

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ДЕРЖАВИ: ДО ПРОБЛЕМИ ТЕОРЕТИЧНОЇ ТА ПРАКТИЧНОЇ ІДЕНТИФІКАЦІЇ

ADMINISTRATIVE POTENTIAL OF THE STATE: TO THE ISSUE OF THEORETICAL AND PRACTICAL IDENTIFICATION

Стаття присвячена сучасним дискусіям навколо концепту «адміністративний потенціал». Актуалізуючи проблему адекватної концептуальної наповненості, автор звертається до найбільш поширених інтерпретаційних опцій адміністративного потенціалу, напрацьованих протягом останніх кількох десятиліть. Очевидна практична спрямованість досліджуваної теми зумовлює необхідність, з метою вироблення цілісного уявлення про потенціал у сфері державного управління, апелювання до методик вимірювання та моніторингу адміністративного потенціалу. Даний зріз у статті презентований «редукованою версією», яка все ж дозволяє виявити сигніфікаційну роль таких методик щодо адміністративного потенціалу.

Ключові слова: адміністративний потенціал, державна спроможність, державне управління, критерії оцінки адміністративного потенціалу, принципи публічного адміністрування, SIGMA.

Статья посвящена современным дискуссиям вокруг концепта «административный потенциал». Актуализируя проблему адекватной концептуальной наполненности, автор обращается к наиболее распространенным интерпретационным опциям административного потенциала, выработанным за последние несколько десятилетий. Очевидная практическая направленность исследуемой темы обуславливает необходимость, с целью формирования целост-

ного представления о потенциале в сфере государственного управления, апеллирования к методикам измерения и мониторинга административного потенциала. Данный срез в статье представлен «редуцированной версией», которая все же позволяет обнаружить сигнификационную роль таких методик по отношению к административному потенциалу.

Ключевые слова: административный потенциал, государственная состоятельность, государственное управление, критерии оценки административного потенциала, принципы публичного администрирования, SIGMA.

The article is devoted to contemporary discussions concerning the concept of "administrative potential". Actualizing the problem of adequate conceptual filling, the author addresses to the most common interpretations of administrative capacity, developed over the last few decades. The apparent practical orientation of the subject necessitates appealing to the methods of measuring and monitoring administrative capacity, with the aim to develop a holistic view of the potential in the field of public administration. This section in the article is presented in a "reduced version", which, meanwhile, reveals the synthetic role of such methods in relation to administrative capacity.

Key words: administrative potential, state capacity, public administration, criteria for evaluating administrative capacity, principles of public administration, SIGMA.

УДК 351.95

Пугач В.Г.

к. політ. наук, доцент,
доцент кафедри політології,
соціології та соціальної роботи
Міжрегіональна академія
управління персоналом

Постановка проблеми у загальному вигляді. Немає сумніву, що більшість явищ та процесів, наявних у сучасному суспільстві, не можуть розглядатися без урахування глобалізації – «багатовимірного процесу, який, подібно всім важливим процесам, паралельно розгортається в багатьох царинах існування» [1, с. 74]. Під могутнім тиском глобалізації зазнає ерозії Вестфальська система; тенденції глобального характеру суттєво обмежують суверенітет національної держави, ставлять під сумнів її здатність виконувати низку важливих функцій. «Перед лицем факту, «що управління все більшою мірою відбувається в «просторі без кордонів»» [2, с. 88], якісних змін зазнає адміністративно-управлінська система. Ці й інші реальності сучасного глобального світу неминуче позначаються на академічному дискурсі щодо майбутнього національної держави, її владно-управлінських потенцій. Зокрема, виявляє перспек-

тивність як у науково-дослідницькому плані, так і в аспекті управлінської практики проблема адміністративного потенціалу, низькі показники якого впливають на ефективність й результативність державного сектора загалом. Особливої актуальності дана проблема набуває для країн, що прагнуть стати членами Європейського Союзу (далі – ЄС), для України також. Адже питання адміністративної спроможності вважається одним із найважливіших у контексті розширення ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема адміністративного потенціалу держави перебуває в центрі наукових дискусій представників різних галузей дослідження. Своє бачення з даної проблематики пропонують політологи, соціологи, юристи, економісти, міжнародники й, безумовно, фахівці у сфері державного управління. Зокрема, відомий американський політолог С. Скавронек звертається до теми адміністративного

потенціалу в контексті аналізу розвитку національної адміністрації Сполучених Штатів Америки (далі – США) кінця XIX – поч. XX ст. Американський професор політології Б. Гонадл свою увагу фокусує на проблемі підвищення адміністративного потенціалу органів місцевого самоврядування в умовах деволюції [3]; адміністративну спроможність місцевої влади Ісландії досліджує Е. Хлінсдоттір [4]. На підставі дослідження, проведеного серед 80 адміністративних груп виконавчої влади, болгарський професор Б. Борисов пропонує новий сукупний індекс вимірювання адміністративної спроможності – індекс адміністративного потенціалу державного управління належного врядування (*the Index of the administrative capacity of state administration for good governance*) [5].

