

СОЛОВЙОВ В.М., керівник управління
(Рада національної безпеки і оборони України)

УДК 35.072

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ЗАСАДАХ НОВОГО ДЕРЖАВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ: СУТНІСТЬ ТА КРИТИКА

Узагальнено існуючі у науковій літературі підходи до сутності поняття «новий державний менеджмент» та критичні погляди науковців щодо цієї парадигми.

Ключові слова: *новий державний менеджмент, державний менеджмент, державне управління, критика.*

Обобщены существующие в научной литературе подходы к сущности понятия «новый государственный менеджмент» и критические взгляды ученых в отношении данной парадигмы.

Ключевые слова: *новый государственный менеджмент, государственный менеджмент, государственное управление, критика.*

The existing in scientific literature attitudes towards an interpretation of such definition as new public management and critical points of views on this paradigm has been analyzed.

Keywords: *new public management, public management, public administration, criticism.*

Процес інтеграції України до європейських і світових економічних та політичних структур, зокрема до Євросоюзу, зумовлює необхідність проведення наукових досліджень, спрямованих на вивчення питань, пов'язаних з реформуванням державного управління, адаптації сприятливих елементів європейського державно-управлінського досвіду та приведення у відповідність вітчизняної моделі державного управління до вимог і стандартів ЄС.

Питання теорії, практики та актуальні проблеми системи державного управління в Україні досліджувалися такими вітчизняними вченими, як В. Авер'янов, І. Бураковський, З. Варналій, І. Грицяк, О. Копиленко, Б. Кравченко, Н. Нижник, В. Олуйко, В. Токовенко, В. Шамрай та ін. Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні в контексті європейської інтеграції вивчали В. Бакуменко, В. Воротін, С. Дубенко, В. Князев, Г. Немиря, І. Радзівський І. Розпутенко, Г. Ситник, Ю. Сурмін, А. Чемерис та ін.

Втім, у працях означених вище науковців і дослідників практично не висвітлюються або розглядаються побіжно аспекти нового державного менеджменту як сучасної парадигми реформування державного управління. Ґрунтовні дослідження цих аспектів можна віднайти у працях таких зарубіжних науковців і дослідників, як М. Бівер, Т. Боуверд, П. Далеві, Е. Лоффлер, Дж. Ньюмен, Д. Озборн, С. Озборн, Л. Торрес, В. Піна, Н. Флан та ін., а також у низці публікацій таких міжнародних інституцій, як Світовий Банк, Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), Міжнародний Валютний Фонд (МВФ) та ін.

Упродовж останніх десятиріч серед західних науковців і дослідників ведуться палкі дискусії стосовно тлумачення і практичного вживання терміна «державне управління» (public administration). Переважна більшість із них розглядають його як анахронізм, тобто як такий, що не відповідає сучасності, та пропонують замінити його на «новий державний менеджмент» (new public management). Відстоюється думка, що доречніше посилатися на *державний менеджмент*, оскільки поширене вживання терміна «державне управління», яке значною мірою асоціюється з надмірною централізацією влади, ієрархічністю, нормативним регламентуванням, стає некоректним у контексті проведення адміністративної реформи, що спрямована на впровадження менеджеризму у державному секторі, обмеження впливу з боку держави [1, с. 22, 42].

Важливого значення з огляду на вищезазначене набуває проблема усвідомлення й теоретичного обґрунтування сутності поняття «новий державний менеджмент», а також аналіз критичних поглядів зарубіжних вчених на цю парадигму. Невирішеність виділених вище проблем й актуалізувала потребу у проведенні дослідження в межах даної статті.

Метою здійснюваного у статті дослідження стало наукове обґрунтування визначення сутності поняття «державний менеджмент» та критика цієї парадигми. Для досягнення мети дослідження поставлено такі завдання: 1) проаналізувати наявні у науковій літературі теорети-



чні підходи до визначення дефініції «новий державний менеджмент»; 2) висвітлити критичні погляди на новий державний менеджмент як парадигму реформування державного управління в зарубіжних країнах.

