

## МОДЕРНІЗАЦІЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ: ПЕРЕХІД ВІД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ДО ПУБЛІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

*Розглянуто такі поняття, як адміністрування та менеджмент стосовно процесу модернізації органів влади. Визначено їхні особливості, схожість і розбіжності у практичній реалізації.*

*The article is devoted to consideration of such two concepts as administration and management, as applied to the authority organs modernization process. Their features, likeness and divergences, in their practice realization are determined.*

**Ключові слова:** модернізація, органи влади, адміністрування, менеджмент.

Трансформація сучасного українського суспільства викликає зміну найбільш важливих соціальних відносин, у тому числі й відносин між державою та суспільством, активне формування нової структури соціального простору. Це спричиняє необхідність модернізації державних інституцій, відмови від попередніх і впровадження нової моделі організації взаємодії громадян з органами влади. Питання здійснення таких змін порушуються в роботах таких вітчизняних науковців, як В. Бакуменка, В. Князева, Н. Нижник, Г. Одінцової та ін.

Однак є доцільним розглянути зарубіжний досвід з цього приводу, оскільки в 1980 – 1990-ті рр. публічний сектор багатьох країн починає зазнавати проблем з традиційною, бюрократичною моделлю державного управління, яка перестала бути адекватною зовнішньому середовищу, що швидко змінюється, у зв'язку з чим широким обертів набирає процес модернізації органів влади різного рівня, починають упроваджуватися нові моделі управління. Усі ці моделі, маючи загальну “ідеологію”, наголошують на переході від традиційної бюрократії до форм, орієнтованих на споживача, ринок і власних співробітників, на переході від адміністрування до менеджменту. Отже, метою даної статті є розгляд відмінностей між цими двома поняттями.

Деякі науковці вважають, що термін “менеджмент” має відношення до раціонального підходу стосовно процесу ухвалення рішення в організаціях, що традиційно асоціюється з приватним сектором. Менеджери розглядаються як агенти для досягнення організаційних цілей і корпоративного зростання з найбільш ефективним використанням ресурсів. У публічному ж секторі, навпаки, традиційно використовується термін “публічне адміністрування”, яке розглядається як процес реалізації державних програм і державної політики в різних сферах життєдіяльності суспільства, здійснюваний у чітко визначених законодавчих рамках, при цьому питання ефективності не є першочерговими [2].

Прихильники іншої точки зору висловлюють думку, що “менеджмент” і “адміністрування” – це різні терміни, які позначають той самий вид діяльності [7], тому управлінські практики з приватного сектора цілком підходять для публічних організацій і навпаки.

Оксфордський словник визначає термін адміністрування як “управління справами” чи “спрямування або керівництво виконання”, а менеджмент як “керівництво, контроль стану справ за допомогою чітких дій” (*переклад наш – В. Д.*) [6]. Словник Вебстера дає, власне кажучи, те ж саме визначення терміну адміністрування, але більш вичерпне за своїм значенням трактування терміна менеджмент, який визначається як “дія або мистецтво управління, керівництво, що включає виконавчі функції планування, організації, координації, спрямування, контролю і нагляду над якою-небудь діяльністю з відповідальністю за результати”; “розумне використання засобів для досягнення кінцевого результату” (*переклад наш – В. Д.*) [4].

Латинське походження цих двох термінів також показує їхню відмінність. Адміністрування походить від *ministrare*, що означає “служити”, а менеджмент – від *manus*, що означає дослівно “контролювати вручну”, тобто “контролювати самостійно”.

Спеціалізовані словники більш детальні. Так, згідно з ще одним визначенням [3], адміністрування – це “діяльність, пов'язана зі збереженням записів і інформаційною обробкою; діловодство” і “діяльність, пов'язана із застосуванням правил, процедур або політик, обумовлених іншими”. А менеджмент там же визначається як “процес або діяльність по виконанню завдання, яке забезпечує те, що безліч різноманітних видів діяльності виконуються таким чином, що досягається поставлена мета, – особливо завдання створення і забезпечення таких умов, в яких бажані цілі досягаються спільними зусиллями групи людей (яка включає і людину, що здійснює управління)”.

З цих різних визначень видно, що адміністрування і менеджмент не є тотожними поняттями. Менеджмент містить у собі адміністрування [5], але також має на увазі і досягнення організацією поставлених цілей з максимальною ефективністю і відповідальність за кінцеві результати. Ці два елементи не обов'язково були присутні в традиційній моделі державного управління, яка базується на адмініструванні, де основний акцент робився на процесі, на виконанні правил та інструкцій, на дотриманні

процедур, а не на результатах, що характерно для нової моделі державного управління, яка ґрунтується на менеджменті.

