у ставленні до суспільства; відсутністю корпоративності, інституційної автономності, гарантій кар'єри; чиновник виступає в якості особистого слуги правителів і держави;

- модернізаційна модель – «бюрократія, орієнтована на суспільство» – характеризується правовою та соціальною захищеністю держслужбовців, наявністю їхньої автономної від політичної влади організації, побудованої на меритократичних принципах, розвиненості корпоративного духу; незалежність від політики поєднується з адміністративною підлеглистю уряду (в тому числі і за допомогою бюджетного контролю), демократичною підзвітністю «знизу»;

- транзиторна модель – «бюрократія, орієнтована на саму себе» – характеризується політико-правовою безконтрольністю чиновника, який вже вийшов з-під нагляду авторитарної держави, але ще не контролюється сильним громадянським суспільством і демократичною державою; вищі посадові особи діють у своїх особистих інтересах; рекрутування і посадове просування орієнтовані не на кваліфікацію, а на особисті зв'язки, державна служба розглядається як синекура; в управлінні домінують формалізм і чиновницький ритуал (Eisenstadt 1963).

Таким чином, бюрократія виявляє свої найкращі якості в рутинних питаннях, таких як обробка податкових зборів або організація невідкладної медичної допомоги. Бюрократична модель передбачає стандартні процедури вирішення складних, але передбачуваних проблем, використовуючи оперативні і частково колективні правила. Однак вона менш ефективна у розв'язанні проблем, що виходять за рамки звичного розпорядку – від терористичної загрози до захисту довкілля. Бюрократи в більшості сучасних держав залишаються центром управлінських дій, але підготовка їх до більш гнучких дій під час зіткнення з новими непередбачуваними економічними та соціальними проблемами залишається головною складністю.

Тепер звернемося до другої моделі, заснованої на концепції нового державного управління (НДУ) або державного менеджменту.

Модель нового державного управління

Ця концепція намагається відповісти на питання, що виникають у зв'язку із швидким розвитком сучасних управлінських процесів, які відбивають нові тенденції взаємодії держави та суспільства, включаючи зростаючу роль бізнесу та некомерційних організацій не лише як представників окремих сегментів громадянського суспільства, але й як органічних компонентів єдиного механізму управління: як зробити уряд

дешевим, але продуктивним? Як досягти більшої чутливості влади? Як покращити якість послуг, що надаються державними установами? І нарешті, як донести дух підприємництва до державних установ?

Відповідаючи на ці питання, нове державне управління звернуло увагу на неузгодженість та суперечливість бюрократичної моделі, на основі якої будувалась адміністративна діяльність держави. Після появи цієї концепції бюрократична модель контролю та підзвітності, з її принципами ієрархії та розділеності внутрішньої та зовнішньої функцій, вже не вважалася аксіоматичною. Сучасні дослідники державного управління зосереджуються на вивченні комунікацій, зв'язків та взаємодій між керівниками державних, приватних та громадських організацій, оскільки саме у цій галузі приймаються реальні рішення та здійснюються функції управління.

Підхід нового державного управління до держави як інституту впливає з істотних ознак його подоби великим корпораціям. У держави є бюджет, доходи, витрати і навіть свого роду акціонери – громадяни, які водночас є його клієнтами. Вони зацікавлені в тому, щоб послуги державних установ були максимально дешевими та доступними. Відповідно до цього підходу, держава, як велика корпорація, повинна прагнути, насамперед, задовольняти інтереси своїх «акціонерів», підвищувати ефективність, збільшувати капіталізацію активів, створюваних за рахунок бюджету, вдосконалювати технології управління та якості послуг, що надаються населенню. Отже, мова йде про зміну стилю державної діяльності у напрямку зміцнення її підприємницьких принципів (Osborn, Gaebler 1992).

