

develop a new organizational system. The transformation of government communications depends on the personal thinking and lifestyle of all participants in the process.

УДК 338.24

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ОЩАДЛИВЕ УПРАВЛІННЯ»

**ТОКАРСВА У.Д.,
аспірантка Донецького
державного університету управління,
керівник Регіонального центру
навчання та розвитку
громадської організації
«Фонд розвитку Маріуполя»**

Трансформація практик публічного управління в Україні актуалізує пошук нових інструментів виконання функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тому надзвичайну цікавість викликає практика використання принципів ощадливого мислення в роботі органів влади всіх рівнів. Методологія, що бере свої витоки в бізнес-процесах, наприкінці 90-их років була адаптована в публічному управлінні США, Великобританії, інших країн Європи. Вже є ряд напрацювань щодо застосування концепції ощадливого мислення в державному та муніципальному управлінні і в Україні. Автор статті надає огляд трансформації терміну ощадливого мислення, розглядаючи його визначення в контексті публічного управління.

Ключові слова: *ощадливе мислення, ощадливе виробництво, публічне управління, державне управління, лін, людські ресурси, методологія, втрати, менеджмент, Японія, США, послуги, якість.*

Трансформація практик публічного управління в Україні актуалізує пошук нових інструментів виконання функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Поэтому необычайный интерес вызывает практика использования принципов экономного мышления в работе органов власти всех уровней. Методология, которая берет свои истоки в бизнес-процессах, в конце девяностых годов была адаптирована в публичном управлении США, Великобритании, других стран Европы. Уже есть ряд наработок по применению концепции экономного мышления в государственном и муниципальном управлении и в Украине. Автор статьи дает обзор трансформации срока экономного мышления, рассматривая его определения в контексте публичного управления.

Ключевые слова: *экономное мышление, экономное производство, публичное управление, государственное управление, лен, человеческие*

ресурси, методологія, втрати, менеджмент, Японія, США, послуги, якість.

The transformation of public administration practices in Ukraine is actualizing the search for new instruments to perform functions of government departments and local self-government bodies. Therefore, the practice of using the principles of thrifty thinking in the work of all levels of authorities is cause extraordinary interest. The methodology that takes its origins in business processes was adapted in the public administration of the United States, Great Britain, and other European countries in the late 1990s. There are a number of projects on the application of the concept of economical thinking in the state and municipal government in Ukraine. The author of the article gives a transformation review of the term of leaner thinking, considering its definitions in the context of public administration.

Key words: *thrifty thinking, economical production, public administration, state administration, linen, human resources, methodology, losses, management, Japan, USA, service, quality.*

Постановка проблеми. В останні 4 роки державні та муніципальні органи влади в Україні поводять активні заходи щодо трансформації задля відновлення громадської довіри. Рівень довіри до державних структур за даними 2018 Edelman Trust Barometr є найнижчим, починаючи з початку досліджень у 2012 році [1]. Тому, важливо застосовувати такі практики, які дозволять продемонструвати достатньо швидке вирішення актуальних проблем громад та прозоре і ефективне використання ресурсів. Попередній аналіз відкритих даних вказав, що державні та місцеві органи влади вкрай неохоче застосовують моніторинг власних дій, не опираючись на стандартизацію процесів, залучення посадовців до пошуку прогалин у наданні послуг громадянам. Методологія ощадливого мислення (яку називають «лін») покликана усунути помилки, попередити втрати у роботі органів державної влади та місцевого самоврядування, і вже добре зарекомендувала себе в США, Великій Британії, інших країнах Європи.