Значущими для розуміння проблеми адміністративного потенціалу держави є наукові доробки А. Фаразманда, М. Гріндл, П. Інгрехем, М. Хільдербранд та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Початок процесу акумуляції науково-теоретичних знань про адміністративний потенціал припадає на 70-ті рр. XX ст. Активне обговорення даної проблеми, розширивши горизонти наукових досліджень, все ще на дозволило сформуванню цілісної концепції адміністративного потенціалу, яка могла б постати як основа практичної управлінської діяльності. Дефіцит досліджень, орієнтованих на створення загальнотеоретичних концептуальних засад адміністративного потенціалу, що, вочевидь, має практичне значення, вимагає посилення інтелектуальних зусиль в цьому напрямі.

Мета статті. Дослідницька увага автора статті сфокусована на висвітленні особливостей науково-теоретичного та практичного осмислення адміністративного потенціалу.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на наявність різноманітних теоретичних і конкретно-наукових розроблень, присвячених проблемі адміністративного потенціалу, Б. Гонадл вважає, що концепт адміністративного потенціалу є досить складним для пізнання, тому навряд чи можна сподіватися на те, що буде винайдена «консенсусна дефініція» потенціалу у сфері державного управління [6, с. 13]. Для тих, хто опікується питаннями підвищення якості державно-управлінської діяльності, поглиблене розуміння та формування всебічної концепції адміністративного потенціалу з подальшим розробленням способів його підвищення є вкрай важливим завданням. З метою пошуку адекватної теоретичної рамки реферованої проблеми Б. Гонадл

фокусує увагу на найбільш поширених тлумаченнях поняття «потенціал» у сфері державного управління. На підставі аналізу об'ємного корпусу досліджень та звітів із даної тематики науковець наводить 5 основних наукових інтерпретацій потенціалу. Перший підхід пов'язаний із проблемою «виживання» організації, її здатністю до самозбереження. Проте, як підкреслює Б. Гонадл, такий підхід більш доречний для приватних структур і не є достатнім для державного сектора, оскільки не враховується сервісна роль державних установ щодо суспільства. Подібної думки дотримується й американський дослідник Дж.А. Грем, якого цитує Б. Гонадл: «Найпростіший і найдавніший тест на здатність до управління <...> – виживання – <...> має обмеження. Таке визначення є негативним, оскільки воно не вимірює ступінь успішності або розбіжностей у здатності. Виживання – індекс, який може бути прочитаний лише в ретроспективі. Це годинник, який вказує на те, який час був, і ніколи на те, який час є. Той факт, що держава вижила, не свідчить про її подальше існування» [6, с. 10]. Отже, як підсумовує Б. Гонадл, оскільки виживання не є показником якісного внеску організації в суспільство, воно є «сумнівним критерієм» оцінки потенціалу державних установ. Інше тлумачення пов'язане з повноваженнями. У цьому контексті передбачається, що організація володіє потенціалом, якщо вона має владу для досягнення соціальних цілей [6, с. 10]. Ще один спосіб інтерпретування потенціалу зосереджений на інституціональному розвитку. Прихильник даного підходу, американський дослідник Р.Б. Хокінс-молодший підкреслює, що концепт розвитку адміністративного потенціалу охоплює широкий спектр заходів, спрямованих на підвищення спроможності громадян та урядів виробляти необхідні суспільні блага й надавати ефективні послуги. Він зазначає: «У своїй основі створення потенціалу передбачає вибір та розроблення як політичних, так і адміністративних інституційних механізмів» [6, с. 11]. Інший інституціональний погляд презентований визначенням, що наводить Муніципальна ліга Теннессі (*Tennessee Municipal League*), в якому «справжній потенціал» тлумачиться як «ноу-хау», вбудоване в організаційну структуру, що дозволяє останній ефективно функціонувати незалежно від змін політичного курсу та політичного керівництва [6, с. 11]. До найбільш поширених інтерпретацій адміністративного потенціалу, за Б. Гонадл, належить і підхід, позначений як «розвиток систем». Особливість такого розуміння полягає в тому, що органи місцевого самоврядування розглядаються як системи для перетворення