За останні 30 років запровадження нового державного управління сприяло стабілізації та навіть зменшенню державних витрат у багатьох країнах, які впровадили його головний компонент – вимірювання ефективності державних службовців. Водночас, розглядаючи концептуальні положення цієї моделі сучасного державного управління, слід мати на увазі досить серйозну критику ідей управління. Його критикують, насамперед, за приниження ролі таких понять, як загальне благо, суспільний інтерес, відповідальність та професіоналізм державних службовців. Критики підкреслюють важливість практики організацій громадянського суспільства та дотримання демократичних цінностей,

включаючи політичну підзвітність державного апарату (Naqee 2000: 601-609).

Критики вважають, що приватне та державне управління настільки різні, що будь-які спроби передачі реформаторських ідей (наприклад, обслуговування клієнтів та конкуренція) з приватного сектору в державне управління є помилковими та небезпечними. Вони вірять в інвестиції в державний сектор та боротьбу зі злиттям адміністративної діяльності та підприємництва, а тому покладаються на давні традиції демократичної підзвітності та ієрархічно організовану бюрократію (Frederickson 1997).

Очевидно, що значна частина критики впливає з традиційних підходів до інститутів підзвітності: законодавчого верховенства над свободою дій виконавчої влади та адміністративного контролю за діями в межах ієрархічних бюрократичних організацій. Однак головним козирем прихильників ідей нової влади є те, що якби бюрократична система продовжувала добре працювати, то глибокі реформи не були б необхідними.

Зміни в державних організаціях повинні відбуватися одночасно зі змінами цих ширших систем – освіти, соціального забезпечення, регіональних, бюджетних, кадрових систем тощо. Теорія управління не має рецептів для внесення таких змін. Тут політична теорія виходить на перший план. Як підкреслив Дональд Кеттл, оцінюючи результати адміністративної реформи в США та інших країнах, включаючи постсоціалістичні, неможливо розглядати проблеми, що виникають внаслідок трансформації адміністративних процесів державного управління поза їх політичним контекстом. Причому ці проблеми Кеттл пов'язує з відставанням теорії державного управління, коли ініціатива проведення реформи прийшла від менеджерів приватного сектора, які нав'язали особі, що приймає рішення своє розуміння цільової функції державного управління (ідеї сервісної держави), і водночас ігнорували широкий спектр соціальних і політичних цілей (Kettl 2012: 220-221).

Мережева модель

Ідеї НДУ отримали подальший розвиток у мережевій моделі державного управління, яка повністю відображала системний підхід, коли замість організацій та посадових осіб на перший план виходили міжорганізаційні та міжособистісні відносини.

Концепція політичних мереж має в основі ту саму ідею, як і нове державне управління: сучасній державі не вдається забезпечити задоволення суспільних потреб, а тому є нагальна потреба змінити ієрархічне адміністрування на нову форму управління. Але якщо державний менеджмент у пошуках нових підходів робить акцент на ринковій економіці, то теорія політичних мереж ставить у центр аналізу комунікативні процеси постіндустріального суспільства і демократичну практику сучасних держав. Для виробництва суспільних благ держава все більше і більше залежить від інших акторів і субсистем; у цій ситуації взаємозалежності між громадськими та приватними акторами ні ієрархія, ні ринок не є ефективними структурами для координації інтересів і ресурсів різних акторів, включених у процес виробництва політичних рішень; як результат, домінуючою моделлю управління стають політичні мережі (Сморгунов 2001: 103-112).

Політичні мережі відрізняються різноманітними механізмами управління, включаючи не тільки державні та недержавні політичні структури, а й бізнес, а також поєднання різних елементів громадянського суспільства на різних рівнях – від міжнародного до місцевого. Таким чином, мережі управління можуть складатися з декількох різних багаторівневих інститутів, об'єднаних для вирішення конкретної управлінської проблеми.

Як підкреслював М. Кастельс, бурхливе зростання соціальних мереж вимагає реконцептуалізації багатьох соціальних процесів та інститутів, що вивчалися раніше в рамках ідей централізму та ієрархій, і переходу до мережевого підходу. На його думку, саме мережі стають основним трендом соціальної еволюції, що змушує створювати новий поняттєвий апарат, який фокусується на мережевих взаєминах більшою мірою, ніж на ієрархіях. Зокрема Кастельс запропонував свій варіант мережевої виробничої інфраструктури: виробництво знань, виробництво відносин і виробництво рішень. У цих умовах, на його думку, державне управління ґрунтується на артикуляції різних структурних рівнів процесу прийняття рішень, пов'язаних між собою інформаційними мережами (Castells 2000).

