

12. Книги Священного Писання Старого та Нового Заповіту. К.: Видання Київської Патріархії УПЦ КП, 2004. 1408 с.

13. Крижанівський О. П. Історія Стародавнього Сходу: підруч. для студ. іст. спец. вищ. навч. закл. / О.П. Крижанівський. [4 вид., стереот.] К.: Либідь, 2009. 592 с.

14. Очерки истории древнеегипетского права XVI–X веков до н.э.: Памятники и исследования / И. М. Лурье [под ред. М. Э. Матъе]. Л.: ИГЭ, 1960. 335 с.

15. Сыма Цянь. Исторические записки (Ши Цзи) [под общей ред. Р. В. Вяткина]. У 9 т. М.: Изд. фирма «Вост. лит.» РАН, 2010. Т.1. [2 изд. испр. и доп.]. 415 с.; М.: Гл. ред. вост. Лит. изд-ва «Наука», 1987. Т. 5. [Пер.с кит. и комент. Р. В. Вяткина, вступ. ст.]. 365 с.

16. Хрестоматия по истории Древнего Востока. [под ред. М.А. Коростовцева, И.С. Кацнельсона, В.И. Кузищина]. М.: Высшая школа, 1980. Ч.1. 328 с.; Ч.2. 256 с.

17. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика: Навч. посіб. К.: Знання, 2008. 458 с.

18. Шарма Рам Шаран. Древнеиндийское общество [Пер. с англ.: под ред. Г.М. Бонгард-Левина, послесл. А.А. Вигасина]. М.: Прогресс, 1987. 632 с.

19. Мищак І.М. Нормативно-правове забезпечення державного управління та державної служби в Стародавньому Єгипті. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 5. С. 190–193.

20. Мищак І.М. Вплив політико-правових положень дхармашастр та артхашастр на становлення системи державного управління в Стародавній Індії. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 2. С. 18–22.

21. Мищак І.М. Правове становище військовослужбовців і державних службовців у Стародавньому Вавилоні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 5. С. 15–19.

22. Мищак І.М. Нормативно-правове забезпечення державного управління та державної служби в Стародавньому Китаї. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 6. С. 12–15.

23. Bunson M.R. *Encyclopedia of Ancient Egypt* [text design by J. Toro; Cover design by C. Rincon, Maps and genealogies by D. Williams, S. Ainslie, and P. Meschino]. [Rev. ed.]. New York: Fact On File, Inc., 2002. 462 p.

24. Higham C.F.W. *Encyclopedia of Ancient Asian Civilization* [text design by J.M. Toro; Cover design by C. Rincon, Maps by J. Eagle]. [Rev. ed.]. New York: Fact On File, Inc., 2004. 442 p.

\* *Утвенко Володимир Валерійович – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.*

\* *Лазаренко Юлія Миколаївна – магістрант Міжрегіональної Академії управління персоналом.*

*Стаття надійшла до редакції 31 травня 2018 р.*

УДК 351

Галина Шаульська \*

### СУЧАСНІ ЗАХІДНІ УПРАВЛІНСЬКІ МОДЕЛІ

*У статті розглядаються сучасні західні моделі модернізації державного управління – New Public Management (NPM – «новий публічний менеджмент») та Good Governance (GG – «належне управління»). Такий аналіз потрібен для розробки української моделі публічного управління з активним і розвиненим громадянським суспільством.*

*Ключові слова: державне управління, публічне адміністрування, публічне управління, механізми публічного адміністрування.*

### **Шаульская Г. Н. Современные западные управленческие модели.**

В статье рассматриваются современные западные модели модернизации государственного управления – **New Public Management (NPM** – «новый публичный менеджмент») и **Good Governance (GG** – «эффективное управление»). Такой анализ необходим для разработки украинской модели публичного управления с активным и развитым гражданским обществом.

**Ключевые слова:** государственное управление, публичное администрирование, публичное управление, механизмы публичного администрирования.