Починаючи з 1980-х років у колах західних науковців, фахівців та дослідників можна спостерігати домінування нової фрази – «державний менеджмент» (public management), яка практично витіснила словосполучення «державне управління» (public administration). Аналіз зарубіжних наукових праць дає підстави стверджувати таке: по-перше, це поняття інтерпретується по-різному; по-друге, державному менеджменту майже завжди притаманні риси, які не характерні для державного управління. Це стосується таких важливих аспектів, як наповнення, використання і контроль за виконанням бюджету, а не тільки «володіння» бюджетом; укладання контрактів щодо надання державних послуг, включаючи контракти з провайдерами послуг підприємницького сектору та трудові угоди для персоналу, які визначені на певний період і можуть бути не продовжені; підприємництва – взяття на себе ризику та покладання відповідальності за досягнуті результати [2].

Вирішальним фактором проведення адміністративних реформ у 1980-х роках у більшості західних країн стала фінансова скрута, яка зумовила спрямування зусиль на створення державного сектору «невеликого за розмірами і конкурентоспроможного, водночас підвищення рівня реагування державного управління на задоволення потреб населення шляхом раціонального використання коштів, надання права гнучкого вибору та прозорості» [3, с. 9]. Пізніше такий рух у колі науковців стали називати як «новий державний менеджмент» (НДМ) [4, с. 3-19]. Дослідники Д. Озборн та Т. Геблер [5, с. 325, 328] пропонують розглядати НДМ як «глобальну парадигму перетворень» та «реформаторський рух». На практиці це означає розширення управлінських повноважень і самостійності «державних менеджерів» в організації надання послуг населенню на так званому квазіринку та підвищення їхньої відповідальності за продуктивність, яка в умовах ринку розглядається як «задоволення потреб споживачів», у ролі яких виступають громадяни [6, с. 4]. Фактично у Великобританії реформаторські зміни полягали у передачі публічних функцій виконавчих агентств напівнеурядовим організаціям «КВАНГО» (квазінеурядовим), приватним структурам, які перебувають під наглядом уряду та зобов'язані діяти за певними його інструкціями. Правовий статус КВАНГО визначений як публічних корпорацій, керівники яких повністю відповідають за діяльність цих організацій та наділені широкими повноваженнями, включаючи прийняття на роботу, оплату та встановлення посад працівників [7, с. 40].

До основних складових НДМ відносять: зорієнтованість на управління якістю роботи (performance management); більш гнучкий і децентралізований фінансовий менеджмент; більш децентралізоване управління персоналом з широким використанням оплати за результатами праці та укладанням індивідуальних контрактів; більш оперативне реагування на потреби користувачів та замовників державних послуг; делегування владних повноважень і відповідальності від центрального на нижчі рівні державного управління; розширення фінансування застосування ринкових механізмів, таких як запровадження внутрішніх ринків, зборів із користувачів послуг, ваучерів, франчайзингу і виставлення надання послуг на контрактних умовах; приватизацію зорієнтованих на ринок державних підприємств.

До характерних ознак НДМ слід віднести і зростання кількості агенцій. Державні чиновники сповна відчули на собі масштаби охоплення та перетворення внаслідок здійснюваних реформ НДМ. Делегування повноважень щодо надання управлінських послуг від вищого до нижчого рівнів управління зумовили відокремлення виконавчих функцій від перших та передачу їх виконання до периферійних виконавчих агенцій. Такий підхід до виконання державних функцій значно змінив і форми діяльності чиновників, зокрема орієнтацію не на бюрократичні процедури, а на досягнення результату, та підвищив їхню відповідальність за якість надання управлінських послуг населенню.

Здійснювані у багатьох розвинутих державах Заходу, зокрема в Австралії, Великобританії, Канаді, Нової Зеландії та США, на засадах НДМ реформи системи надання управлінських послуг населенню характеризуються значними інноваціями. Політичне середовище в цих країнах можна розглядати найбільш сприятливим для трансформації, оскільки ідеї неолібералізму в них і дотепер мають значний вплив. Утім, модель реформування державного сектору на засадах НДМ, яка характеризується демонополізацією державних установ, просуванням у напрям-



ку приватизації і маркетингу надання послуг, широко впроваджується і в інших країнах світу [8].