Державне (публічне) управління у такій концепції розуміється як система кооперації державних, неурядових, приватних і змішаних структур, покликана забезпечити

задоволення суспільних інтересів і вирішення суспільних проблем. У рамках таких мережових структур ефективність прийнятих рішень забезпечується зростаючою роллю експертів-професіоналів не тільки як консультантів, а й як провідних акторів процесу вироблення державної політики. У свою чергу узгодженість такої політики ґрунтується на довірі залучених у цей процес сторін.

На думку Л.В. Сморгунова, теорія політичних мереж інтегрувалася поряд із концепцією нового державного управління в теорію нового способу правління «governance». По суті, це нова модель «хорошого» державного управління, що трактується через поняття політико-адміністративного режиму з його складним і багаторівневим характером. У процесі емпіричного аналізу публічної політики та її впровадження термін «governance» міг би визначатися як режим права, адміністративних правил, юридичних встановлень і практик, що обмежують та направляють урядову діяльність, яка може бути визначена широко як виробництво і надання публічно підтриманих благ і послуг (Сморгунов 2009: 408).

Мережева модель пов'язана з переходом від властивого новому державному управлінню інструменталізму до системних підходів, націленим на відновлення і більш повне врахування публічних і моральних аспектів управлінської діяльності. При цьому в концепції «governance» не зменшується, а підкреслюється роль держави як одного з головних агентів прийняття рішень, особливе значення надається таким аспектам державної діяльності, як процес нормотворчості, координація політики, управління державною службою і підзвітність у рамках відповідної політико-адміністративної культури.

Механізми мережових структур – мережі і спільноти – показують, що політика робиться не тільки державною адміністрацією, але й широким колом організованих інтересів. Це коло не замикається розподільними коаліціями, що мають доступ до політичної ренти. Політико-адміністративна спільнота – це тип механізму управління, який передбачає досить велику кількість учасників, які залежать один від одного протягом тривалого часу. Наприклад, політична та адміністративна спільнота, що формує державну промислову політику, може включати вищих урядових чиновників, що

представляють відомства, відповідальні за промисловість, торгівлю, регіональний розвиток та деякі інші сфери, а також представників профспілок, бізнесу та вчених. Уряд може створити відповідний комітет або формалізований консультаційний процес, або всі ці люди можуть взаємодіяти неофіційно під час серії форумів, конференцій, публічних та конфіденційних дискусій. На іншому кінці шкали є цільові мережеві об'єкти, які можуть охоплювати дуже широке коло учасників, але пов'язані інтересом до однієї проблеми, більше того, для багатьох з них вона не є першочерговою, і взаємодія між ними може ґрунтуватися на неформальних узгодженнях.

Розвиток механізмів політико-адміністративних мережових структур може свідчити про зростаючу роль договірних відносин у державному управлінні. Таким чином, відбувається делегування важливих повноважень для розробки політичних та управлінських рішень професіоналам з політичною незалежністю та вільним від рентоорієнтованої поведінки. Професіоналізація політики та державного управління служить для інституціоналізації рішень та перетворенню їх у прийняті рішення, і, що найважливіше, реалізуються тими, кого вони стосуються, підтримуючи постійні зв'язки між якомога більшою кількістю учасників процесу управління.

У країнах, де ідеї мережевої моделі державного (суспільного) управління знайшли найбільш позитивний відгук (скандинавські країни), сталося нове усвідомлення ефективності як головної мети політичної діяльності і зниження значення перерозподільчої політики. При цьому ефективною стала вважатися не політика, що представляє продукт групової боротьби (концепція політичного плюралізму), а політичний курс, що розробляється на основі раціонального політичного аналізу і орієнтований на суспільний інтерес, який виявляється за допомогою використання різноманітних форм громадської участі в обговоренні проектів державних рішень. В результаті більшого практичного значення стали набувати аналітичні роботи експертів, агентств, використання сучасних інформаційних технологій.

