

3. Антанович Н. А. Методология и методы политического анализа / Н. А. Антанович. - Минск : БГУ, 2007. - 179 с.
4. Ахременко А. С. Политический анализ и прогнозирование : учеб. пособие / А. С. Ахременко. - М. : Гардарики, 2006. - 333 с.
5. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
6. Балувев Д. Г. Введение в политический анализ : учеб. пособие / Д. Г. Балувев. - Н.Новг. : ННГУ, 2000. - 315 с.
7. Бестужев-Лада И. В. Социальное прогнозирование : курс лекций / И. В. Бестужев-Лада, Г. А. Наместникова. - М. : Пед. о-во России, 2002. - 218 с.
8. Бранский В. П. Социальная синергетика как постмодернистская философия истории // Общественные науки и современность / В. П. Бранский. - 1999. - № 6. - С. 117-127.
9. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / М. Браун. - К. : Основи, 2000. - 243 с.
10. Винер Н. Кибернетика и общество / Н. Винер. - М. : Сов. радио, 1968. - 340 с.
11. Сморгунув Л. В. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. Ч. I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунува. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. - 384 с.
12. Гавловський В. Д. Інформатизація управління соціальними системами: Організаційно-правові питання теорії і практики : навч. посіб. / В. Д. Гавловський, Р. А. Калюжний, В. С. Цимбалюк та ін. ; за заг. ред. М. Я. Швеця, Р. А. Калюжного. - К. : МАУП, 2003. - 336 с.
13. Лациба М. Інформаційна відкритість сайтів органів державної влади України / М. Лациба. - К. : Укр. незалежний центр політ. дослідж., 2007. - 48 с.
14. Каращук М. Г. Інформаційна влада як чинник демократизації сучасного суспільства : автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.02 / М. Г. Каращук // Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - К., 2006. - 19 с.
15. Почетцов Г. Г. Коммуникативные технологии двадцатого века / Г. Г. Почетцов. - М. : Рефл-бук, 1999. - 352 с.
16. Данилова Н. Ю. Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова. - СПб. : Алетейя, 2008. - 356 с.

Віктор Соловійов,

кандидат наук з державного управління,

головний консультант відділу моніторингу

Інституту законодавства Верховної Ради України

Особливості реформування державного управління Великобританії

У статті проаналізовано й узагальнено основні стратегії реформ і напрями менеджеризації державного управління Великобританії.

Ключові слова: новий державний менеджмент, менеджеризація, державне управління, реформи державного управління Великобританії.

In the article key reforms strategies and managerialisation trends in the UK's public administration have been analysed and generalized.

Key words: New Public Management, managerialisation, public administration, public sector reforms in Great Britain.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Тенденції реформування державного управління з метою підвищення його ефективності і дієздатності значно активізуються в сучасних умовах суспільного розвитку. Як свідчить світовий досвід, сімдесяті роки минулого століття фактично стали останньою декадою усталеного порядку державного управління. З того часу в багатьох країнах світу модель "традиційного державного управління" зазнала кардинальних змін та інновацій, внаслідок чого вона трансформувалася в нову парадигму - "менеджеризм", або новий державний менеджмент (далі - НДМ) [1, с. 6].

Державне управління України потребує визначення стратегічних векторів реформування вітчизняної системи державного управління, створення ефективної і дієздатної виконавчої влади. Для цього вкрай важливо детально дослідити кращий зарубіжний досвід з метою адаптації певних його елементів до українських реалій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання теоретико-методологічних аспектів та реалії функціонування системи державного управління в Україні постійно перебувають у центрі уваги багатьох вітчизняних учених та дослідників, якими накопичено значна кількість теоретичного матеріалу і практичних доробок у державно-управлінській галузі. Серед вітчизняних науковців слід відзначити В.Авер'янова, В.Бакуменка, М.Білинську, І.Бураковського, І.Грицяка, М.Корецького, Б.Кравченка, Н.Нижник, В.Олуйка, І.Радзівєвського, І.Розпутенка, В.Шамрая та ін. Незважаючи на наявність значного масиву наукових напрацювань у сфері державного управління, наразі малодослідженими залишаються питання аналізу стратегії і напрямів реформ НДМ Великобританії як однієї з країн, в якій було започатковано парадигму НДМ. Більш ґрунтовні дослідження цих аспектів можна віднайти в працях таких зарубіжних учених, як Л.Брінгенберг, М.Бівера, Д.Вальдо, Дж.Грінвуд, Г.Джордано, К.Поллітт і Ш.Харрісон, Д.Озборн, Р.Пайпер, Р.Роудс, Н.Флін, О.Хагс, С.Хортон та ін.

