

2. Савельзон О. Политика эффективности: новое решение / О. Савельзон // Вопр. филос. – 2011. – № 10. – С. 12-18.

3. Globalizzazione: A Reader / P. O'Meara, H. D. Mellinger, M. Krain, D. Marytani (eds). – Bloomington; Indianapolis : Indiana Univ. Press-Roma, 2012. – 781 p.

4. Бек У. Что такое глобализация? Ошибки глобализма – ответы на глобализацию / У. Бек ; пер. с нем. А. Григорьева и В. Седельникова. – М. : Прогресс-Традиция, 2011. – 304 с.

5. Уолцер М. О терпимости : пер. с англ. / М. Уолцер. – М. : Дом интеллектуальной книги "Идея-Пресс", 2011. – 160 с.

Марія Пірен,

*доктор соціологічних наук, професор,
професор кафедри державної політики
та управління політичними
процесами НАДУ, заслужений діяч
наук і техніки України*

Управлінський дискурс становлення нового державного управління: західний досвід для України

У статті розкрито проблемний характер необхідності зміни державної політики в процесі становлення нового державного управління як феномену демократизації суспільства та вивчення досвіду цих змін у розвинутих країнах для України.

Ключові слова: управління, нове державне управління, реформування, конкурентоспроможність, мотивація, ефективність, професійна підготовка, корпоративна культура.

In the article is described problematic character the importance of changing state policy in the process of formation new state government as democratic society phenomena and researching of experience of this changes in other develop states for Ukraine.

Key words: administration, new public management, reforming, competitiveness, motivation, efficiency, professional training, corporate culture.

Постановка проблеми. Демократія, безпека, ефективне управління – взаємозалежні суспільні феномени. Осмислення будь-якого із них неможливо без осмислення кожного зокрема. Держава як система політичних інститутів, заснована на принципах демократії, є відкритою системою, здатною до змін. Фактично держава існує в режимі безперервного реформування своєї системи управління на всіх рівнях – національному, регіональному та місцевому.

Увесь світовий досвід останніх десятиліть наочно демонструє, що якість управління сучасною державою стає провідним чинником, що визначає не тільки стан цього інституту, але й перспективи розвитку самого суспільства.

Реформована належним чином система державного управління здатна адекватно відповідати на виклики часу, знижувати інноваційні ризики, впевнено проектувати майбутні форми соціального порядку в глобалізованому світі.

Керівники країн, які не здатні до такого розвитку, не мають політичного майбутнього. Водночас управлінські структури, що не відповідають часу, гальмують розвиток суспільства, відкидаючи його назад, та перекривають перспективи побудови комфортних соціальних умов життя для громадян. Не випадково зусилля практично всіх світових урядів зосереджені сьогодні на проведенні демократичних реформ у галузі управління державою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найбільший інтерес у цьому зв'язку викликають напрацювання зарубіжних та вітчизняних дослідників, таких як: Дж.Куймен, П.Ходжет, Д.Осборн, Т.Геблер; В.Бакуменко, В.Лобанов, Т.Лебедева, В.Мизайлова, Л.Пашко, О.Пухкал, С.Кравченко, М.Розумний та ін. В Англії ще 1988 р. було впроваджено практику регулярного аналізу системи державного управління, за результатами якого відбувається оптимізація його структури та механізмів функціонування. В конгресі США створено постійний Комітет з реформування державного управління.

Метою статті є з'ясування сутності нового державного управління та досвіду демократичних країн для України; визначення його специфіки, рівнів, особливостей і того, наскільки воно забезпечить ефективність та сталість управлінської системи, зможе протистояти негативним впливам трансформації суспільства до демократії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Країни, де науковці вивчають та осмислюють досвід реформ державного управління, прийшли до висновку, що всі інститути, які вивчали стан реформування, ставили низку проблем, які до певної міри були подібними. Виходячи з власного досвіду інших науковці галузі управління виділяють такі завдання реформ державного управління:

а) зниження видатків держави, забезпечення сприятливого клімату для розвитку економіки та підвищення її конкурентоспроможності на світовому ринку;

б) покращення якості державно-управлінських рішень та забезпечення їх ефективної реалізації;

в) удосконалення державної служби – привернення на службу необхідної кількості спеціалістів високої кваліфікації, що створює умови для обмеження затрат на їх утримання;

г) розширення діапазону та підвищення якості послуг, що пропонує держава громадянам, суспільству та приватному сектору.

Досвід США 90-х рр. XX ст. з реформування системи державного управління показує, що метою реформи було те, щоб система державного управління “працювала краще, коштувала дешевше та давала результати, які задоволь-

няють все суспільство” [3]. Радикальним поворотом до формування державної влади нового типу, яка здатна відновити довіру до держави, населення та приватного сектору, стала нова політична мотивація.