Ця проблема є достатньо актуальною, про що свідчить аналіз тільки такого найбільшого у світі інтернет-рітейла з продажу книг, як Amazon.com, який дає перелік із понад 1357 паперових видань з лін-виробництва (lean-manufacturing), 1317– з технології Lean Six Sigma та 412 з власне лін-мислення (lean thinking). І ця кількість постійно змінюється [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Прослідковуючи історичну ретроспективу розвитку концепції ощадливого управління, слід звернути увагу, перш за все, на доробок таких фахівців, як Ф. Тейлор, В. Демінг, Дж. Джуран, Т. Оно, Н. Бодек, Р. Хол, Р. Шонбергер, Дж. Вомак та Д. Джонс, Дж. Лайкер, М. Ротер та інших. Саме вони не тільки задокументували досвід використання філософії «ощадливого мислення», але й зробили можливим її використання в державному секторі. Гарі Кенворзі, Дебора Найтингейл, Зої Реднор та інші досліджують лін саме в публічному секторі, готуючи практичні рекомендації для посадовців США, Великої Британії та інших країн. Серед вітчизняних дослідників можна зазначити Т. Маматову, С. Фомічова, С. Циганенка, О. Уразлину, Н. Скрябіну на інших.

Мета цієї статті полягає у тому, щоб розглянути процес формулювання та трансформації поняття лін, від ощадливої мануфактури у бізнесі та виробництві до філософії ощадливого мислення у державному управлінні.

Викладення основного матеріалу. З кінця 90-их років минулого століття у практиці державного та муніципального управління з'являється концепція так званого ощадливого мислення або лін (lean thinking), яка є частиною нової парадигми в побудові процесів, спрямованих на виробництво товарів або надання послуг, а також пов'язаних із виконанням функцій органів державної чи місцевої влади. В її основу були покладені такі поняття, як управління якістю, чітка стандартизація кожного процесу та їх безперервне покращення, заощадження ресурсів без погіршення якості. Стосовно органів влади всіх рівнів, відповідно до концепції, вони повинні забезпечити базові потреби населення, виходячи з тих ресурсів, які акумулюються відповідними бюджетами. У свою чергу, перед Міністерствами, державними адміністраціями, місцевим самоврядуванням тощо постає завдання забезпечити кращу освіту, поліпшити охорону здоров'я, пенсійні та соціальні виплати, транспортні послуги, адже існуючі тенденції в суспільстві вимагають позитивних змін у найближчій перспективі. Для здійснення змін у перерахованих галузях слід залучити значну кількість ресурсів, що наразі є вкрай складним завданням, оскільки країна знаходиться під тиском таких негативних чинників, як окупація частини державної території іншою державою, в наслідок чого відбувається втрата частини платників податків, масова міграція тощо. Таким чином, необхідність більш ефективно використовувати наявні ресурси, скорочуючи при цьому витрати та одночасно збільшуючи якість послуг для населення, є доволі актуальною проблемою на сьогоднішній день для України. В якості засобу вирішення цих завдань сектор публічного управління може звернутися до методології ощадливого мислення, яка вже зарекомендувала себе як в бізнес, так і в державних процесах, як одна із ефективних концепцій.

Під ощадливим управлінням чи лін слід розуміти набір принципів та методів, що використовуються для ідентифікації та усунення прогалин у будь-якому процесі, що входить до забезпечення діяльності державної чи муніципальної організації. Лін допомагає організаціям покращувати швидкість та якість своїх процесів, позбувшись зайвих дій та витрат. Крім того, концепція «лін» пропагує вдосконалення, яке дає змогу працівникам усіх рівнів виявляти існуючі проблеми в системі та створювати рішення для їх усунення, в першу чергу, зменшуючи бюрократичну ситуацію для громадян та всіх зацікавлених сторін, зокрема органів влади, бізнесу, організацій громадянського суспільства тощо [3].

У сфері державного управління, державні та муніципальні організації, починаючи від комунальних (постачальники комунальних послуг, лікарні, центри адміністративних послуг тощо) до урядових (наприклад, Монетний двір Сполучених Штатів Америки, збройні сили, служби екологічного захисту), використовують методи ощадливого мислення з метою покращення своїх адміністративних процесів і досягнення при цьому вражаючих результатів [4].

В якості прикладу ефективного впровадження методології лін можна привести досвід міста Ірвінг, Техас, яке з 2007 року завдяки використанню цього підходу змогло скоротити час розгляду ліцензій на ведення комерційної

діяльності на 76% (з 15,7 днів до 3,7); зменшити час здійснення запитів на юридичні послуги на 72% (5 днів змість 18,5) та скоротити допущення помилок в обробці документів на 50%; зменшився час ремонту вулиць у середньому від 14 тижнів до 6 тижнів [4; 5; 6].