Незважаючи на позитивні результати на початковому етапі запровадження НДМ, впровадження механізмів НДМ спричинило виникнення ряду проблемних питань. Зокрема, моніторинг за виділенням з бюджету фінансуванням надання управлінських послуг населенню здійснювався у межах 3–25 %. Це призвело до виникнення випадків неналежного управління приватизованими комунальними послугами, необґрунтованого завищення цін, трати ресурсів, погіршення якості надання послуг та посилення напруги серед громадськості, яка вимушена була платити за послуги більше. Приватизація залізниць у Великобританії спричинила появу значних фінансових і політичних проблем. В Іспанії після приватизації електроенергетичної галузі виникли проблеми в інвестуванні, які спричинили перебої в електропостачанні. Труднощі в оцінці ефективності і рівня покращення приватизованих послуг викликали значні дебати серед широкого загалу. Більшість опитаних громадян Франції не вважають, що заміна державної на приватну власність призвела до значних змін та не змогли чітко відповісти на запитання щодо змін у якості надання послуг [9, с. 42-43].

Водночас існує чимало критичних і скептичних думок [10] стосовно перспективності використання НДМ: наводяться аргументи, що НДМ сягнув свого піку з початком ери електронного врядування. Ствердження про заощадження внаслідок впровадження реформ НДМ значної суми державних коштів та зменшення державних видатків спростовується результатами дослідження, які показали, що у кращому випадку можна заощадити близько 3 % річних експлуатаційних видатків. Це досить незначний відсоток, якщо брати до уваги, що експлуатаційні видатки складають досить невелику частку у складі загальних видатків державного бюджету. Навіть прихильники неолібералізму почасти визнають, що найбільше заощаджень держава отримує від приватизації, а не внаслідок реформування державних установ [5, с. 369].

Критичні зауваження щодо НДМ можна згрупувати в три основні напрями. По-перше, *неприйнятність ідеї розгляду громадян як клієнтів*. Обстоюється, і небезпідставно, точка зору, що у своїй діяльності державним службовцям заборонено мати *своїх* клієнтів, оскільки пріоритетами їхньої служби є захист прав людини та інтересів *усіх* громадян. Зорієнтованість на клієнта, задоволення його потреб, виробництво товарів і послуг, аналіз прибутків і витрат – це неповний перелік напрямів діяльності держави, які у порівнянні з такими її функціями, як забезпечення національної безпеки, оборони тощо, належать до менш пріоритетних і значущих.

По-друге, *аргументування щодо несумісності та взамовиключення таких категорій, як норма закону і ринкова поведінка, та неприйнятності складових підприємництва для впровадження в систему державного управління*. Основна аргументація зводиться до того, що діяльність підприємств спрямована на досягнення результату. Навіть у європейських країнах підприємств застосовують будь-які засоби (іноді неетичні й незаконні) заради отримання прибутку. Розповсюджені злочини у економічній сфері є укриття і несплата податків. На протипагу підприємцям державні службовці покликані не тільки захищати закон, а й бути взірцем дотримання законодавства.

По-третє, *питання відповідальності, підзвітності та неетичної поведінки*. Вплив держави на суспільний розвиток має бути не тільки ефективним і правомірним, але й політично відповідальним. Левова частка критики припадає на дилему: верховенство закону чи свобода дій виконавчої влади; традиційно усталені адміністративні дії ієрархічної бюрократії чи гнучкість та інші інновації в управлінні державних менеджерів.

Висловлюючи авторське ставлення до вищезгаданих критичних поглядів, зазначимо, що конкретизація громадянина як клієнта одержання управлінських послуг має значний позитив, адже досить складно встановити, хто і яким чином надає послуги усім громадянам. Якщо порівняти це з відповідальністю, то колективна відповідальність практично завжди є неефективною, адже діє за принципом: „всі – означає ніхто”. Конкретизація громадянина як клієнта сприятиме покращенню надання управлінських послуг, адже можна конкретно встановити суб'єкта і об'єкта управлінських послуг, визначити „рівень задоволення обслуговуванням”.