### **Shaulska H. M. Modern Occidental management models.**

**The article deals with the modern Occidental models of modernization of public administration – New Public Management (NPM) and Good Governance (GG). Such an analysis is needed to develop a Ukrainian model of public administration with an active, mature civil society.**

**Keywords:** public administration, public administration mechanisms.

**Постановка проблеми.** Перебування України протягом багатьох десятиліть у складі СРСР залишило по собі наслідки радянської системи управління. Тому розроблення ефективної моделі управління в державі з дієвими, конструктивними механізмами взаємодії влади і суспільства – потреба задля стабілізації та подальшого демократичного розвитку нашої країни. Досвід зарубіжних країн потрібно вивчати та залучати до реформування управлінської системи нашої держави, адже Західний світ відреагував на необхідність пошуку оптимальних моделей державного управління та проведення адміністративних реформ набагато раніше, ще наприкінці XX – поч. XXI ст., коли глибинні суспільні зрушення та розвиток громадянського суспільства підштовхували до трансформації систем державного управління. Успішні спроби реформ здійснили Бельгія, Велика Британія, Німеччина, Нідерланди, Італія, Канада, Фінляндія, Франція, Швеція, США та багато інших держав. Трохи пізніше реформа публічного управління охопила й країни Центрально-Східної Європи: Польщу, Румунію, Словаччину, Чеську Республіку, Угорщину, Латвію, Литву, Естонію.

**Метою статті** є дослідження процесів реформування системи державного управління з поступовою трансформацією її в систему публічного адміністрування та публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика зазначеного питання в різних аспектах відображена в роботах таких науковців, як: М. Баймуратов [1], І. Бегей [2], Є. Болотіна [3], О. Босак [4], К. Ващенко, О. Воробйова [5], В. Воротін, А. Колодій, А. Мацюк [6], М. Міненко [13], Т. Мотренко [7], М. Пасічник [11], О. Пухкал, А. Саханова [14], С. Серьогін, В. Толкованов, І. Трофімова [12] та інші. В умовах реформування системи державного управління, місцевого самоврядування в Україні підвищився інтерес до західних моделей управління, про що ми вже писали в іншій статті [8]. Адже зарубіжний досвід може допомогти вітчизняним науковцям у розробці власної, української моделі управління, тому наукова робота над проблематикою триває.

**Виклад основного матеріалу.** Модель ідеальної бюрократії, яку запропонував Макс Вебер, і яка була свого часу базисом для системи державного управління, потрапила під критику вже у другій половині XX ст. На практиці використання моделі Макса Вебера показало, що не можна очікувати значного підвищення ефективності управління, розраховуючи лише на чітку управлінську ієрархію та дотримання жорстких правил. Класична теорія менеджменту в життєвих умовах не допомогла максимально успішно вирішити проблему підвищення продуктивності праці у державному секторі.

Саме тому поведінкова теорія менеджменту, яка приділила велику увагу значенню людського фактора в управлінні, вплинула на подальший розвиток науки управління. Представниця школи людських стосунків, американка Мері Паркер Фоллетт визначила управління як «мистецтво виконувати роботу через інших людей» [9, с. 17]. Таке визначення вказує на те, що підвищити дієвість управління можна шляхом підвищення ефективності використання людських ресурсів. Тобто у центрі уваги повинна знаходитися людина, а не організаційна структура.

У державному секторі «бюрократична модель» фактично перетворилася у «ринкову модель», увага з виконання роботи, згідно з інструкціями і чіткими правилами, змістилася на роботу, що була спрямована на надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів. Це спонукало до того, що поступово відбулася трансформація «державного управління» в «публічне адміністрування», а з часом – і в «публічне управління».

У більшості країн світу основаними моделями модернізації державного управління стали *New Public Management* (NPM – «нове суспільне управління», «новий публічний менеджмент» або «новий державний менеджмент») та *Good Governance* (GG – «належне управління»). Понад 70 країн світу проводять сьогодні реформи на основі принципів NPM на державному та регіональному рівнях.

