

**Verwaltungsreformen auf der Grundlage der Methoden des neuen Staatsmanagements:
Kulturologische Aspekte**

Victor Stepanowitch Polischchuk

Doktorand am Lehrstuhl für Staatsverwaltung

Kiewer Nationale Universität Taras Schewtschenko

In diesem Beitrag wird die Rolle der Kultur im Prozess der Reform des öffentlichen Sektors auf der Grundlage des neuen Staatsmanagements (NSM) untersucht. Dieser Ansatz geht von der Abkehr vom bürokratischen Modell der Staatsverwaltung aus und hin zum Einsatz marktwirtschaftlicher Techniken und Methoden des Managements bei der Staatsverwaltung. Dabei zeigen sich die Bedeutung der gesellschaftlichen und (staats-)organisatorischen Kultur als Faktoren, die auf Verwaltungsreformen einwirken, die nach den Grundsätzen des neuen Staatsmanagements (NSM) gestaltet werden, ferner die Notwendigkeit, auf die Vereinbarkeit der Kulturen mit den Prinzipien des NSM (Ergebnisorientierung, Erfolgshonorar, Kundenorientierung, Deregulierung, Dezentralisierung, Outsourcing usw.) zu achten. In dem Beitrag wird herausgearbeitet, dass die Kultur nicht der einzige Faktor ist, der auf eine Verwaltungsreform einwirkt, parallel wirken auch wirtschaftliche und politische Faktoren.

Der Vergleich der verschiedenen Betrachtungsweisen zum Phänomen „Kultur“ (Kluckohn, C., Schedler, K., Proeller, I.) und auch zur Typisierung von Kulturen (Peters, B., Kickert, W., J. Hackworth) ergab, dass der Ansatz von G. Hofstede für diesen Beitrag von grundlegender Bedeutung ist. Denn Hofstede qualifiziert Kultur auf der Grundlage von fünf Kriterien: Machtdistanz, Vermeidung von Ungewissheit, Individualismus, Maskulinität und Langzeitausrichtung. Dieses Kulturverständnis wurde der Beurteilung der Auswirkungen spezieller Managementinstrumente zugrunde gelegt, z.B. die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Leistungen, die strukturelle Aufgliederung der Bürokratie hin zur Schaffung selbständiger Agenturen und auch Wahl der Richtung der Reformen in den einzelnen Staaten.

Die Untersuchung zeigt, dass die Reformen nach dem Muster des NSM in den angelsächsischen Ländern (Australien, Großbritannien, Neuseeland, USA usw.) wegen des Zusammenfallens von Kultur und der Ideologie des NSM am erfolgreichsten war, dagegen wenig hilfreich in den anderen Staaten, die der OECD angehören.

**Адміністративні реформи на основі нового державного менеджменту:
культурологічний аспект**

Поліщук Віктор Степанович

аспірант кафедри державного управління

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Постановка проблеми у загальному
вигляді та її зв'язок з важливими
науковими та практичними завданнями**

Новий державний менеджмент (НДМ) – підхід, що передбачає відмову від бюрократичної моделі державного управління та імплементацію ринкових та менеджерських технік у практику публічного адміністрування, – став рушієм розвитку теорії та практики останньої чверті ХХ століття. Проте, рецептивність урядів різних країн світу доктрини НДМ, а також рівень імплементації її основних положень у вигляді конкретних рішень та дій, багато в чому залежать від соціокультурного середовища окремої країни, управлінських традицій та притаманних практик. Соціокультурний простір формує специфічні культурні цінності громади та управлінців, відтак, визначає їх пріоритети, цілі та завдання, а також особливості технічного інструментарію. Як стверджує Г. Букерт, НДМ реформи не можуть бути культурно

нейтральними¹. Вони продукуються в межах спільноти, її представниками і в ім'я спільноти. К. Політт та Г. Букерт у спільній роботі зазначають, що відмінності в імплементації одних і тих самих НДМ ідей країнами Організації економічного співробітництва та розвитку частково можна пояснити різними суспільними культурами та адміністративними традиціями². Більше того, навіть в одній країні ті ж самі реформи по-різному сприймаються та по-своєму адаптуються різними організаціями публічного сектору через відмінність організаційних культур. Пройшовши інституціоналізацію, організаційна культура стає своєрідним фільтром і впливає на позитивну чи негативну перцепцію ініціатив державно-управлінських реформ. Культурна гомогенність є силою НДМ, але й водночас її слабкістю. Дослідивши

¹Bouckaert G. Cultural Characteristics from Public Management Reforms Worldwide // Cultural Aspects of Public Management Reforms – Amsterdam: Elsevier, 2007. – P. 29-64.

² Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reforms: A Comparative Analysis. – Oxford: Oxford University Press, 2004.

проблему впливу культури на хід НДМ реформ, можна виробити позитивний алгоритм імплементації ідей цієї доктрини у практику державного управління, а також проаналізувати доцільність їх імпорту загалом.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невришених раніше частин загальної проблеми

Різні аспекти культури державного управління (теоретичні засади, чинники впливу, структура, типологія) досліджували Г. Букерт, Т. Бутирська, Р. Войтович, Л. Воронько, Б. Глотов, І. Гречкосій, Н. Гудима, Б. Гурне, К. Клакон, В. Князев, В. Козаков, Ю. Куц, М. Логунова, Я. Матійчик, М. Нинюк, Н. Нижник, М. Пірен, К. Політт, І. Проелер, Г. Райт, В. Ребкало, А. Скурагівський, Дж. Хофстед, В. Цветков, С. Чукут, К. Шедлер, І. Шпекторенко, С. Яроміч, Ю. Ястремський. Проте, роль культури у процесі імплементації принципів НДМ у державно-управлінську практику є малодослідженою як у вітчизняній, так і зарубіжній галузі знань з публічного сектору.

Формулювання цілей (мети) статті

Мета даної статті полягає у об'єктивації значущості культури для НДМ реформ. Досягнення мети передбачає реалізацію низки завдань. Насамперед, треба прояснити поняття культури, її основні рівні та типології. По-друге, необхідно дослідити, яким чином суспільна та організаційна культури визначають контекст НДМ реформ.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування

Поняття культури є одним з найбільш досліджуваних у гуманітарних науках. Це можна пояснити значущістю феномену культури (керуюча роль) у розвитку суспільства, груп, людини. У більш широкому сенсі під культурою розуміють людську діяльність в її найрізноманітніших проявах, включаючи всі форми і способи людського самовираження і самопізнання, нагромадження людиною і соціумом в цілому навичок і умінь. У більш вузькому – культура постає проявом людської суб'єктивності і об'єктивності (характеру, компетентностей, навичок, умінь і знань). Отже, культура є сукупністю сталих форм людської діяльності, без яких вона не може відтворюватися, а значить, – існувати.

К. Шедлер та І. Проелер, досліджуючи широкий ряд теоретичних джерел з аналізу культури, політичної

культури та культури державного управління, доходять висновків, що переважна більшість визначень поняття культури включають такі базові елементи, як спільні цінності, норми, відповідні поведінка і повсякдення, правила, спосіб пізнання та символи. Усі ці елементи характеризують певну соціальну групу³.

К. Клакон пропонує власну дефініцію: «Культура складається з усталених способів мислення, відчуття та реакцій, що виникають та передаються, насамперед, символами, які творять особливі досягнення людських груп, включаючи їх злиття з предметами матеріальної культури; сутнісний стрижень культури складається з традицій, ідей та цінностей»⁴.

Дж. Хофстед розуміє під культурою колективне програмування думок, з властивими кожній окремій групі людей ритуальними героями, символами і, найголовніше, – цінностями⁵. Вчений виділяє декілька рівнів такого ментального програмування: універсальний, колективний та індивідуальний.

³ Schedler K., Proeller I. *Cultural Aspects of Public Management Reforms* – Amsterdam: Elsevier, 2007.

⁴ Kluckohn C. *The Study of Culture // The Policy Sciences* – Stanford: Stanford University Press, 1951. – P. 86.

⁵ Hofstede G. *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations* – Thousand Oaks: Sage, 2001.

Позиція учених щодо рівнів культури різниться. Так, приміром, Б. Пітерс переконаний, що державне управління зазнає впливу трьох частково взаємопов'язаних рівнів культури: суспільного, політичного та адміністративного. Під суспільною культурою дослідник розуміє загальні ціннісні орієнтації щодо управління та влади; під політичною культурою – загальний комплекс складних когнітивних та оціночних структур, які, зазвичай, поширені серед усіх громадян, і на основі яких виробляються поняття гарного урядування та належного управління; під адміністративною – погляди, презумпції, цінності та ставлення, що приписуються державним службовцям та яким вони мають відповідати. Окремі організації публічного сектору можуть продукувати індивідуальну організаційну культуру в межах адміністративного культурного рівня⁶.

