

Пугач В.Г.

Міжрегіональна академія управління персоналом

УПРАВЛІНСЬКИЙ СТИЛЬ ПОСТВЕСТФАЛЬСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

У сучасних умовах державі дедалі складніше здійснювати у традиційний спосіб організацію цілеспрямованих впливів. Послаблення суверенітету, зміна функціонального призначення національних кордонів, зростання ролі і значення недержавних акторів, фузія зовнішньої та внутрішньої політики, інші явища й процеси, вказуючи на ерозію Вестфальської державної системи, водночас детермінують ревізію управлінського стилю держави, пошук інших, більш адекватних стилів реалізації державно-управлінських функцій. Поствестфальська держава, котра є більш плюралістичною та менш централізованою, порівняно з державою вестфальського зразка, перебуваючи в суттєвій залежності від конкретних обставин, в яких здійснюється її управлінська діяльність, демонструє зсув у бік гібридних форм управління, де скалярний принцип є одним із решити, а не єдиним принципом організаційно-управлінської діяльності. Іншими словами, інтенсифікація процесів глобалізації, інтеграції, транснаціоналізації владних відносин, а також диверсифікація управлінських суб'єктів спровокували «кризу канону» державного управління, що знайшло своє відображення, зокрема, в деконструкції традиційного (формально-бюрократичного) управлінського стилю. Зокрема, нині спостерігаються різні комбінації поєднання трьох «ідеал-типових» управлінських стилів: ієрархії, ринку, мережі, які фіксують факт того, що поствестфальська держава є лише одним з учасників державного управління. Нівелювання звичних ієрархічних конструкцій державного управління та піднесення гібридних управлінських режимів, з одного боку, постає як еволюційна новація, котру доцільно розглядати з точки зору нових можливостей, які вона може створити для проектування управлінських структур та подальшого вдосконалення системи управління державою у поствестфальську добу. З іншого боку – диктує необхідність концентрації дослідницької уваги на виявленні оптимальних поєднань різних управлінських стилів, конструктивного «примирення» суперечливих принципів із метою уникнення дисфункціональних наслідків гібридного управлінського режиму.

Ключові слова: гібридизація, державне управління, ієрархія, недержавні актори, поствестфальська держава, управлінський стиль.

Постановка проблеми. Особливості сучасного державного управління не можна досягнути без чіткого розуміння того, що відбувається з державою. Остання нині переживає складний етап трансформації, в межах якого зазнають змін номенклатура традиційних функцій держави, сфера її відповідальності та компетенції, адміністративно-розпорядча діяльність. Сучасні спроби концептуального осмислення причин, природи та масштабів цих змін здебільшого рамкуються переходом до поствестфальського порядку, який «у деякому сенсі зіставний із переходом від Середньовіччя до сучасної епохи у шістнадцятому та сімнадцятому сторіччях» [1, с. 3].

Центральне значення Вестфальському мирному договору, традиційно, надається у теорії та практиці міжнародних відносин. Водночас, з огляду на те, що Вестфальський договір заклав основи системи національних держав, зафіксувавши суверенну державу як «територіальну

єдиницю, що володіє правовою незалежністю, формально не підпорядковується будь-яким зовнішнім владним органам; суверенні держави також мають автономію de facto» [2, с. 230], ерозія Вестфальської системи, що нині спостерігається, не може бути проігнорована з боку науковців, що вивчають теорію та практику державного управління. Очевидно, що послаблення суверенітету, зміна функціонального призначення національних кордонів, зростання ролі та значення недержавних акторів, інші явища й процеси помітно позначаються на стилі реалізації державою своїх управлінських функцій, зокрема, та її управлінських можливостях загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Характер та стиль управлінської діяльності поствестфальської держави є одним із пріоритетних напрямів досліджень багатьох вчених. Зокрема, фінський професор М. Коскеньємі наголошує на тому, що модель впливу та прийняття