Це свідчить про стратегічний характер довіри до державної політики. Існує теоретичний та практичний зв'язок між довірою та ефективністю. Ефективна політика, як правило, є більш стабільною і,

отже, більш надійною, тоді як неефективна політика може змінюватися та характеризуватися нестабільністю. В умовах глобального посилення політичної та економічної взаємозалежності можна узаконити ненадійний політичний курс шляхом примусових заходів лише на невеликій території (максимум у межах однієї держави) та високою ціною. В цих умовах довіра стає фундаментальною умовою політичної ефективності.

У міжорганізаційних мережах рівень довіри і кооперативного співробітництва істотно вище, що веде до значного скорочення транзакційних витрат, більш раціонального використання спільних ресурсів, більшої відкритості до інновацій і, в кінцевому рахунку, до підвищення ефективності управлінської діяльності. Практичними наслідками формулювання і впровадження нових моделей для державного управління стають не тільки повернення до традиційних ціннісних орієнтирів публічного управління, але й нові форми підзвітності державного апарату (Kjcer 2004).

Таким чином, незважаючи на традиційні критичні оцінки бюрократії як організаційного типу, навряд чи варто робити висновок, що бюрократична модель є однозначно непридатною як можливий сценарій модернізації державного управління для країн, де адміністративний апарат не досяг рівня раціональної бюрократії. Правильніше ставити питання про сучасний потенціал та обмеження бюрократичної моделі.

Нове державне управління було ринковим рецептом неоліберальної економічної теорії для лікування бюрократичних захворювань в умовах, коли фундаментальні політичні та моральні принципи та інституційний баланс влади стабільні. Але модернізація руйнує усталені принципи, що робить виклик авторитету державної влади як провідного політичного та адміністративного актора, нормативно-етичних основ її регуляторної діяльності. Як результат, увага переходить від економічності та ефективності до цілей та цінностей, акторів, які беруть участь у процесі реформ.

Певною мірою відповідь на нові виклики дає мережева модель, яка через численні інститути обміну ресурсами, інформацією, координацією політики та рішень демонструє нові форми спілкування громадян з політичним керівництвом держави та державними службовцями, а

отже, нові форми контролю, підзвітності та механізми узгодження інтересів. Однак її трансплантація передбачає високий рівень накопиченого соціального капіталу, здатність акторів управлінського процесу, включаючи державу, будувати відносини на основі партнерства та довіри, що навряд чи можливо в жорсткому інституційному середовищі.

ЛІТЕРАТУРА

- Вебер, М. 1990. "Политика как призвание и профессия". В: *Избр. произведения*. Москва: 646-668.
- Мертон, Р. М. 2003. "Бюрократическая структура и индивидуальность". В: *Классики теории государственного управления: американская школа*. М., Изд-во Московского ун-та: 131-141.
- Hunold, C. 2001. "Corporatism, Pluralism, and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 14 (2): 151-167.
- Niskanen, W.A. 1994. *Bureaucracy and Public Economics* Cheltenham: Edward Elgar.
- Eisenstadt, S. N. 1963. "Bureaucracy and Political Development". In: *Bureaucracy and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Osborn, D., Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York.
- Haque, M.S. 2000. "Significance of Accountability under the New Approach to Public Governance", *International Review of Administrative Sciences*. 66: 601-609.
- Frederickson, H. G. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Kettl, D.F. 2012. *The Politics of the Administrative Process*. Washington, DC: SAGE: 220-221.
- Сморгунов, Л.В. 2001. "Сетевой подход к политике и управлению", *Политические исследования*, 3: 103-112.
- Castells, M. 2000. "Toward a Sociology of the Network Society", *Contemporary Sociology*, 29 (№ 5): 696.
- Сморгунов, Л.В. 2009. "Концепция "способностей государства", конструктивизм и развитие теории государственного управления", *Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации*: М-лы 6-й междунар. конф. факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова 29-31 мая 2008 года. Москва: 403-419.
- Kjcer, A.M. 2004. *Governance*. Cambridge: Polity Press.