О. Суший у статті «Культура державного управління: сутність, складові та тенденції розвитку» комплексно вивчає проблему культури в контексті державного управління. Дослідниця зазначає: «Сучасні фахівці державного управління єдині в думці, що в широкому сенсі КДУ є органічною складовою загальної культури суспільства. Її об'єктивують об'єктивні та

⁶ Peters B. *The Politics of Bureaucracy*. – London: Routledge, 2001.

суб'єктивні чинники по лініях: природних та географічних умов; соціоприродних умов; культурно-історичної спадщини; виробничої бази та системи економічних відносин; традицій та структури соціального життя; об'єктивного в духовній культурі; науково-технічного прогресу тощо. Освоєння цього комплексу залежить від стану розвиненості та організації суб'єктивного чинника – свідомості й діяльності людей та його зв'язку з державним управлінням. У прикладному розумінні КДУ репрезентована через її організаційний аспект, тобто розглядається як організація та практика державно-управлінської діяльності»⁷.

Енциклопедія державного управління визначає культуру державного управління як стійку систему оцінок і норм, в якій органічне поєднання професіоналізму, компетентності та моральних принципів державних службовців втілюватиме умови для якомога більш ефективного її впливу на реальне життя громадян⁸.

Н. Сидоренко переконана, що «культура державних органів пов'язана із

⁷ Суший О. Культура державного управління: сутність, складові та тенденції розвитку. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2012-4-7.pdf>

⁸ Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 1. – С. 330-331.

соціальною та іншими видами культур (субкультур), має безпосередній вплив на професійну культуру, професійну компетентність державних службовців»⁹.

Щодо типологій культури на суспільному рівні з точки зору науки державного управління є декілька когнітивно цікавих. Так, Б. Пітерс класифікує суспільні культури, а точніше їхню значущість для публічного адміністрування, у двох площинах. Перша – сприйняття бюрократії як способу організації суспільства на національному рівні – продукує дві моделі: бюрократичну (Німеччина) та підприємницьку (Велика Британія). Друга – прийняття об'єктивності та універсальності правил – передбачає існування бартерної культури (країни, що розвиваються), прагматично-індуктивної культури (Велика Британія), раціонально-дедуктивної культури (Франція).

В. Кікерт та Дж. Геквурт за правовим критерієм виділяють дві моделі. Перша – верховенства права – характеризується жорсткою регуляцією управлінських дій адміністративним законодавством. Друга – загального блага – покладається на більш прагматичне ставлення до управлінських

⁹ Сидоренко Н. С. Культура державного управління як вид культури (субкультури): структурний аналіз / Н. С. Сидоренко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2009. – No 4. – С. 63.

дій та індивідуального підприємництва в межах публічного адміністрування¹⁰.

Більшість зарубіжних дослідників погоджується з тим, що підприємницька та прагматична культури й управлінська традиція, орієнтована на загальне благо, допомагають пояснити швидкість і радикальність реформ на основі доктрини НДМ в англо-саксонських країнах та уповільненість аналогічних процесів у державах континентальної Європи, в яких превалюють бюрократичний та правовий типи культур.

Проте, як відмічає К. Верхост, ці типології є дуже привабливими і популярними через власну простоту та інстинктивні конотації з адміністративною поведінкою. Але під час емпіричного порівняльного дослідження їх застосування викликає проблему вимірювання, так само, як проблему класифікації великої кількості гібридних кейсів¹¹.

Урахувавши це слушне зауваження, принагідно звернутися до ще однієї типології, розробленої Дж. Хофстедом. Вчений аналізує суспільну культуру за допомогою п'яти показників, виділяючи:

¹⁰ Kickert W., Hakvoort J. *Public Governance in Europe: A Historical-Institutional Tour d'horizont // Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions* – Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000.