рішень нині дедалі менше пов'язана з суверенітетом. Мережі експертів, досвід яких жодним чином не залежить від формальної державності, керують різноманітними сферами суспільного життя, іноді за згодою держави, але частіше цілком незалежно. Втручання національних урядів, наголошує Коскеньємі, ґрунтується на порадах, що даються недержавними фінансовими, військовими або екологічними мережами [3, с. 63]. М. Фіндлей наголошує на тому, що більшість методів сучасного управління, і всередині держави, особливо на міжнародному рівні, вийшли за межі веберівської моделі [4]. На поєднання управлінських стилів у публічному адмініструванні вказує Л. Мейлман [5]. Австралійська дослідниця Х. Дікінсон вважає, що сучасна система державного управління має ознаки гібридності [6]. У наукових дискусіях щодо управлінського стилю поствестфальської держави активну участь беруть В. Делла Сала, Т. Берцель, С. Кобрін, Н.К. Гьоксель, Д. Стоун, інші дослідники.

Постановка завдання. Завдання статті полягає у висвітленні особливостей формування управлінського стилю поствестфальської держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Наголошуючи на мутації «Вестфалії», німецько-британський теоретик міжнародних відносин Б. Тешке вказує, що їй протиставлена поствестфальська «текуча, аморфна й детериторіалізована геополітична конфігурація, позбавлена фіксованого центру політичної влади. У такому сценарії «Вестфалія» повідомляє про початок Нового часу або модерну, а «пост-Вестфалія» – про початок постмодерну» [7]. Останній, знаний своєю недовірою до «великих наративів», ставить під сумнів існуючі інститути і загалом усі припущення, які сприймалися як фундаментальні та незмінні. «Те, що колись вважалося автономними, самоочевидними та легітимними структурами, нині більше скидається на реїфікації. Організації закритих систем поступилися міжвідомчим цільовим групам. Легітимність об'єктивістської, заснованої на меритократичному принципі державної служби, тепер залежить від репрезентативності <...> Навіть громадянство дедалі більше втрачає зв'язок із національною державою, оскільки права розподіляються та проголошуються незалежно від національної приналежності [8, с. 134]. Суттєвим змінам піддається й управлінський стиль поствестфальської держави. Як зауважує Л. Мейлман, «хоча ієрархія все ще залишається основним засобом координації в управлінні, нині вона поєднується з двома «новими способами управ-

ління» – мережевим та ринковим <...> Еволюція стилів або режимів управління з 1950-х рр. призвела не до появи нового загального стилю, а до складних й динамічних поєднань стилів управління» [5, с. 1]. Серед еволюційних факторів, які ставлять під сумнів традиційні форми управлінської діяльності держави, Ж.-Б. Обі виокремлює глобалізацію та європеїзацію, відмежування суспільства від держави та децентралізацію влади [9, с. 609]. Що стосується глобалізації та європеїзації, то вплив цього фактору на трансформацію державного управління, за словами Ж.-Б. Обі, має прояв в інтернаціоналізації джерел адміністративного права. Йдеться про запровадження до національних адміністративних систем зовнішніх норм та стандартів. Найбільш яскраво це виявляється в межах Європейського Союзу, адміністративне право якого інтегрувало певні національні правові традиції. Разом із тим «адміністративне право ЄС не є поєднанням національних систем: це окрема система, яка все ще перебуває на початковій стадії свого розвитку, котра, зокрема, відіграє власну особливу роль в інституціональних рамках Союзу» [10, с. 28]. Окрім цього, наголошує польський професор Є. Супернат, не варто недооцінювати вплив ЄС на розвиток транснаціональних адміністративних цінностей. Другий фактор, пов'язаний зі зменшенням впливу держави на суспільство, найбільш рельєфно виявляється, по-перше, в обмеженні державного впливу на національну економіку. Ілюструючи «регресію державного втручання», Є. Супернат зауважує, що приватизація, в якій Сполучене Королівство відіграло провідну роль, здійснювалася в різних формах, включаючи не лише аутсорсинг деяких державних функцій та видів діяльності, але й цілковите виведення певних видів діяльності зі сфери державного втручання та їх передачу приватному сектору відповідно до нових форм регулювання, розроблених, зокрема, децентралізованими установами [10, с. 28]. Деактуалізація держави як регулятора економічної діяльності, зауважують американські вчені К.У. Ебботт та Д. Снідал, призвела до закликів щодо використання альтернативних способів управління: «вище» держави у вигляді міжнародного регулювання та «нижче» держави як у формі зусиль неурядових організацій по запереченню державного регулювання, такі і у формі аргументів бізнесу на користь саморегулювання [11, с. 44]. По-друге, зменшення держави на користь громадян, що простежується у «переході від традиційних вимог представницької демократії до адміністративної демократії». Йдеться про