Метою дослідження стало науково-теоретичне обґрунтування концепції нового державного менеджменту як напряму реформування державного управління у Великобританії. Для досягнення мети поставлено завдання проаналізувати й узагальнити основні стратегії реформ і напрями менеджеризації державного управління Великобританії.

Виклад основного матеріалу. У 1979 р. у виборах до парламенту Великобританії перемогла консервативна партія, а уряд країни очолила її лідер - М.Тетчер. Відразу після приходу до влади М.Тетчер розпочала одну з найбільш радикальних в історії державного управління країни реформу, яка здійснювалась упродовж її правління (1979-1990 рр.) та була продовжена наступником "залізної леді" Дж.Мейджором (1990-1997 рр.). Реформування державного сектору відбувалося під девізом НДМ, в основу якого з великим ентузіазмом було покладено ідею впровадження в державний сектор, зокрема в його традиційну структуру, процедуру діяльності, культуру й імідж, запозичених із підприємницького сектору ринкових механізмів та концепцій менеджменту. Політичний курс консерваторів щодо реформування державного сектору на засадах НДМ був детермінований тим, що "... традиційна ієрархічно-бюрократична модель державного управління, яка превалювала упродовж більшої половини ХХ ст., теоретично і практично дискредитувала себе та має видозмінитися у нову, більш гнучку, зорієнтовану на ринок форму - державний менеджмент" [1, с. 1].

Реформи державного сектору Великобританії здійснювалися на ґрунті наступних двох базових радикальних стратегій [2, с. 4-6]:

1. "Стратегія маркетингу" - впровадження в діяльність органів державної влади концепцій відкритої ринкової конкуренції. Ця стратегія, як її ще називають "відсторонення держави" ("push the state back"), спрямована на здійснення радикальних змін у "традиційних" функціях державного управління. Консерватори піддали сумніву спроможність "бюрократичної держави" ефективно вирішувати сучасні проблеми суспільства та здійснювати непосильне для держави фінансування надання державних послуг населенню. У положеннях цієї стратегії уряду було запропоновано зменшити і мінімізувати державні видатки шляхом скорочення максимально можливої кількості функцій, які виконували державні установи, через приватизацію та інші ринкові механізми, розроблення і впровадження нових, почасти досить інноваційних форм організації міжсекторальної суспільної співпраці, зокрема державно-приватне партнерство (Public Private Partnerships), а також запровадження принципів економічної ефективності в державному управлінні. Втім перед урядом постала серйозна дилема: виконання яких завдань і обов'язків слід залишити на рівні держави, а які делегувати приватним компаніям. Шляхом суттєвого зменшення ролі й опосередкованого втручання, особливо в економічні процеси, ця частина концепції НДМ трансформувала державу з домінуючого виробника в державу, що сприяє і забезпечує. За таких умов роль уряду полягає лише в гарантуванні повсякденного виконання делегованих завдань - надання раніше державних послуг населенню.

2. "Стратегія мінімізації" - скорочення чисельності державних службовців і бюджетних видатків на утримання органів державного управління.

Ця стратегія концепції НДМ полягає в здійсненні заходів, які спрямовані на реформування структури й організації діяльності державного сектору. Підходи до трансформації в управлінні полягали в основному в запровадженні ринкових сил і, таким чином, створення умов для конкуренції. Водночас було розроблено інноваційні моделі фінансування суспільних благ і сфери послуг. Оскільки визначені державні послуги для громадян стали платними, потрібно було вжити низку заходів щодо підвищення платоспроможності населення та створити альтернативу - систему задоволення свободи вибору споживачів (клієнтів).