¹¹ Verhoest K. *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

1) індекс владної відстані (Power distance index), що вимірює межі сприйняття менш уповноважених членів або організацій нерівномірно розподілену владу, наприклад, між керівником та підлеглими;

2) індекс уникання невизначеності (Uncertainty avoidance index), який визначає межі відчуття представниками культури загрози, що несуть невизначені, неструктуровані та невідомі ситуації;

3) індекс індивідуалізму (Individualism index), який визначає ступінь автономності та інтегрованості індивідів у сильні, згуртовані групи, що упродовж усього життя людини захищають її в обмін на беззаперечну лояльність;

4) індекс мужності (Masculinity index), який вимірює межі диференціації гендерних ролей у суспільстві, починаючи ранжування з умов, за яких чоловік постає жорстким, догматичним та сконцентрованим на матеріальному боці життя, закінчуючи умовами нівелювання гендерними ролями й акцентом на якості життя;

5) індекс довгострокових орієнтацій (Long-term orientation index), вимірює межі, до яких культура здатна програмувати власних членів на прийняття їхніх відхилених матеріальних, соціальних та емоційних потреб. Такі суспільства надають перевагу достоїнствам, орієнтованим на майбутнє (витривалість,

ощадливість), та – пов'язаним із минулим і теперішнім (повага до традицій).

У контексті вивчення впливу організаційної культури на характер НДМ реформ показовим є порівняльне дослідження Т. Крістенсена та П. Лаґріда, які, аналізуючи фактаж опитувань державних службовців 1996 року (1482 анкети) та 2006 року (1848 анкет), дійшли висновку, що у міністерствах Норвегії відмінність у значущості управління, що керується цілями та результатами, використанні менеджерських та ринкових інструментів, структурній деволуції та кількості реформ повномірно залежала від наявної організаційної культури (акцент на оновленні орієнтацій з пріоритетом ефективності, ототожнення держслужбовцями самих себе з управлінцями з приватного сектору сприяли продуктивності НДМ реформ)¹².

У той самий час, за висновками А. Хондегема та Р. Депре, адміністративна реформа у Бельгії зазнала поразки через несумісність з превалюючою бюрократичною організаційною культурою у міністерствах¹³.

¹² Christensen T., Laegreid P. NMP and Beyond: Structures, Culture and Demography // International Review of Administrative Sciences, 74 (1), 2008. – P. 7-24.

¹³ Hondeghem A., Depre R. De Copernicushervorming in perspectief: Veranderingsmanagement in de federale overhead – Vanden Broele: Brugge, 2005.

Отже, з метою дослідити вплив культури на різних її рівнях на хід НДМ реформ, вважаємо закономірним проаналізувати такі релевантні аспекти: запровадження специфічних менеджерських інструментів, лібералізацію та приватизацію сфери забезпечення публічними послугами, структурну дезагрегацію бюрократій до напівавтономних агентств, а також різновид траєкторії реформ, що її обрала країна.

НДМ доктрина передбачає запровадження менеджерських інструментів з приватного сектору до публічного з акцентом на делегуванні і якісному виконанні. Прикладом, делегування практики управління людським ресурсом лінійним міністерствам в межах центрального управління; переміщення до системи найму на посаду як внутрішніх, так і зовнішніх аплікантів; використання системи оплати за результатами виконання у центральному управлінні з урахуванням двох фінансово-менеджерських факторів (гнучкість виконавця при коригуванні бюджету під час виконання та рівень середньострокової перспективи в бюджетному процесі, досягнутий країнами).

Дж. Ховстед переконаний, що управління в країнах з високим рівнем владної відстані та уникання

невизначеності матиме тенденцію до централізованої бюрократії, за якої робочий процес суворо регламентується приписами, держслужба формується за принципом «кар'єрного» зростання, адміністрування носить ієрархічний характер. При чому, поєднання високого рівня цих двох індексів перешкоджає посиленню нижчих організаційних рівнів і широкому делегуванню менеджерських функцій. У той самий час, управління, орієнтоване на результат і плату за виконання, видається більш відповідним культурам з низьким рівнем владної відстані та уникання невизначеності, але з високими показниками індексів індивідуалізму та мужності.

Так, А. Браун і М. Хамфріз зауважують, що винагорода за виконання як мотиваційна тактика з підвищення якості праці державних службовців по-різному працюватиме у Єгипті та Великій Британії. Це можна пояснити значно вищим рівнем індексу уникнення невизначеності і нижчим рівнем індексу індивідуалізму у першій країні, для якої гарантована оплата праці та охорона праці загалом є значно більш важливими мотиваційними факторами¹⁴.

¹⁴ Brown A., Humphreys M. International Cultural Differences in Public Sector Management // International Journal of Public Sector Management, 8 (3), 1995. – P. 5-23.