В адміністрації Британського Уряду застосування методів ощадливого мислення при обробці великих обсягів типових документів привело до того, що в декілька разів зменшився час обробки паперів та змінилася на краще якість обслуговування громадян. Результатом стало те, що час, необхідний для всього процесу, зменшився з 40 до менш, ніж 12 днів, у той час як частка правильно опрацьованих документів зросла на 30%, а час введення в обробку вхідних листів зменшився з 15 до 2 днів [3].

Застосовування технології ощадливого мислення в будь-якій сфері державними та муніципальними організаціями стало можливим завдяки адаптації цього підходу з бізнес-процесу відповідно до практик публічного управління.

Особливу увагу слід приділити роботі американського інженера та дослідника Фредеріка Тейлора, який є основоположником наукового підходу до менеджменту. Він розумів підхід до управління підприємством як цілісну систему, яка може бути проаналізована, розкладена на процеси та покращена, це стало наріжним каменем усіх майбутніх розробок та досліджень у цій царині. Разом із тим, його метод оптимізації управління підприємствами здебільшого використовувався, щоб зробити виконання роботи систематизованим та менш вибагливим до здібностей працівників [7; 2]. Такий підхід в державному чи муніципальному управлінні звертає нашу увагу на важливість розуміння діяльності будь-якої публічної установи як такої, що побудована на чітко визначених процесах.

Ідеї іншого американського науковця Вільяма Демінга, засновника ідеології менеджменту якості, який під час перебудови повосенної Японії розробив настанови для топ-менеджменту японських корпорацій, згодом стали базисом для напрацювання концепції бережливого управління в цій країні. Так, В. Демінг виділив 14 принципів менеджменту, кожен з яких містить принципи ощадливого мислення, а саме:

1. Створення сталих цілей.
2. Прийняття нової гнучкої філософії менеджменту.
3. Відмова від перевірок як засобу забезпечення якості.
4. Відмова від «кращої ціни» в якості основного критерію.
5. Безперервне та постійне покращення систем виробництва та обслуговування.
6. Запровадження підготовки та перепідготовки кадрів.
7. Запровадження системи лідерства.
8. Боротьба зі страхами.
9. Руйнування бар'єрів між підрозділами.
10. Відмова від лозунгів та нереальних цілей.
11. Скасування кількісних норм і завдань на користь лідерства.
12. Прибирання бар'єрів, що заважають співробітникам пишатися своєю роботою.
13. Запровадження програм освіти та самоосвіти.

14. Згуртування навколо покращення якості та дієвість найвищого керівництва [8; 9; 2].

У свою чергу, американський вчений Джозеф Джуран, який першим запровадив поняття «управління якістю» та надав наукове обґрунтування переходу від контролю якості до управління нею, вважав, що робота менеджменту організації буде незадовільною у випадку, якщо працівники не будуть мати наступних настанов: забезпечення розуміння того, що від них очікується, забезпечення розуміння їхньої фактичної продуктивності, забезпечення засобами регулювання власної продуктивності, щоб відповідати вимогам. У майбутньому ці умови будуть інтегровані в модель стандартизованої праці як елемента ощадливого управління. Слід зазначити, що дослідження Дж. Джурана вказують на існуючі дефекти якості, які розподіляються згідно принципу Парето, де 80% є відповідальністю менеджменту, а 20% є відповідальністю виконавця. Ми вважаємо, що таким чином робиться значний акцент саме на залученості працівників у формування якості послуг, а не лише на ролі управлінців.

Дослідник також розробив так звану «спіраль якості» (спіраль Джурана) – позачасову просторову модель, що визначила основні стадії безперервних дій з управління якістю, що базується на тріаді: планування якості, контроль якості, покращення якості [10; 11; 2].