Реформування сектору надання населенню державних послуг у Великобританії на засадах НДМ базувалося на двох стрижневих припущеннях: 1) ефективність державних послуг населенню безпосередньо залежить від ступеня організації їх надання на ринкових засадах; 2) дієздатність менеджменту і результативність державних послуг безпосередньо залежить від рівня його наближення до застосовуваного в приватному секторі стилю управління - менеджменту. Втім ці погляди було піддано сумніву та визнано хибними. Так, Г.Джордан [3, с. 92] піддає критиці "досконалість" школи НДМ, яку він пропонує розглядати як "радше вдалу частину маркетингу, ніж джерело для практичних рекомендацій". К.Полліт і Ш.Харрісон [4, с. 2] також стверджують, що "чимало рекомендацій менеджеризму потребують суттєвих доопрацювань, перш ніж вони відповідатимуть вимогам середовища державного управління".

Як стверджує професор Р.Роудз [5, с. 548], НДМ складається з кількох основоположних доктрин, серед яких він вирізняє "... зорієнтованість на менеджменті, а не на політиці; оцінювання досягнутих результатів та ефективності; ... розукрупнення державних установ в агенції...; створення квазі-ринків з метою стимулювання конкуренції; ... стиль управління, який робить акцент на досягнутих результатах, укладання короткотермінових контрактів, матеріальне заохочення персоналу і наділення менеджерів широкими дискретними повноваженнями".

Нижче подано основні напрями менеджеризації державного управління Великобританії, які виокремлено на підставі аналізу та узагальнення наукових джерел.

Перший напрям - дебіюрократизація, скорочення чисельності державного апарату. У Великобританії до здійснення реформ НДМ існувала "традиційна" система державного управління. Під "традиційністю" розглядається побудова й організація діяльності державних органів, яка базується на визначених М.Вебером основних принципах бюрократії: кожний державний службовець належить до конкретної структурної одиниці, наділяється чітко визначеними обов'язками, а його дії лінійно контролюються вищестоящим чиновником. Саме така ієрархічна структурованість організації діяльності

державних органів розглядалася консерваторами як практичний прояв бюрократизму. Традиційне державне управління розглядалося ними виправданим лише частково: державні установи було реформовано в державні агенції, які за своєю природою стали багатофункціональними, зі значно меншою чисельністю працівників. Пріоритетом у діяльності агенцій стало дотримання принципів відповідальності і справедливості. Для порівняння: бюрократична установа заснована на підпорядкуванні та ретельному контролі підлеглих одиниць в ієрархічно-командній системі; державна агенція (як структурна одиниця в умовах НДМ) на чолі з обраним політиком наділяється певними функціями, може, в разі потреби, поділятися на менші підрозділи, однак в основі її діяльності лежить забезпечення дотримання принципів публічної справедливості і відповідальності через взаємозв'язок з державою.

Другий напрям - суспільний вибір і маркетизація (public choice and marketisation). Теоретики суспільного вибору* піддали критиці бюрократизм, аргументуючи ще тим, що державні чиновники зорієнтовані на вирішення власних інтересів, а також експансію надання ними державних послуг, яка призвела "перевантаження" уряду. Положення теорії суспільного вибору не поширюються на ринки, на яких громадяни на власний розсуд можуть купувати послуги (в освіті через, наприклад, механізми ваучерів), або "клієнтів" державного сектору, які від імені громадян здійснюють закупки надання послуг (наприклад внутрішні ринки), а лише на сфері, в яких держава забезпечує надання послуг громадянам, в яких в таких випадках не існує вибору.

Відповідно до положень теорії суспільного вибору необхідно: 1) скоротити чисельність бюрократів; 2) передати у приватний сектор виконувати державою види діяльності (які можливо); 3) запровадити модель відповідальності на основі ринкових механізмів (контракти, введення плати, накладання штрафів та ін.), оскільки політична відповідальність, по-суті, успішно веде в кращому випадку до відповідальності одних бюрократів перед іншими, а гіршому - лише імітації відповідальності.