Як концепція та модель публічного управління, NPM оформилася у 80-і роки ХХ ст. та стала відповіддю на кризові явища в управлінні державою, такі як: бюрократія, ієрархічна організація, централізація, стабільність організації державної служби тощо. Головна сутність NPM у тому, аби запровадити у роботу державного управління найкращі теорії та методи діяльності, які застосовуються у бізнесі. Нові методи управління були орієнтовані, перш за все, на підвищення ефективності та гнучкості прийняття управлінських рішень, зменшення ієрархічності державного апарату, делегування повноважень з вищого рівня на нижчий, посилення механізмів зворотного зв'язку.

Однак необхідно зазначити, що як показав досвід зарубіжних країн, – не існує однієї стандартної моделі, яка би працювала у декількох країнах одночасно. Кожна країна будує свою модель, використовуючи загальні підходи, принципи та положення, а також враховуючи власні особливості та специфіку. Основна мета NPM – мінімізувати державне втручання в сектор економіки та зберегти його у сферах, де доцільність його присутності визнається суспільством.

Загальні принципи оновлення сучасних систем державного управління рамках моделі NPM були сформульовані відомими ідеологами і практиками цих реформ Д. Осборном і Т. Геблером:

- розвивати конкуренцію між постачальниками (виробниками, постачальниками) громадських послуг;
- розширювати права громадян, передаючи контроль за діяльністю урядових установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам;
- оцінювати роботу закладів не за витратами, а за виходами, результатами;
- керуватися метою (місією), а не законами і правилами;
- перетворювати клієнтів у вільних споживачів, надаючи їм вибір між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла і т.п. Переосмислити саме поняття «клієнт державної організації»;
- попереджувати виникнення проблем;
- заробляти більше, ніж витратити;
- децентралізувати управління, вносити в роботу дух співробітництва і взаємодопомоги;
- віддавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними;
- зосередитися не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні (каталізі) вирішення виникаючих у суспільстві проблем усіма секторами – державним, приватним і некомерційним [10].

Аналізу моделі NPM приділили увагу і вітчизняні дослідники. Так, на думку Пасічника М.В., *New Public Management* – це модель державного управління, в основі якої лежить запозичення методів корпоративного управління, які застосовуються в бізнесі та некомерційних організаціях. Ця модель орієнтована на підвищення гнучкості прийняття рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, делегування повноважень на нижчий рівень прийняття рішень і посилення механізмів зворотного зв'язку між державою та громадянами [11]. Трофімова І.М. зазначає, що модель NPM передбачає децентралізацію управління за рахунок розширення повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування, а основне завдання уряду полягає в тому, щоб надати місцевим спільнотам

можливість самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати якість публічних послуг, що надаються [12].

Отже, у рамках моделі **NPM** реформами передбачається вирішення таких завдань як:

- зниження державних витрат;
- підвищення якості виконання державою своїх функцій;
- поліпшення системи надання публічних послуг організаціям і громадянам;
- зміцнення та підвищення довіри до влади з боку суспільства і приватного сектора.

Серед механізмів модернізації системи державного управління ключовим є розробка і впровадження адміністративних стандартів та регламентів державних і муніципальних послуг із всебічним використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

У той же час досвід країн, які розробляли і втілювали модель **NPM** показав і її недоліки:

- другорядність вирішення соціальних проблем;
- підвищення рівня соціальної нерівності та бідності (особливо виявилось в країнах, що розвиваються);
- нездатність **NPM** вирішити певні державні завдання та здійснення суспільством політичного контролю за діями уряду;
- проблеми відкритості та професіоналізму державної служби;
- неналежне врахування важливості діяльності громадських організацій;
- акцент на універсальності пропонованих методів реформування замість обліку інституційного контексту кожної країни.

Також критики **NPM** зауважують, що ця модель суперечить принципам демократії, оскільки розглядає громадян як клієнтів, споживачів державних послуг, а не як джерело політичної влади. Крім того, у цій моделі перше місце посідає економічна ефективність, а значення таких понять як мораль, етика та справедливість применшується.

Необхідність вирішення зазначених проблем призвело до появи нової управлінської моделі, що отримала назву «**Good Governance**» (**GG**), або «належне управління». Вперше поняття «**Good Governance**» з'явилося на порядку денному в 1992 р. на щорічній конференції Світового банку в області економічного розвитку.