Політична та управлінська мотивація до змін сприяла народженню концепції про повернення держави в бік суспільства, де держава виступає як обслуговуюче утворення суспільства та його громадян. Такий дискурс держави ХХІ ст. повинен забезпечити широкий доступ громадян до урядової інформації (у сфері медицини, соціального захисту, зайнятості, ліцензування, ведення бізнесу та ін.). Діяльність держави в галузі управління повинна бути прозорою на національному, регіональному та місцевому рівнях розвитку суспільства.

У реформах державного управління середини 1980-х – кінця 1990-х рр. можна виділити три основні напрями:

- реформи організаційної структури та механізмів виконавчої влади, так звані адміністративні реформи;
- реформи громадянської державної служби;
- створення e-government.

Це сприяло появі лозунгу: “система державного управління працює краще та коштує менше” [3]. Переведення системи державної влади на рівень технологій інформаційного суспільства стає одним із пріоритетів довгострокової програми “Модернізація державної влади” 1999 р., наприклад в Англії. Уряд Канади ще в 2000 р. взяв зобов’язання зробити так, щоб країна в найближчий час стала відомою у світі як країна, найбільш тісно пов’язана зі своїми громадянами, які мають електронний доступ до всієї державної інформації. У Канаді розглядають e-government як фундаментальний інститут демократії.

Якщо ж ознайомитися із досвідом США, Канади, Росії та інших країн, то “e-government”, враховуючи національну специфіку країни, надає можливості:

- спростити спілкування громадян з урядом;
- підвищити результативність управління;
- підвищити можливість держави реагувати на запити громадян тощо.

Це все можна було досягти, змінивши принципи реформ, тим самим змінити орієнтацію держави на громадян, а не на бюрократію; спрямувати орієнтацію на кінцевий результат; сприяти активному впровадженню інновацій у систему управління тощо. Реформування державного управління неможливе без серйозного дослідження ролі та місця вищих адміністративних кадрів. В Україні їх зараховано в “еліту держави”, а також вжито заходів з реформування державної служби [6]. На порядку дня в Україні стоїть проблемне питання ефективної роботи з керівниками, які займають ключові посади, щодо розвитку в них професійних знань та навиків.

Від якості політичної та адміністративної еліти залежить ефективність роботи адміністративного апарату держави. Відомо, що ключовим чинни-

ком соціально-економічного розвитку є високий, ефективний рівень керівництва суспільними справами, оскільки управління некомпетентних та корумпованих лідерів не може забезпечити розвиток демократичного суспільства [5]. У цьому разі важливо вирішити такі завдання:

- навчити та стимулювати державних лідерів;
- зрозуміти, якими рисами характеру та професійними якостями повинні володіти компетентні керівники;
- усвідомити якою має бути система їх винагород за працю тощо.

Розуміння цих завдань для управлінської культури системи державного управління соціальними інститутами, важливими справами та розробка політичної стратегії привело в багатьох країнах до формування спеціальних інститутів – служби вищих державних службовців. Особливо слід наголосити на тому, що в багатьох країнах намагаються розділяти політичні та адміністративні посади в держслужбі, що й дало змогу зберегти стабільність та одночасно забезпечити динамізм у роботі державних структур.

Чисельність високопосадовців державних установ у розвинутих країнах у 1995 р. становила в Австралії – 1695 осіб, Великобританії – 3878 осіб, Німеччині – 2698 осіб, Голландії – 469 осіб, Данії – 736 осіб, Ірландії – 448 осіб, Канаді – 3910 осіб, Франції – 1107 осіб, Швеції – 423 особи [9, с. 38]. Порівняно з сучасною Україною це великий плюс і приклад того, що бюрократичний апарат потрібно скорочувати.

Основна увага щодо проблеми професійної підготовки та діяльності вищих державних службовців має бути спрямована на те, що вони пов'язані з новими викликами, економічними та соціальними проблемами, які стоять перед людством, які рівною мірою торкаються кожної країни, а вищі державні службовці мають набути навиків адекватно реагувати на ці виклики. У зв'язку з цим найбільш поширеною в розвинутих країнах стала точка зору про те, що впровадження ідей “нового державного управління” в практику державного адміністрування дасть змогу подолати всі негативні риси бюрократії, зробивши її більшою мірою орієнтованою на результат, а не на збереження правил та процедур ієрархічної взаємодії, яка сприяла б результативності роботи.

Найбільш популярною на сучасному етапі стала ідея про метод управління як “governance” у формі управляючої мережі, що базується переважно на самоорганізації. Громадяни отримують можливість контролю над діями уряду через участь у мережах як користувачі та управлінці, тим самим створюють “постмодерністську модель держави”. Нова модель мережевого підходу в державному управлінні базується передусім на ідеях рівноправної участі державних та недержавних структур.