Другий елемент НДМ реформи – лібералізація та приватизація публічних послуг – відповідає за посилення конкуренції, ринкових механізмів, залучення приватного сектору до виконання публічних послуг, що традиційно належить державно-управлінській монополії. Лібералізація та приватизація відбуваються динамічніше у країнах з високим рівнем індексів індивідуалізму та мужності й з низьким рівнем індексів владної відстані та уникання невизначеності.

Дж. Ховстед аналізує рівні виділених ним індексів у різних країнах, розбивши їх на кластери: 1) англомовні країни (Нова Зеландія, Велика Британія, США, Австралія, Ірландія); 2) більш розвинені латинські країни (Бельгія, Франція, Італія); 3) менш розвинені латинські країни (Португалія, Мексика); 4) германські країни (Німеччина, Австрія); 5) нордичні країни (Швеція, Норвегія, Фінляндія, Данія, Голландія); 6) азійські країни (Японія, Корея); 7) близько-східні країни (Туреччина).

Кластер англомовних країн вирізняється високим рівнем індексів мужності та індивідуалізму й низькими показниками владної відстані та уникання невизначеності. Група нордичних країн відрізняється від англомовного кластеру переважно низьким рівнем індексу мужності. Латинський кластер

характеризується високим рівнем індексів владної відстані та уникання невизначеності.

Окрім цього, вчений доводить, що країни з низьким рівнем владної відстані та уникання невизначеності мають ширше делегування управління людським ресурсом, відкрити систему рекрутингу, та навпаки. У той же час, відкритість рекрутингової системи демонструє більш виразний зв'язок з цими двома індексами, аніж делегування управління людським ресурсом. У деяких країнах ці менеджерські інструменти значно менш виражені, ніж передбачалося (приміром, Ірландія). При цьому, вони мають більше поширення серед країн з індивідуалістичною культурою, а не колективістською. Також країни з низьким рівнем владної відстані та уникання невизначеності й з високим рівнем індивідуалізму демонструють виразну бюджетну гнучкість.

Новий державний менеджмент передбачає структурну дезагрегацію бюрократій у напівавтономні агентства, які в ідеалі повинні володіти високим рівнем управлінської свободи, а їхня діяльність – перевірятися досягнутим результатом міністерством або ж іншим вищим відділом. К. Політт у своїх наукових розвідках досліджує яким чином здійснюється відповідний контроль у Швеції, Фінляндії, Великій Британії та

Голландії, спираючись на культурологічні особливості цих чотирьох країн. У Швеції, Фінляндії та Голландії контроль, орієнтований на результат, нагадує модель «легкої контрактації», у той час, як у Великій Британії контракти виконання використовуються у більш жорсткий спосіб. Дослідник пояснює цю ситуацію відносно низьким рівнем індексу мужності у перших трьох країнах¹⁵.

К. Верхост порівнює менеджерську автономію та контроль результатів діяльності 226 агентств у Норвегії, Ірландії та Фландрії (одного з трьох адміністративних регіонів Бельгії), використовуючи соціологічні розвідки. Його центральна гіпотеза полягала у тому, що правова традиція (загальне право) у поєднанні з моделлю загального блага, низькі показники індексів владної відстані та уникання невизначеності, а також високий показник індексу мужності, стимулюватимуть адміністративну реформу на засадах НДМ. Відповідно, дослідник сподівався виявити державні агентства з більш високим рівнем менеджерської свободи та контролем результатів в Ірландії (на противагу до Фландрії), і центральною позицією Норвегії.

¹⁵ Pollitt C. Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations - Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

У Фландрії культурний акцент на уніфікованих та деталізованих правилах й продуманих процедурах проявляється у обмеженій менеджерській автономії державних агентств. На додаток, інтенції міністерств до прямого політичного контролю над агентствами відповідають культурному профілю з високим рівнем владної відстані та уникання невизначеності. На противагу, характер норвезьких агентств відповідає консенсусній, егалітарній культурі з помірним ступенем уникання невизначеності. Норвезькі державні структури мають відносно високу менеджерську автономність, а система контролю результатів діяльності передбачає постійну взаємодію, спільні цілі та довіру.