Для розуміння моделі варто зауважити, що «**governance**» – категорія більш широка, ніж «**management**». За визначеннями науковців, які зібрав Міненко М.А. [13], «**governance**» це:

- процес здійснення урядом (органами влади) своїх функцій задля регулювання суспільних процесів, здійснення публічної політики, розподілу ресурсів тощо;
- суспільне або системне врядування, під яким розуміють управлінську діяльність як суспільну координацію, яка уможливує та полегшує колективні дії через колективно прийняті рішення, але вже не у вертикальному, а у горизонтальному вимірі [13].

Із самого початку поняття «**governance**» було сповнене демократичним змістом, тому ознаками цього терміну є: «демократичне», «нове», «досконале», «добре», «належне», «етичне та прозоре», «ефективне», «мережеве» врядування. Звідси, **Good Governance** – управління, яке відповідає вимогам демократичного, відкритого і справедливого суспільства й регулює взаємовідносини між офіційними інституціями (державна влада) та недержавними колами (бізнес, громадськість). Саханова А.Н. визначає «**Good Governance**» як управління, що будується на основі принципів поділу влади, народовладдя, виборності і змінюваності вищих посадових осіб, підзвітності інститутів виконавчої влади, верховенства закону, політичного плюралізму та транспарентності, незалежності засобів масової інформації, має демократичний характер [14].

Як управлінська модель **Governance** оформилася, коли вийшла у світ Програма розвитку ООН «**Governance**» для сталого розвитку людських ресурсів» (1997 р.). Згідно з Програмою під **Good Governance** розуміється «участь, прозорість, відповідальність, ефективність, рівноправність і верховенство закону» [15]. Крім того, модель спрямована на максимальне розширення сфери участі суспільства в управлінні і «гарантує, що політичні, соціальні та економічні пріоритети повинні бути засновані на згоді таким чином, щоб голоси самих бідних і соціально незахищених груп населення були почуті при прийнятті державних рішень» [15].

На відміну від NPM, у моделі «*Good Governance*» державі властива велика ступінь присутності як повноправного партнера та учасника прийняття та реалізації державних управлінських рішень. Навіть при взаємодії громадян і бізнесу з метою виконання регулюючої функції держава має бути присутньою. Разом із тим, відмінність *Good Governance* полягає у тому, що суспільству відводиться роль співвиробника, а не споживача державних послуг.

Тобто, *Good Governance* попередні управлінські моделі не замінює, а додає їх у новий контекст рівноправних партнерських відносин. Як модель, вона є досить гнучкою і орієнтованою на людину при наданні послуг, спрямованою на інтеграцію автономних можливостей громадян при вирішенні соціальних проблем.

У Програмі ООН основними принципами «*Good Governance*» зазначено наступні:

- участь у прийнятті державно-управлінських рішень;
- консенсус при прийнятті рішень;
- зворотний зв'язок;
- ефективність при проведенні державної політики;
- відповідальність всіх учасників процесу;
- прозорість;
- рівноправність;
- верховенство закону
- стратегічне бачення.

Управлінська модель «*Good Governance*», як і будь-яка інша, не позбавлена недоліків. Болотіна Є.В, Нікітенко А.В. [3] та інші дослідники виділяють наступні:

1) з метою забезпечення широкої участі товариства у прийнятті державних рішень, уряду необхідно інвестувати час і ресурси в організацію інституційних рамок подібних процесів;

2) громадські консультації вимагають істотних витрат часу;

3) позиціонування суспільства як повноцінного учасника державного управління може спровокувати масове невдоволення в разі схвалення тих рішень, які не вигідні для тієї чи іншої групи;

4) оскільки «*Good Governance*» передбачає прозорість і оптимальний доступ суспільства до інформації, то з'являється технічна проблема забезпечення такого доступу для окремих категорій громадян [3].