Третій напрям - приватизація. Як уже йшлося вище, постулатом концепції НДМ є твердження, що приватний сектор більш ефективний і ощадливий у процесі надання державних послуг населенню, ніж держава. Практичним його втіленням стала приватизація. Найбільш драматичним її проявом у Великобританії став продаж майна, активів. Багато галузей промисловості було перетворено у відкриті акціонерні товариства з обмеженою відповідальністю, частина акцій з яких залишилась у власності держави. Виконання окремих визначених функцій держави було також передано не-

* Суспільний вибір (public choice) - аналіз політичної діяльності та процес ухвалення управлінських рішень на основі використання економічних засад і обстоювання інтересів індивідів. Теоретики моделі суспільного вибору мислять категоріями ринку, розглядаючи наріжним каменем у політичній діяльності егоїстичного і корисливого індивіда. Мета моделі суспільного вибору - обґрунтувати колективно схвалювані рішення з погляду егоїстичної поведінки раціональних індивідів.

прибутковим організаціям. Приватизація у 1979-1996 рр. дала змогу генерувати 64 млрд англійських фунтів стерлінгів. Існують також відомості, що до 1990-х рр. понад 50% майна й активів держави було передано в приватний сектор та більше 650 тис. осіб перейшли працювати в приватний сектор. Формою приватизації стала Приватна фінансова ініціатива (Private Finance Initiative), призначенням якої було гарантування приватним особам їхніх вкладів в урядові проекти (заходи) - передача державою в оренду надання окремих послуг. Уряд Тоні Блера також прийняв на себе зобов'язання продовжити процес приватизації, зокрема сфери керування повітряним рухом, а також системи фінансування спільних державно-приватних проектів, таких як модернізація Лондонського метрополітену [6, с. 11]. Втім його наміри здійснити приватизацію в державному секторі можна розцінювати менш радикальними і рішучими порівняно з намірами його попередників.

Четвертий напрям - консюмеризм (захист прав споживачів) і можливість вибору. В умовах "традиційного державного управління" у громадян були обмежені можливості вибору асортименту послуг, які пропонували державні установи, більшість з яких були монополістами-провайдерами. Дійсно, оскільки більшість послуг, які надавалися громадянам на безоплатній основі та фінансувалися з державного бюджету за рахунок коштів платників податків, то за таких умов видається хибним розглядати громадян як у приватному секторі "клієнтами". В умовах НДМ наріжним каменем стала "зорієнтованість на громадськість як на споживача та споживацькому виборі" [7, с. 15]. Вибір, наприклад, означає створення на базі демонополізованих і роздержавлених галузей промисловості і сфер послуг для населення можливостей купувати газ, електрику, телекомунікаційні та інші послуги в приватних провайдерів на конкурентних засадах. Термін "консюмеризм" було сформульовано урядом Дж.Мейджера в Хартії громадян (Citizen's Charter*). Зокрема, в положеннях розд. 12 цього документа йдеться про покращання умов конкуренції і можливостей вибору споживачів. Пізніше в цей документ було внесено доповнення Тоні Блером, який в іншому урядовому документі "Модернізація управління" (Modernising Government) проголосив: "Ми надаватимемо державні послуги, які будуть в першу чергу задовольняти потреби громадян, а не вигоди провайдерів послуг". До специфічних нововведень у країні слід також віднести Народні комітети (People's Panels) - з інформативно-дорадчою метою, тобто для встановлення того, "що люди в дійсності думають стосовно державних послуг, які їм надаються", було утворено понад 5 тис. представницьких органів, а також значна кількість громадських колегій, фокус-груп та ін.

* Хартія громадян (Citizen's Charter) - офіційний документ уряду Великобританії, в якому визначено стандарти послуг (освіта, охорона здоров'я, водо- та енергозабезпечення, пасажирські перевезення та ін.), які надаються державними органами та приватними підприємствами.

