

Функціонування і розвиток механізмів державного управління
УДК 35.077:005.551]-027.21

Мудренко Наталія Володимирівна

*аспірантка кафедри публічного управління та публічної служби
Національна академія державного управління при Президенті України*

Мудренко Наталья Владимировна

*аспирантка кафедры публичного управления и публичной службы
Национальная академия государственного управления
при Президенте Украины*

Mudrenko Natalia

*Postgraduate Student of the
Department of Public Administration and Public Service
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

КООРДИНАЦІЯ: РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ В НОВОМУ ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

КООРДИНАЦИЯ: РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ В НОВОМ ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

COORDINATION: ITS ROLE AND VALUE IN THE NEW PUBLIC MANAGEMENT

Анотація. Метою цієї статті є розкриття ролі та значення координації в новому публічному управлінні з позиції сучасних європейських та американських науковців. Стаття ґрунтується на аналізі досліджень і публікацій Фріца Шарпфа, Мартіна Пейнтнера, Дітмара Брауна, Леса Меткафа та Бернарда Пітерса щодо координації як функції управління, наукові дослідження яких ми виділяємо серед сучасних європейських та американських науковців як такі, що є важливими для визначення ролі та значення координації в новому публічному управлінні. Зокрема, Фріц Шарпф

(Fritz Scharpf) запропонував поділ координації на “негативну” та “позитивну”; Мартін Пейнтер (Martin Painter) визначив п’ять цілей політичної координації; шкала Леса Меткафа (Les Meltcalfe) є корисним інструментом для оцінки та порівняння реальних моделей взаємодії між програмами та організаціями; Бернард Пітерс (Bernard Peters) визначає основні перепони для координації та наводить перелік завдань та проблем, які координація дозволяє вирішувати урядам. За результатами проведеного дослідження зроблено висновок, що: у парадигмі нового публічного управління значення та роль координації як управлінської функції є пріоритетною; наукові розробки та дослідження механізмів координації з метою пошуку більш ефективних форм перебувають у фокусі сучасної європейської та американської науки публічного управління; на сьогоднішній день у європейському науковому середовищі переважає думка, що найбільш дієвою формулою координації є поєднання вертикальної з горизонтальною.

У перспективі подальше дослідження провідних європейських та американських наукових розробок у цій сфері дозволило б обрати найбільш ефективні форми та механізми координації для впровадження в Україні та запобігти негативного досвіду.

Ключові слова: координація, функція публічного управління, нове публічне управління, шкала координації.

Аннотація. Целью данной статьи является определение роли и значения координации в новом публичном управлении с позиции современных европейских и американских ученых. Статья основывается на анализе исследований и публикаций Фрица Шарпфа, Мартина Пейнтера, Дитмара Брауна, Леса Меткафа и Бернарда Питерса на тему координации как функции управления, научные исследования которых мы выделяем среди современных европейских и американских ученых в качестве наиболее значимых для определения роли и значения координации в новом публичном

управлении. В частности, Фриц Шарпф (Fritz Scharpf) предложил разделение координации на "отрицательную" и "положительную"; Мартин Пэйнтер (Martin Painter) определил пять целей политической координации; шкала Леса Меткафа (Les Metcalfe) является полезным инструментом для оценки и сравнения реальных моделей взаимодействия между программами и организациями; Бернард Питерз (Bernard Peters) определяет основные препятствия для координации и приводит перечень задач и проблем, которые координация позволяет решать правительствам. По итогам проведенного исследования сделан вывод, что: в парадигме «нового публичного управления» значение и роль координации как управленческой функции является приоритетной; научные разработки и исследования механизмов координации с целью поиска более эффективных форм находятся в фокусе современной европейской и американской науки публичного управления; на сегодняшний день в европейской научной среде преобладает мнение, что наиболее действенной формулой координации является сочетание вертикальной с горизонтальной.

В перспективе дальнейшее исследование ведущих европейских и американских научных разработок в этой сфере позволило бы выбрать наиболее эффективные формы и механизмы координации для внедрения в Украине и избежать негативного опыта.

Ключевые слова: координация, функция публичного управления, новое публичное управление, шкала координации.