соціальних вимог і потреб (вхід) на соціально бажані результати (вихід). Ілюструючи дану інтерпретаційну опцію, Б. Гонадл наводить два визначення, авторами яких є Дж. Дроб та А. Ховітт. Обидва дослідники єдині в тому, що потенціал державних органів влади й управління постає як здатність ідентифікувати проблеми, розробляти й оцінювати альтернативну політику для їх вирішення, з єдиною різницею – Дж. Дроб наголошує ще й на механізмі зворотного зв'язку [6, с. 11]. Зрештою, п'ятий підхід позначений як «власна, versus, інша спрямованість». Визначення адміністративного потенціалу ускладнюється з'ясуванням того, чи сприяє він досягненню цілей громади або цілям інших. Це питання Дж. Гонадл ілюструє кількома думками. Зокрема, член Муніципальної ради м. Рочестер, штат Нью-Йорк (1971–1983 рр.), заступник мера (1989–1993 рр.) М. Ліндлі стверджував, що «функція збільшення потенціалу полягає в підвищенні можливостей органів місцевого самоврядування реалізовувати розумно й ефективно власний напрям» [6, с. 12]. Схожа позиція презентована у Звіті Адміністративно-бюджетного управління (OMB) «Новий федералізм – звіт про технічне сприяння» (*“The New Federalism – Report on technical assistance”*) (1973 р.) та звітних матеріалах національної конференції «Роль держави в посиленні можливостей місцевого уряду» (Гаррісберг, 1975 р.). У цьому контексті також варто навести думку американського дослідника Е. Брауна, який підкреслює, що першочерговим завданням у процесі розвитку потенціалу є розширення можливостей, юрисдикції у сфері управління власними справами; підвищення ефективності із захисту та забезпечення власних інтересів й зниження рівня вразливості щодо руйнівних змін, ініційованих ззовні [7, с. 21].

Отже, кожен із презентованих вище підходів робить свій внесок у розуміння адміністративного потенціалу. Вони не є замінними, а радше компліментарними, які становлять різні елементи загального уявлення про адміністративний потенціал. На основі аналізу різних інтерпретаційних підходів Дж. Гонадл пропонує власну дефініцію адміністративного потенціалу, яка, на її переконання, повинна бути «достатньо гнучкою, щоб охопити широке коло настанов, але й досить конкретною для полегшення аналізу окремих організацій». Отже, американський науковець адміністративний потенціал позначає як можливість передбачати зміни, ухвалювати обґрунтовані рішення, розробляти програми, залучати й використовувати ресурси, управляти ресурсами й оцінювати продуктивність поточної

діяльності для спрямовування дій у майбутньому [6, с. 13–18].

Інша категорія наукових розвідок, присвячених адміністративному потенціалу, розглядає його в контексті державної спроможності. Так, зокрема, американські дослідники Дж. Хансон та Р. Сігман уважають, що адміністративний потенціал є одним із трьох вимірів, поруч з екстрактивним та примусовим потенціалами, державної спроможності, що мінімально необхідні сучасній державі для виконання своїх функцій [8, с. 3]. На їхню думку, порівняно із двома іншими адміністративний потенціал являє собою більш широке поняття і дефініюється як «здатність проводити політику, виробляти та надавати суспільні блага і послуги, а також регулювати комерційну діяльність» [8, с. 4].

Не знецінюючи адміністративний потенціал як такий, американський професор Школи публічного адміністрування Флоридського Атлантичного університету А. Фаразманд зазначає, що «новий світ» із його надмірною невизначеністю й іншими вкрай небезпечними явищами помітно ускладнює завдання державного управління. Тому «традиційний адміністративний потенціал, важливий та цінний, не достатній для розв'язання нових завдань» [9, с. 1007]. Американський професор говорить, серед іншого, про «попереджувальний» потенціал адміністративних систем, які повинні «бути готовими» зіткнутися з невідомими загрозами в майбутньому.

Багатовимірність та складність адміністративного потенціалу пов'язані із труднощами його оцінки. «Адміністративна спроможність, – зазначає болгарський учений Б. Борисов, – складана, латентна і динамічна концепція. Вона є складною, оскільки містить низку окремих елементів, які доповнюють зміст поняття. Вона також латентна, оскільки адміністративний потенціал не може бути вимірний загалом, а лише шляхом обчислення його складників» [5, с. 6]. На думку Б. Борисова, вимірювання адміністративної спроможності загалом є одним із ключових питань. Як стверджує болгарський учений, наявні сьогодні методики враховують та оцінюють лише окремі аспекти адміністративного потенціалу.