REFERENCES

- Weber, M. 1990. "Politics as a vocation and profession". In: *Selected Works*. Moscow: 646-668 (in Russian)
- Merton R. M. 2003. "Bureaucratic structure and personality". In: *Klassyky teoryy hosudarstvennoho*

upravleniya: amerykanskaia shkola. М., Publishing House of Moscow University: 131-141 (in Russian)

Hunold, C. 2001. "Corporatism, Pluralism, and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 14 (№ 2): 151-167.

Niskanen, W.A. 1994. *Bureaucracy and Public Economics* Cheltenham: Edward Elgar.

Eisenstadt, S. N. 1963. "Bureaucracy and Political Development". In: *Bureaucracy and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.

Osborn, D., Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York.

Haque, M.S. 2000. "Significance of Accountability under the New Approach to Public Governance", *International Review of Administrative Sciences*. 66: 601-609.

Frederickson, H. G. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Kettl, D.F. 2012. *The Politics of the Administrative Process*. Washington, DC: SAGE: 220-221.

Smorhunov L.V. 2001. "A network approach to politics and governance", *Polytycheskye yssledovaniya*, 3: 103-112 (in Russian)

Castells, M. 2000. "Toward a Sociology of the Network Society", *Contemporary Sociology*, 29 (№ 5): 696.

Smorhunov, L.V. 2009. "The concept of "state abilities", constructivism and the development of the theory of public administration", *Public Administration in the 21st Century: Traditions and Innovations: Intern. 6 Conference Proceedings* Faculty of Public Administration, Moscow State University M.V. Lomonosova (29-31.05.2008) Moscow: 403-419 (in Russian)

Kjcer, A.M. 2004. *Governance*. Cambridge: Polity Press.

DOI: 10.26565/2220-8089

УДК: 321:304(316.3)

Кисельова Валентина Анатоліївна

аспірантка,

Харківський національний
університет імені В. Н. Каразіна,

майдан Свободи, 4, Харків, 61022,

kiselevavalentina8@gmail.com;

<http://orcid.org/0000-0003-4503-7547>

ДОСЛІДЖЕННЯ ФЕНОМЕНА ІДЕНТИЧНОСТІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ РІВЕНЬ

Аналізуються класичні та сучасні теорії ідентичності, такі як концепт самоідентичності Е. Гіденса, соціальної ідентичності І. Гофмана, нерелексивної ідентичності М. Фуко, теорія політики визнання та соціальної уявленості Ч. Тейлора, концепція уявлених спільнот Б. Андерсона, «використання Іншого» та ексклюзивної ідентичності І. Ноймана.

За результатами аналізу визначені методологічні реперні точки для концептуалізації поняття ідентичності. Запропоновано розглядати феномен ідентичності в якості мультирівневого конструкту, а також розроблено принципи типологізації поняття ідентичності. Відповідно до цієї типологізації виділено онтологічний (особиста ідентичність) та соціальний (колективна ідентичність) виміри феномена. Зазначено, що особиста ідентичність, окрім того що безпосередньо пов'язана з емоціями, є результатом особистого досвіду індивіда. У той час як колективна ідентичність – феномен соціального рівня, уявне усвідомлення існування спільноти, яка поділяє спільні для індивіда інтереси/цінності. В якості типів особистої ідентичності проаналізовано рефлексивну, коли індивід питає себе «з ким я себе співвідношу/хочу співвідносити?», та нерелексивну – індивід невідомо відтворює певні практики, шаблони поведінки – форми феномена. В рамках колективної ідентичності запропоновано розрізняти ідентичність відповідно до інституційного рівня (регіональна/локальна або національна/державна), а також за атрибутами соціальної групи (етнічна, расова, мовна, гендерна тощо).