Summary. This paper emphasizes the role of coordination in the new public management (NPM) from the perspective of European and American scholars in this field. The article is based on an analysis of research and publications made by Fritz Scharpf, Martin Painter, Dietmar Brown, Les Metcalfe, and Bernard Peters. Their research we distinguish as leading for defining the role of coordination in the NPM. Fritz Scharpf suggested dividing coordination into "negative" and

"positive"; Martin Painter had identified five goals for political coordination; Les Meltcalfe's scale is a useful tool to measure and compare the degree of interaction between programs and organizations; Bernard Peters identifies main obstacles to coordination and lists the tasks and challenges that coordination allows governments to address.

Due to globalization, international interdependence keeps growing and at the same time public sector performs further fragmentation, this greatly updates the role and importance of coordination as one of the key management functions.

As public service reform is underway in Ukraine and Ukraine maintains its European and Euro-Atlantic course of development, we consider the research of the European experience in this field as important and relevant.

The conclusions of research are the following: coordination in NPM is a priority; the European and American public administration science search more effective coordination's forms and mechanisms; to date, the European scientific society is dominated by the view that the most effective formula for coordination is the combination of both vertical and horizontal.

Further research of leading European and American scientific developments in this field would allow us to select the most effective coordination's forms and mechanisms to implement it in Ukraine as well as to avoid negative experiences.

Key words: *coordination, policy coordination, new public management, coordination scale.*

Постановка проблеми. Сьогодні під впливом глобалізації спостерігається зростання рівня міжнародної взаємозалежності і паралельно з цим відбувається процес фрагментації публічного сектору, перехід від централізованого управління до поліцентричного врядування. Це значно актуалізує роль та значення координації як однієї з основних управлінських функцій.

Конституцією України підтверджено європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, тому дослідження європейського досвіду є важливим та актуальним.

Пошук ефективних форм політичної координації потрапив у фокус європейської науки публічного управління та адміністрування з 1980-х років, що було спричинено активними інтеграційними процесами в Європейському Союзі. І залишається однією із головних проблем з того часу, оскільки внаслідок успішного впровадження методів Нового публічного управління (New Public management), яке передбачає управління окремими програмами, створення автономних чи квазі-автономних агентств, відбувається подальша фрагментація та роздробленість державного сектора. Тому деякі політичні лідери (колишній прем'єр-міністр Великої Британії Тоні Блер) закликають до "більш консолідованого" – "joined-up" управління, а уряд Нової Зеландії розпочав програму з "відновлення центру" [1, с. 1].

Іншим фактором, що критично вимагає значного посилення координації, є виникнення "складних проблем" (wicked problems), які не можна вирішити діями будь-якого окремого публічного органу (а, частіше, й засобів однієї держави недостатньо). Спроба вирішити таку проблему, як кліматичні зміни або сталий розвиток, вимагає залучення більшої частини уряду, а отже, і координації [2, с.143].

У цьому зв'язку нагальним вбачається вивчення й аналіз сучасних розробок європейських та американських науковців та переосмислення координації в умовах сучасних викликів, а також розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення зазначеної функції у парадигмі публічного управління в Україні.

Стаття ґрунтується на **аналізі досліджень і публікацій** Фріца Шарпфа, Мартіна Пейнтера, Дітмара Брауна, Леса Меткафа та Бернарда Пітерса щодо координації як функції управління, наукові дослідження яких ми виділяємо

серед сучасних європейських та американських науковців як такі, що є важливими для визначення ролі та значення координації в новому публічному управлінні.

Метою цієї статті є розкриття ролі та значення координації в новому публічному управлінні з позиції сучасних європейських та американських науковців.

Виклад основного матеріалу. За класичним у європейській науці визначенням Чарльза Ліндблома (Charles Lindblom), запропонованим ним у 1965 р. “координація – це внесення коректив у набір рішень таким чином, що несприятливі наслідки будь-якого одного рішення для інших рішень до певної міри та в деяких випадках уникаються, зменшуються, врівноважуються або переважаються” [3, с. 73].

Іншими словами, координація відбувається тоді, коли рішення, прийняті в одній програмі чи організації, враховують рішення, прийняті в інших, і намагаються запобігти конфлікту.