запровадження принципів адміністративної прозорості, відкритості, участі, консультацій та інших принципів. Цей перехід доповнюється розробкою правових механізмів, процедур, які наділяють громадян новими правами та можливостями під час контактів із державними управлінськими органами [10, с. 28]. Децентралізація влади (третій фактор) розгортається, зокрема, внаслідок усвідомлення того, що «чим більш централізованим буде уряд, тим легше він опиниться у ситуації конфлікту інтересів» [9, с. 615]. Відомий дослідник Т. Кембелл децентралізацію назвав «тихою революцією», яка породжує нову модель управління, засновану на інноваційному, вправному керівництві, широкій участі населення та новому імпліцитному договорі, що регулює місцеве оподаткування. Подібну думку висловлює й Д. Родден, стверджуючи, що «окрім переходу до демократії, децентралізація та поширення федералізму, напевно, є найбільш важливими тенденціями в управлінні в усьому світі за останні 50 років» [12, с. 1–2]. Кумулятивний ефект вищезазначених факторів спричинив перетворення державного управління на полісуб'єктний феномен, де ключовими акторами постають держава, бізнес-структури та неурядові організації. При цьому, як підкреслює Л. Мейлман, спостерігається відсутність чіткого розподілу ролей між соціальними суб'єктами та класичним державним управлінням: «Уряди прийшли до розуміння того, що не в змозі самостійно вирішувати складні соціальні проблеми: вони покладаються на партнерство з іншими громадськими організаціями, приватним сектором та неурядовими організаціями» [5, с. 1]. Таку ситуацію американський дослідник Д.Ф. Кеттл позначає як «розмивання кордонів». Отже, входження у простір державного управління недержавних акторів модифікує управлінський стиль поствестфальської держави, в межах якого бюрократичний стиль поступається місцем гібридному стилю управління як своєрідному поєднанню ієрархічного, мережевого та ринкового управлінських стилів. Аналізуючи динаміку та особливості управлінських режимів, В. Лоундс та К. Склчер зауважують, що ринковий стиль управління характеризується, зокрема, тим, що актори здебільшого віддають перевагу незалежності, а рішення про співпрацю приймають лише тоді, коли побачать суттєві переваги. Натомість ієрархія здатна подолати проблеми координації та співпраці, що існують у межах ринкового стилю. Що стосується мереж, то цей управлінський стиль ґрунтується на розумінні того, що суб'єкти можуть мати взаємодоповнюючі інтереси. Відносини формуються

на засадах довіри, лояльності та взаємності, що дозволяє розвивати та підтримувати впродовж тривалого часу співпрацю [13, с. 318–319]. Ці «ідеал-типові» стилі управління можуть створювати різні комбінації, однак питання в тому, чи завжди їх поєднання є продуктивними. Наприклад, Мережа європейських консультативних рад із навколишнього середовища (EEAC) наводить такі рекомендації: ієрархічне управління найкраще застосовувати для розв'язання нагальних питань, мережі – для вирішення складних багатосторонніх та багаторівневих проблем, засобом ринкового стилю управління доцільно вирішувати проблеми, які мають порівняно незначний вплив на інші зацікавлені сторони [5, с. 6–7]. Загалом EEAC підтримує «гібридні інструменти, якщо вони ефективно поєднують переваги управління засобом законодавства, добровільної діяльності та саморегулювання» [14, с. 4].