У 1992 р. Осборн та Т.Геблер у книзі “Новий підхід до державного управління” висунули лозунг – менше управління як “government”, але

більше управління як “governance”. Автори проводять розмежування між процесами прийняття політичних рішень та наданням послуг, стверджуючи, що бюрократія є неефективним інструментом реалізації політичних рішень. Вони пропонують замінити її антрепренерським урядом, або підприємницькою моделлю управління [9, с. 13].

У найбільш загальному вигляді концепція нового державного управління (НДУ) являє собою набір можливостей та норм, тверджень про те, яким чином повинно бути організоване ринкове та бізнес-орієнтоване управління структурами державного сектору з метою підвищення ефективності їх діяльності. НДУ в розвинутих країнах вийшло за рамки наукової моделі, перетворилося в добре продуманий бренд, універсальний підхід до розв’язання всіх проблем, пов’язаних із функціонуванням бюрократії.

К.Худ виділив сім ідейних складових концепції НДУ, куди входять:

- пріоритети професіональних управлінських навиків та досвіду в державному секторі з одночасним розширенням повноважень управлінських кадрів;
- утвердження чітких стандартів та критеріїв оцінки діяльності державних структур;
- контроль за результатами, а не процедурами діяльності державних структур;
- роздрібнення державного сектору, залучення на контрактній основі сторонніх виконавців;
- утвердження принципів конкуренції;
- використання методів корпоративного управління;
- посилення дисципліни та порядку в розпорядженні ресурсами [3, с. 15].

Західні науковці виділяють наступні чотири моделі державного управління нового типу.

Модель 1. Орієнтація на виробництво. Це найбільш рання модель, що досить активно поширювалася до середини 80-х рр. XX ст. Ключовими моментами означеної моделі є:

- орієнтація на підвищення продуктивності та працездатності державного сектору; досягнення мети з мінімальними затратами; підвищення системи фінансового контролю та контролю за використанням ресурсів при збереженні ієрархії;
- орієнтація на чітку постановку цілей, посилення управлінської складової та контролю в діяльності державних службовців;
- аудит фінансових потоків і рівня професійної підготовки чиновників, стандартизація діяльності та розробка методик оцінки якості діяльності;
- орієнтація на потреби клієнта та відповідальність перед ним;
- активізація роботи державних службовців, підвищення рівня оплати праці, введення короткострокових трудових договорів;

- переваги управлінських механізмів над владними механізмами;
- розширення повноважень управлінців;
- застосування методів корпоративного управління, поширення бізнес-цінностей, використання моделі “ради директорів”, зміщення акцентів з політичних аспектів діяльності на стратегічні.

Цю модель часто асоціюють із М.Тетчер, яка вважала державний сектор таким, що потребує скорочення та реформування. Таким є стан державного сектору і в сучасному українському суспільстві.

Модель 2. Розукрупнення та децентралізація. У кінці 70-х років XX ст. розпочався поступовий рух до постфордистської моделі у приватному секторі, а в державному дещо пізніше. Проявлялася ця модель ось у чому:

- формування квазіринків як механізму розподілу ресурсу всередині державного сектору;
- відмова від ієрархії, перехід до контрактної системи взаємодії;
- передача нестратегічних функцій держави на аутсорсинг;
- введення поділу на закупівельників та закупників;
- руйнування неефективних відомств, перехід до “плоских” структур, скорочення персоналу;
- перехід від командно-контрольної системи до нових управлінських стилів (мотивація, сітьових мереж);
- спроба відійти від стандартизації до менш суворих та різноманітних форм регламентації діяльності.

Модель 3. Пошук переваг. У центрі уваги організаційна культура, виділяється система людських відносин, організації виробництва виходячи з потреб персоналу.

Модель 4. Орієнтація на державні послуги. Зміст цієї моделі пов’язаний із відходом від окремих елементів корпоративного управління, посиленням політичної складової в діяльності державних органів та орієнтація на надання державних послуг.

До основних рис цієї моделі можна віднести:

- акцент на якість державних послуг;
- відображення інтересів громадян, які користуються цими послугами, на ціннісних засадах управлінської діяльності;
- прагнення передати владні повноваження від чиновників, які призначаються, до виборних місцевих органів управління;
- забезпечення зворотного зв’язку з громадянами, участь та підзвітність влади для забезпечення легітимності управління;
- повернення поняття “громадянин – користувач послуг”, яке раніше було витіснено поняттям “споживач”.

У світовій управлінській діяльності науковці, які займаються концепцією нового державного управління, сходяться на виділенні її базових ідей, що ста-

новлять базовий пакет заходів щодо проведення адміністративних реформ у різних країнах. Їх ідеї зосереджуються в основному навколо п'яти напрямів.