Німецький вчений Фріц Шарпф (Fritz Scharpf) запропонував поділ координації на “негативну” та “позитивну” [4, с. 44-45]. “Негативна координація”, на його думку, здійснюється з метою запобігання втручання різних елементів однієї системи у сферу компетенцій чи інтересів інших елементів чи іншої системи. Вона має на меті уникнення негативних побічних ефектів у діяльності й забезпечення кращого результату. У цьому випадку координація передбачає в основному двосторонню взаємодію структур, залучених до спільної діяльності, а також структур, на які ця діяльність може у той чи інший спосіб впливати.

“Позитивна координація” передбачає, перш за все, багатосторонню взаємодію акторів з метою об’єднання зусиль та використання усіх спільних можливостей.

У 1981 році Мартін Пейнтер (Martin Painter) [5, с. 267-268] визначив наступні п’ять цілей політичної координації: 1. уникнення або принаймні

мінімізація дублювання і перекриття функцій; 2. уникнення невідповідностей у політиці; 3. мінімізація конфліктів як бюрократичних, так і політичних; 4. пошук злагодженості та згуртованості та узгодженого впорядкування пріоритетів; 5. сприяння всебічній перспективі або "цілому уряду" проти постійної адвокації вузьких, партикулярних або галузевих поглядів.

Професор Лозанського університету (Швейцарія) Дітмар Браун розробив п'ятиступеневу шкалу координації (Рис. 1): від "нульової координації" до найвищої – політичної [6, с. 231], вона також окреслює зони адміністративної та політичної координації.

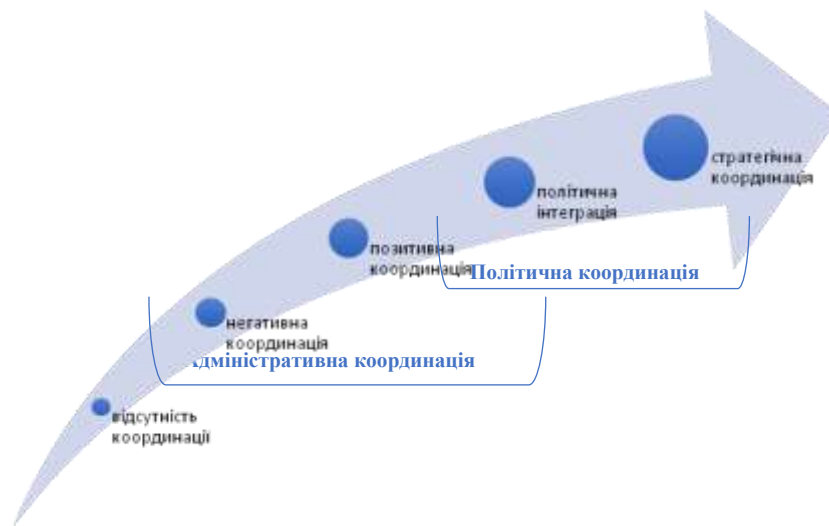


Рис 1. Шкала координації Брауна

На сьогодні існує велика кількість шкал, за якими можна оцінити здатність певної структури до координації, але найбільш актуальною та відомою сьогодні виступає прогресивна шкала координації політик та одночасно шкала здатності до координації, розроблена професором публічного менеджменту, директором дослідницьких програм Європейського інституту публічної адміністрації (European Institute of Public Administration, EIPA) Лесом Меткафом (Les Meltcalfe) [7, с. 278-280].

Перша версія “шкали Меткафа” перелічувала опції для координації певних політик на національному рівні з боку урядів, залучених до міжурядових переговорів. Дещо модифікована шкала була розроблена Л.Меткафом для порівняльного вивчення координації європейських політик у національних адміністраціях. Пізніше вона отримала широке використання для досліджень горизонтальних відносин між різними агенціями та стала інструментом бенчмаркінгу, за допомогою якого вимірюють або порівнюють спроможність до горизонтальної адміністративної координації.