У Ірландії ж адміністративна реформа не відповідає у повній мірі культурному профілю країни. У зв'язку з відсутністю адміністративно-законодавчої традиції, менеджерська автономія не регулюється суворо і визначається, насамперед, унікальним підходом до кожної ситуації міністерством фінансів. Довіра між міністерствами та державними службовцями вищого рівня пояснюється низьким рівнем індексу владної відстані в ірландській культурі. Однак, повільний та інкрементний перебіг реформ, постійний сильний акцент на контролі інвестицій, фактична відсутність фінансових стимулів

суперечать доволі низькому показнику індексу уникання невизначеності та високому – індексу мужності.

Це дослідження підтверджує, що зв'язок між культурою та НДМ реформами непрямий: інші чинники також впливають на перебіг подій. Наприклад, відмова ірландських політиків гарантувати високий рівень менеджерської автономності і суворий контроль міністерством фінансів можна пояснити як наслідки жорсткої економічної кризи, яку переживала Ірландія у 1990-ті роки.

Деякі науковці пояснюють відмінність у траєкторіях адміністративних реформ різних країн саме культурними особливостями. Так, Е. Шретер, трактуючи низький рівень адміністративних реформ у Німеччині в порівнянні з Великою Британією, посилається на відмінності у культурі, а саме, – доволі високий показник індексу уникання невизначеності у Німеччині¹⁶. М. Кочі пояснює більш активну реформаторську діяльність у німецькомовній частині Швейцарії у порівнянні з франкомовною та італомовною частинами, спираючись на відносно низькі показники індексів владної

¹⁶ Schroter E. Culture's Consequences? In Search of Cultural Explanations of British and German Public Sector Reform // Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany – Dartmouth: Aldershot, 2000.

відстані, уникання невизначеності та доволі високий рівень мужності¹⁷.

К. Політт та Г. Букерт, аналізуючи траєкторії адміністративних реформ, виділяють чотири типи кластерів: мінімізатори; маркетизатори, модернізатори (ранні та пізні), підтримувачі. До групи маркетизаторів учені відносять Австралію, Нову Зеландію, Велику Британію та США. Усі ці країни об'єднує приналежність до англomовного кластеру, а також комбінація низького рівня індексів владної відстані та уникання невизначеності й високих показників індексів індивідуалізму та мужності. Нордична група країн (Швеція, Фінляндія, Голландія, Норвегія, Данія) ідентифікується як ранні модернізатори, що демонструють суттєвий реформаторський потенціал попри низький рівень індексу мужності. До кластеру пізніх модернізаторів належать деякі розвинені латинські країни (Франція, Бельгія, Італія), а також континентальні країни (Німеччина). Примітно, що всі ці держави наслідують модель верховенства права. Австрія, Португалія, Корея, Японія відносяться до пізніх модернізаторів, а Туреччина та Мексика – підтримувачів. Два останні кластери країн вирізняються

¹⁷ Koci M. Culture and Public Management Reforms: A Review and Research Agenda on the Basis of Experiences of Switzerland // Cultural Aspects of Public Management Reforms – Amsterdam: Elsevier, 2007. – P. 249-274.

високими показниками уникання невизначеності, від середнього до низького рівнем індивідуалізму, хоча вони належать до різних адміністративних культур.

Отже, значущість культури (суспільної та організаційної) для НДМ реформ є очевидною. По суті, поєднання низьких показників індексів владної відстані та уникання невизначеності з високим рівнем індивідуалізму (у контексті моделі загального блага) робить держави максимально сприйнятливими до адміністративних реформ на основі НДМ. Індекс мужності переважно впливає на глибину реформ.

Проте, практичний шлях втілення НДМ реформ є, переважно, непрямим. Випадковий ланцюг чинників (від культурних впливів до специфічного дизайну та цілей адміністративних реформ) досить довгий з багатьма проміжними змінними. Культурні цінності постають одним фактором з великого комплексу, під впливом якого ініціюються та імплементуються реформи. Наприклад, визначальним фактором може стати економічна криза або інші чинники політичного характеру (особливості структури кабінету міністрів), безпосередньо група акторів (суб'єктивний чинник).

Коли зовнішній тиск на адміністративні реформи не співпадає з існуючою організаційною чи соціальною

культурою, люди та організації можуть обрати шлях відкидання, спротиву або ж символічного виконання. НДМ доктрина вимагає організаційну культуру з акцентом на досягненні цілей та задоволенні споживачів. Відповідно, вона спирається на інструментарій менеджменту виконання, інспірованого приватним сектором. Але, коли цей інструментарій намагаються прищепити організації з бюрократичною структурою, він по факту може не змінити актуальну рутину та практику прийняття рішень в межах структури.