На підставі емпіричного дослідження, що проводилося у вересні – листопаді 2017 р., складалося із трьох етапів, у межах якого адміністративний потенціал оцінювався шляхом використання 44 критеріїв у різних сферах, розроблений новий сукупний індекс вимірювання адміністративної спроможності. Як зауважує Б. Борисов, перевагами даного індексу, серед іншого, є те, що він дозволяє

аналізувати прогрес в окремих компонентах адміністративного потенціалу, виявляти організації та групи з найвищими й найнижчими показниками, також є можливість відстеження зростання потенціалу, виявлення недоліків.

Безумовно, існують й інші методики оцінювання. Загальний спосіб вимірювання адміністративної спроможності, як зазначають Дж. Хансон та Р. Сігман, полягає в оцінці показників надання суспільних благ та послуг (рівень дитячої смертності, грамотності тощо), проте оцінка потенціалу на основі такого підходу має низку проблем. По-перше, складно визначити пріоритетність результату, що оцінюється; по-друге, існує загроза ігнорування дії інших важелів та чинників, які впливають на результати вимірювання такого характеру [8, с. 8]. Оскільки адміністративний потенціал мислиться як латентний конструкт, то можна використовувати директивно-формативну модель (*Direct Formative Model*) та директивно-рефлексивну модель (*Direct Reflective Model*) [10].

Вище зазначалося, що адміністративний потенціал є важливим питанням у процесі розширення Європейського Союзу, хоча початково він не конституювався як критерій членства. Перші згадування про адміністративний потенціал як вагомий чинник з'являються в «Білій книзі про підготовку асоційованих країн Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок Європейського Союзу» (*White Paper on the preparation of the associated countries of Central and Eastern Europe for integration*) (1995 р.). У «Білій книзі <...>» адміністративна спроможність визнається критерієм, проте детально не розглядається. Критерії адекватної адміністративної системи розроблені в наступні роки і презентовані в Регулярних звітах Комісії про прогрес щодо асоціації (*Regular Reports From the Commission on Progress to ward Accession*) (1998 р.). Загальні вимоги до якості державного управління передбачали таке: 1) розвиток неупередженої та професійної адміністрації (на основі закону про державну службу); 2) розвиток системи навчання; 3) належну політику щодо розвитку та підвищення потенціалу; 4) ефективну систему підзвітності (з особливим наголосом на системі внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю); 5) запровадження спеціальних структур та процедур для управління справами ЄС [11, с. 16].

Новим кроком у розвитку критеріїв оцінки адміністративного потенціалу стала базова оцінка SIGMA. Дана система стала відповіддю на відсутність вимірювання горизонтальної адміністративної спроможності, зафіксувавши мінімальні стандарти останньої, необхідні для

функціонування європейської політико-адміністративної системи. Отже, як елементи оцінки виокремлюються:

- розроблення та координація політики (узгодженість у формуванні політики; міжвідомчі консультативні механізми; механізми врегулювання спорів; координаційна здатність центру; загальна стратегічна спроможність тощо);

- державна служба (правовий статус державних службовців; дотримання законів державними службовцями, їхня відповідальність та підзвітність; неупередженість і чесність державних чиновників; ефективність діяльності та контроль за кадровим забезпеченням; професіоналізм, стабільність державних службовців; розвиток потенціалу державної служби у сфері європейської інтеграції);

- системи управління державними витратами (внесення положень про принципи формування бюджету до Конституції, закон про державний бюджет та/або пов'язані закони; баланс між виконавчою та законодавчою владою; точне визначення обсягу державного бюджету й ефективні механізми трансфертів до позабюджетних фондів; логічний, послідовний і прозорий бюджетний процес; ефективні механізми управління державними інвестиціями; ефективні механізми моніторингу виконання бюджету тощо);

- державні закупівлі (внесення до законодавства конкретного набору принципів про державні закупівлі; прозора правова основа центральної закупівельної організації; ефективні механізми підготовки і реалізації закупівель; наявність процедур контролю та розгляду скарг; можливості для вдосконалення системи державних закупівель);

- внутрішній фінансовий контроль (цілісна нормативна база з визначення принципів та функціонування системи фінансового контролю, наявність системи управління контролем та процедур; наявність незалежного механізму внутрішнього аудиту/інспекції; наявність системи щодо запобігання та вжиття заходів проти порушень і відшкодування збитків; можливість для вдосконалення систем фінансового контролю);

- зовнішній аудит (законодавчі повноваження ВОФК (SAI) здійснювати аудит усіх державних і статутних коштів і ресурсів, зокрема коштів ЄС; виконання вимог, установлених стандартами аудиту INTOSAI; оперативна та функціональна незалежність; звітність: регулярність, правдивість, своєчасність; усвідомлення вимог процесу вступу до ЄС; можливості для вдосконалення зовнішнього аудиту) [11, с. 18].