П'ятий напрям - оцінювання результатів діяльності. В НДМ посилений акцент робиться на оцінюванні діяльності органів державного управління, яке запозичене з приватного сектору, зокрема з концепції управлінського обліку (management accounting). У підприємстві рентабельність визначається, як правило, за такими двома параметрами, як прибутки і збитки. Безумовно, що здійснення оцінювання діяльності органів державного управління за таким критерієм, як результативність у цілому не припустиме. Водночас оцінювання діяльності органів державного сектору залишається важливим чинником "як для процесу визначення відповідальності установ і посадових осіб, так і для менеджерів задля продукування якісніших послуг" [8, с. 170]. Воно не тільки трансформувало традиційний механізм політичної відповідальності на управлінську відповідальність, але й посилює її, оскільки в таких умовах управлінці державних установ змушені демонструвати свою результативність - спроможність виконувати поставлені завдання, шкалою оцінки реалізації яких слугують визначені показники.

Шостий напрям - регулювання та інспектування (нагляд, перевірки). Регулювання як механізм впливу держави на суб'єктів підприємництва через застосування законодавчих, нормативних актів або домінування виконавчої влади перестало бути характерною рисою британського державного управління. Перевага стала віддаватися інспектуванню - процесу, через який держава здійснює нагляд і моніторинг якості й ефективності надання державних послуг. Основи регулювання щодо приватизованих комунальних підприємств і державних послуг практично втратили своє призначення та стали рудиментом державного управління в умовах НДМ. Водночас професор урядування і публічного менеджменту з університету Глазго Р.Пайпер [9, с. 165] слушно звертає увагу на тенденцію до підвищення застосування регуляторної діяльності та інспектування держави в ХХ ст., оскільки сфери впливу державного управління розширилися. Посилення "державного контролю" над її інституціями частково зумовлено "кризою саморегуляції".

Сьомий напрям - фрагментація. Одним із наслідків впровадження означених вище реформ НДМ стала фрагментація британського державного управління. Наприклад, на рівні центрального уряду з метою надання державних послуг населенню було створено понад 100 агенцій (Next Steps Agencies), які функціонували окремо від міністерств. Крім агенцій було утворено 5 521 органів зі спеціальним статусом, що, у свою чергу, супроводжувалось працевлаштуванням 70 тис. співробітників та виділенням з бюджету країни 52 млрд англійських фунтів стерлінгів. Приватизація також часто призводить до виникнення фрагментації постачальників-конкурентів. Одним із таких яскравих прикладів є приватизація Британської залізниці, внаслідок якої відбувся її поділ і відокремлення на понад 100 підрозділів, включаючи компанії: 25 з руху поїздів, 5 із вантажних перевезень, 3 орендарі

рухомих ешелонів, 19 з утримання і матеріально-технічного забезпечення, а також компанії, які володіли залізничними коліями та здійснювали їх інспектування. Впровадження в державному секторі контрактної системи призвело до градації замовник-покупець, підрядник-постачальник, а Приватної фінансової ініціативи - до фінансування суб'єктами підприємництва та реалізації ними державних програм.

Восьмий напрям - спільне управління. До 1990-х рр., коли фрагментація стала значною мірою помітною, виникла потреба в скоординованих, узгоджених діях різних державних агенцій, приватних і недержавних організацій у наданні державних послуг населенню, що власне й зумовило потребу в розробленні підходу "спільне управління" (joined-up government). Саме цей напрям став пріоритетним у діяльності уряду Тоні Блера. В урядовому документі "Модернізація управління" (Modernising Government) наголошується на потребі в послугах, які взаємозв'язані між собою та без зволікань відповідали б вимогам населення. Зокрема, "...уряд намагається визначити можливі шляхи надання послуг, в яких домінуватимуть потреби людини, через вирішення питань, які розглядатимуться в міністерствах і за їх межами" [6, с. 15]. Значну роль у поширенні інформації між агенціями з надання послуг відіграють інформаційно-комунікаційні технології.