Великий інтерес викликають роботи Таїті Оно, японського бізнесмена, який став засновником виробничої системи компанії Тойота. У своїх книгах, найвідомішою з яких є «Виробнича система Тойоти. Покидаючи масове виробництво», він пропонує цілу низку концепцій та інструментів, які згодом стали частиною підходу ощадливого управління. Зокрема, на думку Оно, все, що у процесі виробництва не додає цінності для споживача, має вважатися втратами («муда»), і має бути усунене [12]. На нашу думку, розглядаючи праці двох попередніх авторів, бачимо актуалізовану роль саме базових спеціалістів органів державного чи муніципального врядування, на відміну від посадовців більш високого рангу, у виявленні та усуненні недоліків у роботі органів влади, бо саме вони першими бачать ці втрати й мають можливість їх попередити вчасно.

Дослідник Масаакі Імаї у своїй книзі «Кайдзен: ключ до успіху в Японії» вивів основи менеджерської філософії «кайдзен» або «безперервного вдосконалення», яка згодом набула поширення у Японії [13; 2]. Можна спостерегти, що цей підхід демонструє, що управління якістю послуг, у тому числі публічних, муніципальних чи адміністративних, не може вважатися завершеним після затвердження відповідних стандартів чи положень. Навпаки, всі задіяні в цьому посадові особи чи виконавці мають постійно розглядати так звані втрати в цьому процесі та запропоновувати рішення для їх виправлення. Це робить надзвичайно актуальним отримання постійного зворотного зв'язку від громадян щодо задоволення публічними послугами та побудову управління процесами зміни стандартів надання цих послуг.

Американський вчений Річард Шонбергер у середині 1980-х рр. провів аналіз інноваційних підходів до менеджменту в японській промисловості та адаптації цих підходів у Сполучених Штатах Америки. Свої висновки він зібрав у книгу «Виробництво світового рівня».

Найбільша ж концептуалізація та поширення підходу ощадливого управління у промисловості відбулося після видання книги американських науковців із МТІ Джеймса Вомака, Деніела Т. Джонса та Деніела Руса «Машина, що змінила світ». Для визначення поняття «лін» автори порівнюють мануфактури та масове виробництво або вартість самого процесу задоволення потреб споживача. Дослідники ставлять питання: чи можливо створювати масові стандартизовані продукти та послуги, але задовольняти при цьому потреби кожної людини? Головна вимога до цього процесу – споживати менше ресурсів (людських, просторових, фінансових тощо), допускати менше помилок у роботі, менше стресу та більше відповідальності у виконавців. Ми вважаємо, що з погляду публічного управління, у праці Вомака, Джонса та Руса є надзвичайно прогресивний акцент щодо впливу лін на «кар’єрне зростання»: лін стимулює здобувати найрізноманітніші професійні навички й творчо застосовувати їх у командному середовищі, а не у суворій ієрархії [14; 15; 3; 16;17].

Сам термін «ощадливе виробництво» (Lean Production) вперше запроваджено у статті Джона Крафчика в науковому журналі MIT Sloan Management Review. У цій статті вперше наголошується не на інструментах лін, а на таких поняттях, як управління, лідерство та культура. Автор зазначає, що лін – це:

1) повага до людини та постійне вдосконалення, тобто кожен працівник, виконавець важливий, бо саме від нього залежить якість кінцевого продукту; у системі публічного управління це значно змінює традиції від покарання за невірнo надану послугу до винагородження за виявлені невідповідності та перешкоди у наданні якісних сервісів громадянам;

2) інтегрована система управління, яка сприяє всебічному розвитку та взаємозв’язку всіх технологій, політик та людських ресурсів;

3) зміна культури та цінностей організацій та їх працівників [16].

Підвищений інтерес викликають погляди американського науковця Джефрі Лайкера, який у своїх роботах системно та критично досліджує виробничу систему компанії Тойота та виділяє основні стратегії, що дозволили цій японській корпорації стати провідною ощадливою організацією у світі.

Як зазначає американський дослідник Гарі Кенворті, поширення концепції ощадливого управління в різних галузях економіки у різних частинах світу має (за невеликими винятками) чітку послідовність:

1. Виробництво.
2. Сфера послуг.
3. Охорона здоров’я.
4. Публічне управління.
5. Освіта.