1. *Формування бізнес-середовища* та стратегічного бачення в державному секторі – включення державних структур у конкурентну взаємодію з приватними структурами; стратегічне планування; ототожнення державних функцій із послугами, що надають господарським суб'єктам на ринку; орієнтація на цілі великих стейкхолдів; орієнтація на потреби клієнта, стратегія надання послуг; пониження витрат, введення тендерної системи.

2. *Зміни організаційної структури і процесів:*

- децентрація та регіоналізація, створення менш ієрархізованих структур;
- прискорення процесу прийняття рішень;
- стандартизація і формалізація управління шляхом залучення методик стратегічного та оперативного управління.

3. *Управління за результатами:*

- повсюдне введення регулярного моніторингу результатів діяльності державних структур на основі універсальних стандартів, показників та індикаторів активності;

- розробка системи мотивації та винагорода за високі показники діяльності.

4. *Формування управлінської культури:*

- відокремлення всередині бюрократичної системи групи менеджерів, які здійснюють пріоритетну функцію, що потребує спеціалізованої управлінської підготовки.

5. *Управління персоналом та формування корпоративної культури:*

- формування у державних службовців антрепренерських установок у роботі;
- створення основ нової корпоративної культури та нового типу лідерства.

Безперечно, що нові для держави технології корпоративного управління дають можливість підвищити показники ефективної управлінської діяльності, а по багатьох напрямках навіть оптимізувати витрати та удосконалити структури державних органів.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок.

Отже, необхідною умовою нового державного управління повинні бути професіоналізм, відкритість, прозорість, відповідальність перед суспільством за справи.

Важливо вдумливо, толерантно вивчати досвід демократичних країн, звертаючи увагу на цілу низку чинників. Наприклад, *податкову свідомість*, яка в розвинутих країнах більш висока, громадяни більш поінформовані щодо того, на що витрачаються гроші із бюджету. Це сприятиме активному проведенню адміністративних реформ та їх ефективності.

Рівень професіоналізму державних службовців має бути високим, оскільки він визначає можливості країни для впровадження нових, іннова-

ційних технологій у новому державному управлінні, де важливу роль відіграє підвищення кваліфікації службовців.

Роль менеджерсько-підприємницької діяльності, де вона має практичну перевірку через показники результативності.

Рівність соціальних можливостей, що дає більше гарантій громадянам у західних країнах. Хоча не слід думати, що в цих країнах усі задоволені, оскільки ідеї соціальної рівності завжди конфліктують з укоріненими цінностями національних культур усіх країн.

Економічні зміни у світі теж мають значення, особливо сусідство з успішними країнами. Це серйозний стимул рівнятися на кращих. Зокрема, економічні успіхи в Японії були взірцем для Сінгапуру та Малайзії; Польщі – для України, Німеччини, Франції – для Росії.

Не малу роль у становленні й реалізації нового державного управління, в поширенні знань та інновацій мають міжнародні організації (Світовий банк, ООН та ін.).

Таким чином, мета нового державного управління в Україні залежатиме від: механізмів адаптації суспільства до реформаційних перетворень, щоб спростити державний апарат, зробити його відповідальним перед народом.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. / В. Бакуменко // Теоретико-методологічні засади. – К. : ВПЦАМУ, 2010. – Ч. 1. – 276 с.
2. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудров та ін. ; за ред. проф. А. М. Михненка. – 3-тє вид. допов. і переробл. – К. : НАДУ, 2012. – 529 с.
3. Лебедева Т. П. Государственное управление в зарубежных странах: опыт административных реформ / Т. П. Лебедева, О. В. Михайлова ; предисл. А. И. Соловьева. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2011. – 232 с.
4. Незалежність України в глобалізованому світі: вектор ХХІ століття : зб. матеріалів міжнар. наук. конф. до 20-річчя незалежності України (Київ, 22 серп. 2011 р.) / упоряд. Я. А. Жаліло, С. О. Янішевський. – К. : НІСД, 2011. – 192 с.
5. Пірен М. І. Лідерство: сутність та реалізація в українському суспільстві : навч. посіб. / М. І. Пірен. – К. : Ун-т “Україна”, 2012. – 232 с.
6. Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації” : Указ Президента України від 5 квіт. 2012 р. № 246 / 2012. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 9 груд. на 2011 р. № 1110/2011. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
8. Пухкал О. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : монографія / О. Пухкал. – К. : Київ. ун-т, 2010. – 287 с.
9. Управление государством: проблемы и тенденции развития. Политическая наука : ежегодник 2007 / Рос. ассоц. полит. науки ; гл. ред. А. И. Соловьев. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2008. – 518 с.