Результати дослідження дають автору підстави сформулювати наступні висновки. Здійснений у межах статті аналіз та узагальнення низки зарубіжних джерел дає змогу виокремити наступні дві вісьові стратегії реформування державного сектору Великобританії: стратегія маркетингу (впровадження в діяльність органів державної влади концепцій відкритої ринкової конкуренції) та стратегія мінімізації (скорочення чисельності державних службовців і бюджетних видатків на утримання органів державного управління). Дослідженням встановлено, що основними напрямками менеджеризації державного управління Великобританії стали: дебіюрократизація і скорочення чисельності державного апарату; суспільний вибір і маркетингізація; приватизація; захист прав і урізноманітнення вибору; оцінювання результатів діяльності органів державного управління; регулювання та інспектування; фрагментація; спільне управління.

До перспектив подальших розвідок у даному напрямі можна віднести: поглиблений аналіз досвіду Великобританії в процесі реформування державного управління на засадах НДМ, порівняльний аналіз принципів вітчизняного державного управління та нового державного менеджменту, вивчення практики оцінювання і моніторингу діяльності органів державної влади в Україні і за кордоном.

Список використаних джерел

1. Hughes O. E. Public Management and Administration : [An Introduction] / O. E. Hughes. - USA : New York ; Palgrave Macmillan, 3rd Revised ed, 2003. - 303 p.

2. *Bringing L.* First Management Reform Wave in Great Britain : [The Great Problems of Transforming Public Administration with 'New Public Management' Reforms] / Lena Bringenberg. - Germany : Norderstedt, Grin Verlag, 2008. - 88 p.

3. *Jordan G.* The British Administrative System: Principles and Practice / A. G. Jordan. - UK : London : Routledge. - 1994. - 280 p.

4. *Pollitt C.* Handbook of Public Services Management / Christopher Pollitt, Shirley Harrison. - UK : Oxford: Blackwell, 1993. - 312 p.

5. *Rhodes R. A. W.* Theory and Methods in British Public Administration : [the View from Political Science] / Rhodes Roderick Arthur William // Political Studies. - 1991. - Vol. 34. - N 3. - P. 533-554.

6. *Greenwood J.* New Public Administration in Britain / John Greenwood, Robert Puper, David Wilson. - USA : New York : Routledge; 3 edition, 2003. - 304 p.

7. *Ranson S.* Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society / Stewart Ranson, John David Stewart. - UK : London, Macmillan, 1994. - 300 p.

8. *Flynn N.* Public Sector Management / Norman Flynn. - UK : London, Sage Publications Ltd ; Fifth Ed, 2007. - 328 p.

9. *Puper R.* Aspects of Accountability in the British System of Government / Robert Puper. - UK : Eastham, Tudor Business Publishing, 1996. - 238 p.

Андрій Буханевич,

здобувач кафедри державного управління

і менеджменту НАДУ

Публічна адміністрація як інститут оптимізації публічного контролю в громадянському суспільстві

У межах статті здійснено теоретико-методологічний аналіз публічної адміністрації як інституту оптимізації публічного контролю в громадянському суспільстві, відповідно до чого розкрито сутність та специфіку функціонування публічної адміністрації як інституту публічного контролю; чітко ідентифіковано основні завдання створення інституту публічної адміністрації; систематизовано основні принципи, на яких має бути побудована діяльність інституту публічної адміністрації; розроблено відповідні оптимізаційні механізми функціонування публічної адміністрації, яка б гарантувала прийняття та реалізацію ефективних громадсько-державних рішень.

Ключові слова: публічна влада, публічна адміністрація, громадянське суспільство, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державно-управлінські рішення.

Within the limits of this article the analysis of public administration is carried out as an institute of optimization of public control in civil society, in accordance with what we are expose essence and specific of functioning of public administration as an institute of public control; the basic tasks of creation of institute of public administration are expressly identified; basic principles are systematized which activity of institute of public administration must be built on; the proper optimization mechanisms of functioning of public administration which would guarantee acceptance and realization of effective publicly-state decisions are developed.