Науковець Даніель Марковіц, роботу якого «Фабрика однієї людини: впровадження принципів ощадливого мислення» рекомендує для самоосвіти низка державних структур США, дає наступне визначення поняттю ощадливого мислення: «Основа лін – це розвиток усвідомлення та навичок із розв’язання проблем, спроможність подальших змін та всеохоплююча залученість до покращень. Мета цього всього – більше ефективності, менше витрат та покращення, виходячи з цінностей споживачів» [18].

В Україні аналіз джерел комерційної сфери не містить інформації про обговорення можливостей застосування лін-технологій у публічному управлінні. Тому всі дискусії точаться або в науковому середовищі, або в поодиноких дискусіях професійної спільноти, яка представляє державне та муніципальне управління.

Провідними вітчизняними дослідниками з питань ощадливого управління є Маматова Т. у співпраці з Бортник О., Маматовим В., Сергієнком Є. та іншими. В їх працях, лін займає одну з провідних позицій серед сучасних інструментів управління на основі якості, уособлює в собі сукупність принципів, які забезпечують прискорення будь-яких процесів на будь-якому підприємстві, що дає генерування приблизно 50% всіх витрат. Як зазначає дослідниця, впровадження лін відкриває перспективу для вдосконалення діяльності, пов'язаної з наданням послуг та одночасним забезпеченням економії бюджетних коштів, що витрачаються на утримання органів державної влади та місцевого самоврядування [19].

Інший дослідник, Циганенко С., зазначає, що «концепція Лін-менеджменту є цілісною системою менеджменту, яка за умов її розуміння і послідовного впровадження приводить до значного покращення бізнес-процесів організації, задоволення потреб споживачів її продуктів чи послуг внаслідок послідовних глибинних змін організації» [20].

Ще одна група дослідників, Фомічов С., Скрябіна Н. та Уразліна О., роблять акцент на такому аспекті ощадливого мислення, як планування та перетворення процесів з метою мінімізації використання наявних ресурсів, таких, як матеріальні, часові та людські [21]. Ще ціла низка авторів розглядають методологію ощадливого управління публічними процесами в системі управління якістю загалом.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, у більшості визначених дефініцій автори дотримуються думки, що ощадливе мислення – це процес, який майже не розглядається в контексті конкретних практик публічного управління. Основні акценти в цих визначеннях – це зменшення втрат всіх видів ресурсів, орієнтація на потреби та цінності громадян, а також власне підвищення ефективності процесів, які забезпечують виконання органами державної влади та муніципального управління своїх функцій.

На нашу думку, найбільш точно визначення лін у публічному управлінні можна окреслити як філософію безперервного вдосконалення, яка дозволяє посадовим особам або працівникам усіх рівнів у державних чи комунальних організаціях і підприємствах виявляти проблеми у їх роботі та самостійно створювати рішення, уникаючи бюрократії та додаткових втрат ресурсів, орієнтуючись на потреби громадян. Проте значний виклик у застосуванні такого підходу щодо публічного управління нашими державними та муніципальними установами пов'язаний з низкою перешкод, які можуть бути таким самим предметом вивчення, як власне сама технологія лін, її складові у вигляді традиційних інструментів, зокрема Кайзен, 5S, PDCA, 3A тощо та таких, які тільки входять у практику управління у всіх секторах суспільства: Agile, Scrum та інші.

Література:

1. The 2018 Edelman Trust Barometer. URL: <https://www.edelman.com/trust-barometer>
2. Harry W. Kenworthy. Lean Government NOW! CreateSpace Independent Publishing Platform. 2017, 231 p. URL: <https://www.amazon.com> (Last accessed: 04.10.2018).
3. What is Lean? URL: <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/careers-myhr/about-the-bc-public-service/lean-bc> (Last accessed: 28.09.2018).
4. About Lean Government Official site of United States Environmental Protection Agency. URL: <https://www.epa.gov/lean/about-lean-government#what> (Last accessed: 25.09.2018).
5. Bhatia N., Drew J. Applying lean production to the public sector. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/applying-lean-production-to-the-public-sector> (Last accessed: 23.09.2018).
6. LEAN government center. URL: <http://leangovcenter.com/> (Last accessed: 30.09.2018).
7. Taylor F. W. The Principles of Scientific Management. NY: Harper s Brothers publishers, 1919. 152 p. URL: <https://archive.org/details/principlesofscie00taylrich>.
8. Deming W. E. Out of the Crisis. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology Press, 2000. 524 p.
9. Deming W. E. Quality, Productivity, and Competitive Position. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study, 1982. 373 p.
10. Juran J. M. Juran on Quality Improvement-Workbook. Minneapolis: Juran Institute, 1987. URL: <https://www.amazon.com/Juran-Quality-Improvement-Workbook-J-M/dp/B003X6BIF4> (Last accessed: 27.09.2018).
11. Juran on Quality Improvement: Session 1 - Proof of the Need. URL: https://www.youtube.com/watch?v=Ns_n8pQ5IMo (Last accessed: 22.09.2018).
12. Ohno T. Toyota production system. Beyond large scale production. Oregon: Productivity Press Portland, 1988. 155 p.
13. Kavanagh S. C., Kenworthy H., Cole J. A Guide to Starting the Lean Journey. Chicago: Government Finance Officers Association, 2014. 38 p.
14. Roos D., Womack J. P.; Jones D. T. The Machine That Changed the World: The Story of Lean Production. London: CPI Bath Press, 2007. 352 p.
15. World class manufacturing: the lessons of simplicity applied. URL: https://www.researchgate.net/publication/262506630_World_class_manufacturing_the_lessons_of_simplicity_applied (Last accessed: 26.09.2018).
16. John F. Krafcik Triumph of the Lean production system. URL: <https://www.lean.org/downloads/MITSloan.pdf>.
17. The 2018 Edelman Trust Barometer. URL: <https://www.edelman.com/trust-barometer>
18. Markovitz D. A Factory of One: Applying Lean Principles to Banish Waste and Improve Your Personal Performance. NY. : Productivity Press, 2011. 177 p.
19. Маматова Т. В., Сергієнко Е. О. Зміни організаційної культури публічних інституцій при впровадженні підходу «lean». *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 7. С. 60–63.

20. Циганенко С. С. Управління якістю та теорія ощадливого менеджменту в контексті трансформації державного управління. *Державне управління: теорія та практика*. 2011. №2. С.1–9. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/zmist.htm> (дата звернення: 27.09.2018).

21. Фомичев С. К., Скрябина Н. И., Уразлина О. Ю. Бережливое управление: управление потоками создания ценности. Методы менеджмента качества. 2004. №7. С 15–21.

The transformation of public administration practices in Ukraine is actualizing the search for new instruments to perform functions of government departments and local self-government bodies. Therefore, the practice of using the principles of thrifty thinking in the work of all levels of authorities is cause extraordinary interest. The methodology that takes its origins in business processes was adapted in the public administration of the United States, Great Britain, and other European countries in the late 1990s. There are a number of projects on the application of the concept of economical thinking in the state and municipal government in Ukraine.

It is proved that the most accurate definition of a line in public administration can be described as a philosophy of continuous improvement that allows officials or employees of all levels in state or communal organizations and enterprises to identify problems in their work and independently create solutions, avoiding bureaucracy and additional resource losses, focusing on for the needs of citizens. However, the significant challenge in applying such an approach to public management by our state and municipal institutions is due to a number of obstacles that may be the same subject of study as the technology itself, its components in the form of traditional tools, in particular, Kaizen, 5S, PDCA, 3A, etc., and those that are only included in the practice of management in all sectors of society: Agile, Scrum, and others.

УДК 351.82

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

**ЛІСНИЧА В. М.,
аспірант кафедри публічного
управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної
служби зайнятості України**

У статті розглянуто напрями співпраці, зорієнтовані на впровадження державно-приватного партнерства, запропоновано визначення поняття «державно-приватне партнерство». Виокремлено та охарактеризовано види, поняття та сутність державно-приватного