Державне управління, будучи виключно національним, останніми роками перетинає державні кордони. Останні втрачають колишнє значення для поствестфальської держави. Як зауважує Р. Купер, це факт життя XXI століття: «Більшість прикордонних знаків Європейського Союзу були прибрані, і ви розумієте, що перебуваєте в іншій країні лише за різними кольорами дорожніх знаків. Нині судові рішення виконуються за межами державних кордонів, аж до штрафів за паркування» [15, с. 30]. Вочевидь, за таких умов еволюціонує й управлінський стиль держави.

Висновки. Свого часу відомий американський дослідник Д. Уалдо зауважив, що М. Вебер змалював гарний портрет сучасності, однак теоретик державного управління «має відмовитися від того, щоб вірити у те, що це найгарніша картина серед усіх картин» [8, с. 135]. Тим самим ще в середині минулого століття Уалдо поставив під сумнів «ортодоксальну інструментальну раціональність», притаманну практиці державного управління. Інтенсифікація процесів глобалізації, інтеграції та диверсифікації управлінських суб'єктів спровокувала «кризу канону» державного управління, що знайшло своє відображення, зокрема, в деконструкції традиційного (формально-бюрократичного) управлінського стилю. Поствестфальська держава, котра є більш плюралістичною та менш централізованою порівняно з державою вестфальського зразка, в реалізації своїх функцій демонструє зсув у бік гібридних форм управління, в межах яких скалярний принцип є одним із решти, а не єдиним принципом організаційно-управлінської діяльності.

Список літератури:

1. Kobrin S.J. Globalization, Transnational corporations and the Future of Global Governance. *Handbook of Research on Global Corporate Citizenship* / ed. by A.G. Scherer and G. Palazzo. Cheltenham and Northampton, 2008. P. 1–38. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/58d4/a8d064db6ffc0d008afd8c79454ab15499b.pdf>
2. Krasner S.D. Abiding Sovereignty. *International Political Science Review*. 2011. Vol. 22, № 3. P. 229–251. URL: <http://mailhold.org/mediapool/113/1132142/data/Krasner.pdf>
3. Koskeniemi M. What Use for Sovereignty Today? *Asian Journal of International Law*. 2011. Vol. 1, № 1. P. 61–70. URL: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/2E9216C30FE47B5317C610F87BDF61D6/S2044251310000044a.pdf/what_use_for_sovereignty_today.pdf
4. Findlay M. State Hierarchy and Governance: Of Shadows or Equivalence in Regulating Global Crisis. *The Dual State: Para-politics, Carl Schmitt and the National Security Complex* / ed. by E.M. Wilson, 2012. P. 153–170.
5. Meuleman L. Internal Meta-Governance as a New Challenge for Management Development in Public Administration. *EFMD conference Post Bureaucratic Management: a new age for public services?* Conference Paper, 14–16 June 2006. Aix-en-Provence : European Foundation for Management Development. P. 1–23. URL: https://www.academia.edu/8396218/INTERNAL_META-GOVERNANCE_AS_A_NEW_CHALLENGE_FOR_MANAGEMENT_DEVELOPMENT_IN_PUBLIC_ADMINISTRATION
6. Dickinson H. From New Public Management to New Public Governance: The implications for a ‘new public service’. *The three sector solution. Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business* / edited by J.R. Butcher and D.J. Gilchrist. Canberra, 2016. P. 41–60.
7. Тешке Б. Миф о 1648 годе: класс, геополитика и создание современных международных отношений / пер. с англ. Д. Кралечкина. Москва : Высшая школа экономики, 2019. 416 с. URL: <https://play.google.com/books/reader?id=Oh-QDwAAQBAJ&pg=GBS.PT2.w.0.0.0.1>
8. Miller H.T., Fox C.J. Postmodern public administration. Rev. ed. Armonk, New York, London, 2007. 157 p. URL: http://www.kolegji-juridica.org/new_web/wp-content/uploads/2017/04/Hugh_T_Miller_Charles_J_Fox_Postmodern_PublicBookFi.org_.pdf
9. Auby J.-B. The Transformation of the Administrative State and Administrative Law. *The Max Planck Handbooks in European Public Law. The Administrative State* / ed. by A. von Bogdandy, P.M. Huber and S. Cassese. Oxford, 2017. P. 601–630.
10. Superant J. Administrative state in comparative perspective. *Comparative Perspectives for Public Administration and Administrative Law* / ed. by D. Cendrowicz and A. Chrisidu-Budnik. Wrocław, 2018. P. 25–34. URL: http://bibliotekacyfrowa.pl/Content/92935/Comparative_Perspectives_for_Public_Administration_and_Administrative_Law.pdf
11. Abbott K.W., Snidal D. The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State. *The Politics of Global Regulation* / ed. by W. Mattli and N. Woods. Princeton, 2009. P. 44–88. URL: https://www.researchgate.net/publication/228677087_The_Governance_Triangle_Regulatory_Standards_Institutions_and_the_Shadow_of_the_State
12. Rodden J.A. Hamilton’s Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism. New York: Cambridge University Press, 2006. 313 p. URL: <http://web.mit.edu/jrodde/www/materials/RoddenFinal.pdf>
13. Lowndes V., Skelcher C. The Dynamics of Multy-Organizational Partnerships: an Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*. 1998. Vol. 76. P. 313–333. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9299.00103>
14. European Governance for the Environment. First EEAC Statement on Governance. November 2003. URL: <http://eeac.eu/wp-content/uploads/2017/10/2003-11th-EEAC-WG-Governance-statement-final-3-12-03.pdf>
15. Cooper R. The breaking of nations: order and chaos in the twenty-first century. New York : Atlantic Monthly Press, 2003. 180 p. URL: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/cooper.pdf>

Puhach V.H. THE ADMINISTRATIVE STYLE OF THE POST-WESTPHAL STATE

On modern time conditions the state increasingly faces the difficulties to organize purposeful influences in the traditional way. Weakening sovereignty, changing of the functional purpose of national borders, increasing role and importance of non-state actors, fusion of foreign and domestic policy, other phenomena and processes, indicating erosion of the Westphalian state system simultaneously determine the revision of its public administration styles, search for other, more adequate styles of implementation of managerial function. The post-Westphalian state, which is more pluralistic and less centralized, compared to the Westphalian state, being substantially dependent on the particular circumstances of its governing activity, demonstrates a shift towards hybrid forms of governance where the scalar principle is not the only principle of organizational and administrative activity. In other words, the intensification of the processes of globalization, integration, transnationalization of power based relations, as well as the diversification of administrative entities have provoked

a «crisis of the canon» of public administration, which is reflected, among other things, in the deconstruction of traditional (formal-bureaucratic) governance. In particular, different combinations of three “ideal-typical” management styles are now observed: hierarchy, market, network, proving that the post-Westphalian state is only one of the participants in public administration. Leveling the usual hierarchical structures of public administration and the rise of hybrid management regimes, on the one hand, is considered to be an evolutionary innovation, which must be considered in terms of new opportunities that it can create to design management structures and to further improve the system of public administration in the post-Westphalian state. On the other hand, it dictates the need to concentrate research attention on the identification of optimal combinations of different styles of administration, constructive «reconciliation» of contradictory principles in order to avoid dysfunctional consequences of the hybrid management regime.

Key words: *hybridization, public administration, hierarchy, non-state actors, post-Westphalian state, managerial style.*