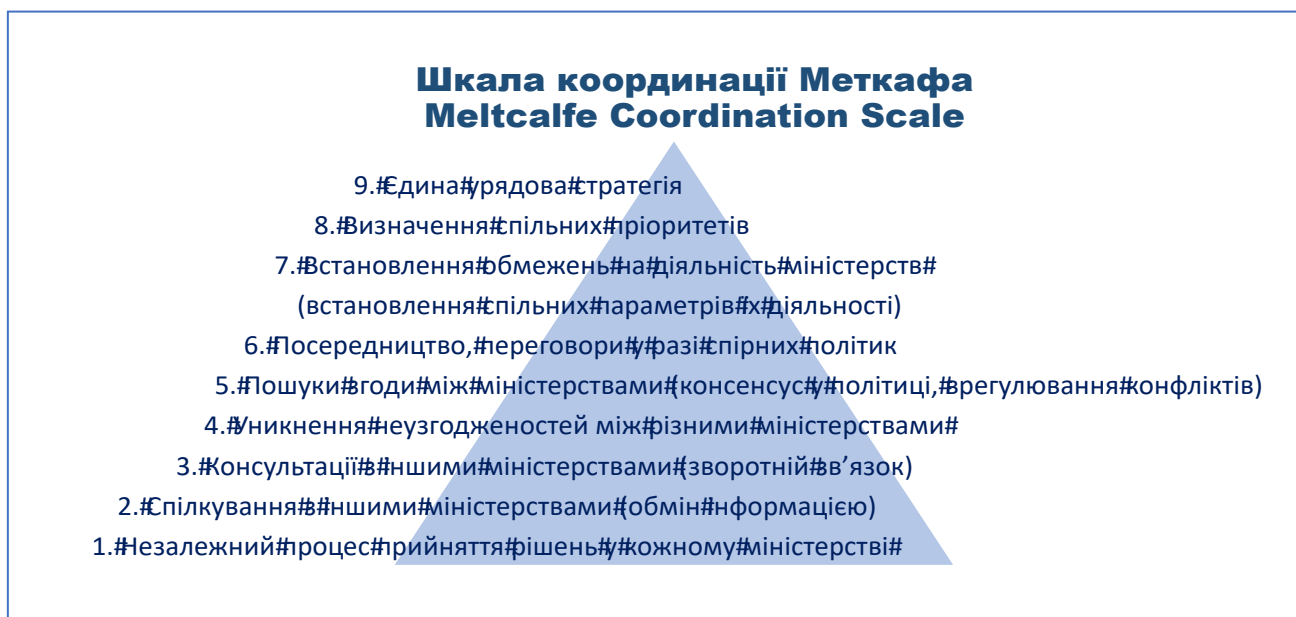


Рис 2. Шкала координації Меткафа

Проте ця шкала характеризує не лише горизонтальну координацію як таку, але й увесь спектр випадків координації, побудованої за допомогою процесу “знизу вгору”, яка, на заміну застосування ієрархічного підходу, базованого на приписах та контролі, передбачає побудову мереж децентралізованих акторів.

При цьому координація на вищому рівні передбачає підвищення здатності до координації, за умови збереження усіх опцій, передбачених нижчими рівнями (Рис. 2).

Л. Меткаф зазначав, що вищий рівень означає й вищу здатність до координації, проте вона є складною та витратною. Тому рівень координації,

що безпосередньо застосовується повинен відповідати потребам конкретної ситуації й не завжди має бути максимальним. Якщо завдання може бути вирішене без широких консультацій та колективного прийняття рішення, то не варто задіювати вищий рівень координації.

Загалом, визначення відповідного рівня координації щодо конкретного питання є важливим політичним та управлінським рішенням і часто залежить від специфіки адміністративної культури: деякі країни є більш консенсус-орієнтовані, ніж інші, які потребують більше часу та ресурсів для координації та узгодження відмінностей. Водночас, ефективність вищих рівнів координації залежить від синергійного функціонування усіх попередніх рівнів.

Хоч найвищий рівень координації – “єдина урядова стратегія” є важко досяжним на практиці, шкала Меткафа є корисним інструментом для оцінки та порівняння реальних моделей взаємодії між програмами та організаціями.