2014 р. SIGMA оновила початкову структуру моніторингу з метою поліпшення якості, не змінюючи суті концептуальних меж. Як зазначається в документі «Принципи публічного адміністрування» (*“The Principles of Public Administration”*) (2017 р.), оновлені принципи «охоплюють ключові горизонтальні пласти управлінської системи, які визначають загальну ефективність державного управління» [12, с. 6]. Отже, до принципів «конструювання» адміністративного потенціалу належать такі: 1) стратегічні межі реформування державного управління; 2) розроблення та координація політики; 3) державна служба й управління людськими ресурсами; 4) підзвітність; 5) надання послуг; 6) управління державними фінансами [12, с. 6].

Висновки. У статті автор не прагнув дати вичерпний огляд наявних підходів до проблеми адміністративного потенціалу. Навіть «точкове» висвітлення теоретичних доробків, методик оцінки та моніторингу адміністративної спроможності переконливо показує, що дана проблема є критично важливою, особливо в сучасних умовах, коли завдання державного управління суттєво ускладнюються, висуваються нові функціональні вимоги.

Безумовно, науково-теоретичне осмислення проблеми адміністративного потенціалу – це процес, а не сукупність сталих положень або принципів. Водночас, оскільки концепція чи ідея постають як основи практики, необхідні адекватні узагальнення як відповідь на актуальні практичні питання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Пітерзе Я. Глобалізація як гібридизація. Глобальні модерності / за ред. М. Фезерстоуна, С. Леша, Р. Робертсона. Пер. з англ. Т. Цимбала. К., 2013. С. 73–105.
2. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія. Пер. з нім. О. Юдіна. К.: Ніка-Центр, 2015. 404 с.
3. Honadle B. Theoretical and Practical Issues of Local Government Capacity in an Era of Devolution. The Journal of Regional Analysis and Policy. 2001. Vol. 31. № 1. P. 77–90. URL: <https://ageconsearch.umn.edu/bitstream/132195/2/2001-1-6.pdf>.
4. Hlynisdóttir E. Administrative capacity and long-term policy making at the Icelandic local level. Icelandic Review of Politics and Administration. 2016. Vol. 12. № 2. P. 237–258. URL: <https://opinvisindi.is/bitstream/handle/20.500.11815/232/2484-3373-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
5. Borisov B. The Administration Capacity Index of State Administration. Business Management. 2018. Vol. 1. P. 5–22. URL: <https://dlib.uni-svistov.bg/bitstream/handle/10610/3878/3072340604c410b25170e816ed27abde.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
6. Perspectives on management capacity building / ed. by B. Honadle and A. Howitt. Albany: State University of New York Press, 1986. 360 p.
7. Brown A. Technical Assistance to Rural Communities: Stopping or Capacity Building? Public Administration Review. 1980. Vol. 40. № 1. P. 18–23. URL: <https://www.jstor.org/stable/i239991>.
8. Hanson J., Sigman R. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. URL: http://www-personal.umich.edu/~jkhanson/resources/hanson_sigman13.pdf.
9. Farazmand A. Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. Public Administration Review. 2009. Vol. 69. № 6. P. 1007–1020. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1540-6210.2009.02054.x?purchase_referrer=www.google.com&tracking_action=preview_click&r3_referer=wol&show_checkout=1.
10. Edwards J., Bagozzi R. On the Nature and Direction of Relationships Between Constructs and Measures. Psychological Methods. 2000. Vol. 5. № 2. P. 155–174. URL: <http://shell.cas.usf.edu/~pspector/ORM/Edwards-00.pdf>.
11. Verheijen A. Administrative Capacity Development. A Race Against Time? The Hague: WRR, 2000. 64 p. URL: [file:///C:/Users/larisa/Downloads/W107-Administrative-capacity-development-race-against-time%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/larisa/Downloads/W107-Administrative-capacity-development-race-against-time%20(1).pdf).
12. The Principles of Public Administration: OECD, 2017. 29 p. URL: http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Overview%202017_ENG.pdf.