Крім того, інтеграція моделі «*Good Governance*» до системи державного управління вимагає сформованого, зрілого громадянського суспільства, а також комерційного сектору, які були б здатні, поряд із державою, сформувати активні політичні мережі партнерства та співробітництва при прийнятті управлінських рішень. Не менш важливим є й наявність професійного та відповідального бюрократичного апарату, який би ефективно виконував прийняті рішення.

Цілком погоджуємося з точкою зору дослідників і щодо особливого значення історичного та культурного контексту, який має враховувати ступінь розвиненості демократичної традиції та культури політичної участі суспільства.

Як свідчить досвід багатьох зарубіжних країн, використовувати концепцію і модель «*Good Governance*» можна і на рівні системи державного управління загалом, і в рамках складових її підсистем. Загальні принципи і підходи «*Good Governance*», не зважаючи на певні історичні, національні політичні та культурні особливості різних країн, є цілком прийнятними для моделювання в Україні, особливо таких її елементів, як сучасні інформаційні технології, принципи соціального партнерства, методи та інструменти, механізми взаємодії.

*Висновки.* Дослідження показало, що у більшості країн світу на сучасному етапі розвитку основаними моделями модернізації державного управління є *New Public Management* (NPM – «нове суспільне управління», «новий публічний менеджмент» або «новий державний менеджмент») та *Good Governance* (GG – «ефективне управління»). Однак досвід зарубіжних країн свідчить, що не існує однієї стандартної моделі, яку б можна було застосувати у декількох країнах. Створення власної моделі управління в державі має відбуватися з використанням лише загальних підходів, принципів та положень зазначених

моделей та урахуванням специфіки країни. Отже, застосування окремих елементів *New Public Management, Good Governance*, особливо таких, як сучасні інформаційні технології, принципи соціального партнерства, методи та інструменти, механізми взаємодії тощо в українську модель управління є прийнятним, але з урахуванням історичних, національних, політичних та культурних особливостей країни.

### Список використаних джерел:

1. Баймуратов М.О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування. *Публічне право*. 2015. № 3. С. 57–65. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2015\\_3\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2015_3_8)
2. Бегай І. Основні теоретичні складові сучасних моделей державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 2(25). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015\\_02\(25\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02(25)/4.pdf)
3. Болотіна Є.В, Нікітенко А.В. Сучасні Західні концепції управління та моделі публічного адміністрування. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 1(47). С. 96–100. URL: [http://www.evd-journal.org/download/2017/1\(47\)/pdf/13-Bolotina.pdf](http://www.evd-journal.org/download/2017/1(47)/pdf/13-Bolotina.pdf)
4. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. С. 1–8. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>
5. Воробйова О.П. Сучасні управлінські моделі *New Public Management* і *Good Governance* та їх запровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 230–234. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2015\\_42\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_28)
6. Народовладдя в контексті конституційної трансформації України: Монографія / А.А. Мацюк; за науковою редакцією О.Л. Копиленка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 163 с.
7. Шаульська Г.М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. д-ра філос. наук, професора, академіка Національної академії педагогічних наук України Т.В. Мотренка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с. URL: <http://delta.e-autopay.com/buy/369804>
8. Шаульська Г.М. Зарубіжний досвід як стимул у пошуку власної моделі ефективного управління. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. № 5. С. 114–120. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/222/226>
9. Mary P. Follett, Tonn Joan C. *Creating Democracy, Transforming Management*. New Haven: Yale University Press, 2003. 366 p.
10. Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства / пер. с англ. М.: ИГ «Прогресс», 2001. 535 с.
11. Пасічник М.В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США. *Державне управління: теорія та практика*. 2009. № 1. URL: [http://www.academy.gov.ua/ej/ej9/doc\\_pdf/Pasichnyk\\_MV.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf)
12. Трофимова И.Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран). *«ARS ADMINISTRANDI»*. 2011. № 2.
13. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>
14. Саханова А.Н. Новая парадигма государственного управления «Good Governance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ. *Менеджмент в России и за рубежом*. 2004. № 1. С. 27–39.
15. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>

\* Шаульська Галина Миколаївна – кандидат наук з державного управління, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України.

Стаття надійшла до редакції 6 червня 2018 р.