Серед найбільш авторитетних дослідників політичної координації – Бернард Пітерз (Bernard Peters) – професор Пітсбурзького університету (США). В одній з останніх своїх публікацій [1, с. 4-5] він визначає основні перепони для координації. На його думку, це: *спеціалізація* – як головна антитеза координації, та безперечний пріоритет для уряду; *впливовість* – в урядових організаціях, які залучені до обробки інформації, інформація є владою, тому поширення інформації є обмеженим та небажаним; *управління ефективністю* – один з елементів нового публічного менеджменту особливо негативно вплинув на координацію, оскільки при визначенні цілей організації, вона буде схильна ігнорувати колективні цілі; *власна царина* – організації схильні захищати свої бюджети, персонал та політику, і мають побоювання, що координація з іншими організаціями загрожує їхній царині; *вірування та ідеології* – спеціалізовані організації в уряді будуть популярні насамперед у людей, які вірять у місію організації. Ця ідеологія всередині організації може бути підкріплена професійною підготовкою та схильністю

професіоналів до певної концепції політичних проблем та можливого їх вирішення; *політика* – у коаліційних урядах, якщо міністерства контролюються різними політичними партіями, проблеми з координацією є високо ймовірними. Так само у федеральних системах, якщо різні провінції чи штати контролюються політичними партіями, відмінними від тих, що контролюються на національному рівні, можуть виникнути проблеми з координацією; *підзвітність* - у державному секторі підзвітність, як і координація, є благом. Але сувора фінансова та юридична звітність може ускладнювати координацію. У випадках, коли аудитори не можуть відслідковувати грошові транзакції, і парламент не може визначити відповідального за дії, координація буде ускладнена.

Б. Пітерз також наводить перелік завдань та проблем, які координація дозволяє вирішувати урядам, а саме:

- *уникнення дублювання функцій* різними установами, яке призводить до зайвих витрат для уряду та втраченого часу для громадян та бізнесу;
- *запобігання протиріччям*, доволі часто різні організації, цілком з поважних політичних причин, реалізують прямо суперечливі програми. Як приклад, екологічні агенції вимагають скорочення інтенсивного сільського господарства та промисловості, в той час, як профільні міністерства націлені на зростання обсягів виробництва.
- *акцентувати вертикальне управління*: оскільки Нове публічне управління акцентоване на управлінні в межах окремих організацій, проте це, як правило, послаблює горизонтальне управління за участю інших організацій. Якщо організація оцінюється безпосередньо за результатами діяльності, вона менш ймовірно інвестуватиме свої ресурси на допомогу іншим. Тому для координації по горизонтальній лінії потрібен певний акцент на вертикалі.
- *зміна вимог*: групи клієнтів, такі як діти та люди похилого віку, які вимагають різноманітних послуг, набули політичного значення. Тому

уряди повинні знайти шляхи надання інтегрованих послуг цим групам населення.

- *кросс-секторальні проблеми*: окрім мобілізації груп клієнтів, які мають потреби в різноманітних послугах, одні з найважливіших проблем, з якими стикаються сучасні уряди, перетинають звичні сфери відомчих обов'язків.
- *проста охайність*: зважаючи на те, що рівень довіри до влади знижується, важливо зробити все можливе для поліпшення іміджу державного сектору.

Висновки дослідження. Отже, у парадигмі «нового публічного управління» значення та роль координації як управлінської функції є пріоритетною; наукові розробки та дослідження механізмів координації з метою пошуку більш ефективних форм перебувають у фокусі сучасної європейської науки публічного управління; на сьогоднішній день у європейському науковому середовищі переважає думка, що найбільш дієвою формулою координації є поєднання вертикальної (ієрархічної) з горизонтальною.

У перспективі подальше дослідження провідних європейських та американських наукових розробок у цій сфері дозволило б обрати найбільш ефективні форми та механізми координації для впровадження в Україні та запобігти негативного досвіду.

Література

1. Peters B. Guy (2018) The challenge of policy coordination, Policy Design and Practice, 1:1, 1-11, DOI: 10.1080/25741292.2018.1437946. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2018.1437946>
2. Carmine Bianchi, B.G. Peters (2018) Measuring Coordination and Coherence: Assessing Performance Across the Public Sector. Outcome-Based Performance Management in the Public Sector: 143-159.

3. Lindblom, C. E. (1965) *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
4. Scharpf, F. W (1994) Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics* 6: 27–53.
5. Painter, M. (1981) Central agencies and the coordination principle. *Australian Journal of Public Administration*, 40: 265-280.
6. Braun, D. (2008) Organizing the political coordination of knowledge and innovation policies. *Science and Public Policy*, 35, 227–239. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.835.172&rep=rep1&type=pdf>
7. Metcalfe, L. (1994) International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences* 60: 271–290.