Саме тому, деякі дослідники застерігають від імплементації принципів нового державного менеджменту, які походять з англо-саксонської традиції, у державно-управлінську практику країн з іншими культурними орієнтаціями. Вчені акцентують увагу на тому, що для імплементації НДМ принципів, необхідна культурна сумісність.

На противагу, О. Умех та Г. Андранович, вивчаючи перебіг реформ державного управління у розвинених країнах, зазначають, що західні адміністративні техніки були запроваджені без огляду на їх прийнятність та узгодженість з традиціями, цінностями та нормами цільової спільноти¹⁸.

¹⁸ Umeh O., Andranovich G. *Culture, Development and Public Administration in Africa* – Bloomfield: Kumarian Press, 2005.

Експерти в галузі трансферу політики та інституційної трансплантології М. Де Жонг та В. Мамадоу переконані, що перенесення інститутів від «країни-донора» до «країни-господаря» передбачають супротив волюнтаристським діям політико-адміністративних акторів, які створюють бриколаж з нових інститутів, послуговуючись власним вибором позитивних зарубіжних патернів та можливістю провалу через нестачу підготовки. Несумісність «донорської» та «господарської» культур може призвести до формування гібридних інститутів, сумнівного використання та встановлення пріоритетів, безладу та заплутаності і з рештою до провалу інституційної трансплантації. Глибоке знання правової, політико-адміністративної та культурної традицій обох, як донорської так і гостьової, країн, а також специфічний аналіз конгруентності трансплантату та його майбутнього інституційного оточення, є обов'язковими¹⁹. Спільні риси країни-донора та країни-господаря полегшують процес трансплантації, що підтверджується динамічним поширенням НДМ реформ серед англо-саксонських

¹⁹ De Jong M., Mamadouh V. *Two Contrasting Perspectives of Institutional Transplantation // The Theory and Practice of Institutional Transplantation: Experiences with the Transfer of Policy Institutions* - Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000. – P.19-32.

країн, на відміну від центральноєвропейських.

Слід зауважити, що не тільки культура може впливати на перебіг реформ на засадах НДМ, але й самі ці реформи можуть змінювати організаційну культуру. Так, Р. Паркер та Л. Бредлі переконані, що НДМ реформи мають змінити бюрократичну культуру на більш раціональну через специфічний характер виконання, яке орієнтоване на результат і більшу свободу управлінців²⁰. Світова ж практика дає приклади, які як підтверджують цю гіпотезу, так і ті, що її спростовують. Об'єктивне дослідження НДМ реформ у Швейцарії свідчить, що адміністративна культура стала орієнтованою на результат та підприємницькою. Але часом організаційна культура може бути дуже стійкою. Г. Хаджнал, порівнюючи організаційні культури міністерств двох країн (Угорщини та Австралії) з дуже відмінними суспільними культурами, віднаходить багато спільного попри факт, що Австралія вирізняється значно вищим рівнем НДМ реформ²¹.

²⁰ Parker R., Bradley L. Organizational Culture in Public Sector Management: Evidence from Six Organizations International Journal of Public Sector Management, 13 (2), 2000. – P. 125-141.

²¹ Hajnal G. Administrative Culture and New Public Management Reforms in a Comparative Case Study – Budapest: Budapest University of Economic Sciences and Public Administration, 2004.

Висновки та перспективи подальших досліджень

Аналіз теоретичних джерел та прикладного досвіду з імплементації принципів НДМ свідчить про значущість культури (суспільної та організаційної) як чинника розгортання адміністративних реформ, а також про важливість сумісності культури та ініціатив з реформування. Динамічне поширення НДМ реформ в англосаксонських країнах пояснюється готовністю культур цих держав до маркетизації та менеджеризації публічного сектору. Культури ж країн континентальної Європи бюрократичні й стійкі до нововведень, що покликані змінити зміст державно-управлінської структури та логіку адміністративних процесів. Водночас варто пам'ятати, що культура, – це лише один із чинників, що формують контекст НДМ реформ. Паралельно його конструюють економічні та політичні фактори.

Хід подальших досліджень варто спрямувати в русло наукового аналізу суспільної та організаційної культур в Україні з метою виявлення ціннісних засад для імпорту НДМ принципів у вітчизняний публічний сектор.