Важливою складовою НДМ є реформування системи державного управління заради досягнення результату. Українські реалії свідчать, що відсутність оплати праці та відповідальності за досягнення результатів роботи призводить до відсутності зацікавленості чиновника в її



виконанні з меншими затратами, оскільки досить часто економія ресурсів призводить до зменшення бюджету в наступному році. Не випадково в останні місяці фінансового року чиновники активно витрачають кошти.

В Україні цілком очевидно постає нездатність державних діячів та політиків пропонувати нововведення, що частково зумовлено успадкованим з часів СРСР централізованим адміністративно-командним стилем державного управління, пережитками та традиціями радянського тоталітарного політичного режиму. Не слід недооцінювати і відсутність політичної волі у політиків і державних чиновників щодо реформування державного сектору на засадах НДМ. Усвідомлення ними, що наслідками проведених реформ стануть позбавлення їх монополії у сфері управління, розпоряджання державними коштами потенційно таїть у собі загрозу протидії здійсненню адміністративної реформи. Зазвичай у таких випадках існуюча бюрократична система традиційного державного управління буде діяти на самозбереження. У цьому руслі вкрай актуальним постає завдання якісно підвищити рівень прозорості роботи державного апарату, що дозволить знизити рівень корупції та підвищити якість надання державних управлінських послуг населенню.

Отримані в ході дослідження результати дають підстави зробити такі *висновки*:

1. Аналіз зарубіжних літературних першоджерел дозволяє стверджувати, що історичними передумовами виникнення НДМ є потреби у реформуванні державного суспільного сектору з метою зменшення державних видатків на його утримання, підвищення його конкурентоспроможності та рівня реагування на задоволення потреб населення. Виявлено, що починаючи з 1980-х років реформи НДМ здебільшого успішно впроваджуються в Австралії, Великобританії, Канаді, Новій Зеландії та США на засадах неоліберальної концепції розвитку та супроводжуються широкими нововведеннями в державному суспільному секторі. Розроблення і впровадження моделі реформування державного сектору на засадах НДМ має проводитися для окремо взятої країни з урахуванням її специфіки, ендогенних і екзогенних та ін. чинників.

2. Погляди науковців на процес і наслідки реформування державного управління на засадах НДМ діаметрально протилежні. Прихильники НДМ стверджують, що державний менеджеризм є сучасною парадигмою підвищення ефективності системи державного управління, якості надання управлінських послуг населенню та дає змогу заощадити державні кошти. Водночас опоненти НДМ не тільки ставлять під сумнів і спростовують успішність реформ, а й відстоюють позицію щодо негативних їх наслідків, підривання демократичних уставів та стверджують про їх закінчення внаслідок переходу суспільства в нову еру розвитку – еру широкого впровадження інформаційно-комп'ютерних технологій.

Потребують поглибленого вивчення такі важливі складові державного управління, як підзвітність, відповідальність, боротьба з корупцією та окреслення перспективних шляхів їх удосконалення.

Список використаної літератури:

1. Bovaird T. Public Management and Governance. – London, 2003.
2. Clarke J. The managerial state: power, politics and ideology in the remarking social welfare. – London, 1997.
3. Public management developments: Survey. – Paris, 1993.
4. Hood C. A new management for all season? // Public Administration. – Vol. 69. – №. 1. – Pp. 3-19.
5. Osborne D., Gaebler T. Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. – Reading, MA, 1992.
6. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / [Mark Bevir (Ed.) et al.]. – London, 2007. – Vol. 1.
7. Оболонский А.В. Бюрократам для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. – М., 2002.
8. Flynn N. Managerialism and public services: some international trends. – London, 2000.
9. Torres L., Pina V. Changes in Public Service Delivery in the EU Countries // Public Money & Management. – 2002. – Oct.-Dec. – Pp. 41-48.
10. New Public Management // en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management.

Надійшла до редакції 11.04.2011