Здавалося б, навіть додати таке значення термінології? Чи не все одно, як саме називати який-небудь вид діяльності, адже не в назві справа? Проте слова мають певну силу. Якщо державні службовці будуть вважати себе менеджерами, а не адміністраторами, то зміниться і їхнє ставлення до своєї роботи – вони стануть більше піклуватися про досягнення результатів, а не тільки лише про виконання вказівок і розпоряджень, стануть шукати нетрадиційні, більш ефективні шляхи вирішення проблем, що виникають, замість суворого дотримання процедур. Зміниться і ставлення до клієнтів – їхні потреби і вимоги вийдуть на перший план.

Чим же публічний менеджмент відрізняється від публічного адміністрування? Для відповіді на це запитання необхідно розглянути функції “загального” менеджменту, які визначаються Дж. Еллісоном [1] як такі:

#### I. Стратегія:

1. Визначення цілей і пріоритетів організації (на підставі прогнозування зміни зовнішнього середовища й організаційних можливостей).

2. Розробка оперативних планів для досягнення поставлених цілей.

#### II. Управління внутрішніми компонентами:

3. Організація діяльності і кадрове забезпечення: визначення структури і процедур для координації діяльності, а також добір “придатних” людей на ключові посади.

4. Управління персоналом, створення системи управління персоналом, яка б забезпечувала набір, добір, адаптацію, підготовку, заохочення, покарання та звільнення співробітників, що сприяло б збільшенню можливості організації досягати поставлених цілей.

5. Контроль ефективності за допомогою різних інформаційних і вимірювальних систем, що дозволяє визначати прогрес у досягненні поставлених цілей і допомагає в прийнятті управлінських рішень.

#### III. Управління зовнішнім середовищем:

6. Вибудовування і підтримка взаємин із зовнішніми суб’єктами в рамках єдиної структури.

7. Вибудовування і підтримка взаємин з незалежними організаціями: приватними, урядовими і громадськими організаціями з інших галузей, сфер діяльності, які можуть впливати на здатність і можливість організації досягати своїх цілей.

8. Вибудовування і підтримка взаємин з mass media і громадськістю, від яких вимагаються які-небудь дії, схвалення, підтримка чи лояльність стосовно організації.

Скористаємося наведеними функціями для порівняння менеджменту й адміністрування в публічному секторі. Перша основна функція означає розробку і реалізацію організаційної стратегії. Традиційне публічне адміністрування не має потреби у цій функції, оскільки, з одного боку, має на увазі “даність” у здійсненні діяльності, дотримання інструкцій і вказівок політиків, які визначають стратегічні аспекти діяльності, а з іншого – зосереджено на короткострокових організаційних цілях. У той же час, публічний менеджмент без розглянутої функції обійтися ніяк не може, оскільки припускає самостійне визначення організацією багатьох довгострокових цілей, вибудовування взаємин із зовнішнім середовищем, що змінюється, і меншу залежність від політиків у здійсненні діяльності.

Друга головна функція менеджменту полягає в управлінні внутрішніми компонентами. Дана функція значною мірою є присутньою в публічному адмініструванні – визначається структура організацій, здійснюється координація робочих процесів, набирається штат, забезпечується функціонування системи управління персоналом, але при цьому або зовсім пропускається контроль ефективності, або він присутній умовно, не забезпечуючи повною й адекватною інформацією. У той же час, публічний менеджмент у даній функції робить основний акцент саме на вимірі та контролі ефективності діяльності.

Третя функція пов’язана з вибудовуванням взаємин організації із зовнішнім середовищем через цілеспрямований вплив на її різні компоненти. У публічному адмініструванні, що припускає реалізацію таких принципів, як анонімність послуг, які надаються публічними організаціями, і нейтральність, дана функція є прерогативою політиків, а не адміністраторів. У публічному менеджменті, значно орієнтованому на зовнішнє середовище і який не підтримує принцип анонімності, ця функція розглядається як невід’ємна складова управління публічними організаціями.

У цілому, в результаті реформ публічного сектора багатьох країн у 1980 і 1990-ті рр., модернізації органів влади, упровадження різних варіантів нової моделі державного управління всі вищенаведені функції загального менеджменту почали реалізовуватися в публічних організаціях, а керівники цих організацій стали здебільшого менеджерами, ніж адміністраторами, якими вони були раніше. Однак це ніяк не означає, що не існує відмінностей в управлінні приватними і публічними організаціями, це, радше, підкреслює наявність загальних функцій менеджменту, які далі, за їхньої реалізації, набувають різного змістовного наповнення залежно від специфіки організації та її зовнішнього середовища.

Цікаво, що існує кілька пояснень виникнення нового публічного менеджменту, узагальнюючи які, К. Худ виділяє чотири основні: 1) примхи моди; 2) культ успіху; 3) привабливість протилежностей; 4) реакція на ряд специфічних соціальних умов, до яких він відносить “зміну в доходах і розподілі прибутку, пост-індустріалізм, пост-фордизм і збільшення кількості офісних працівників [4, с. 6 – 8]”. Усі ці пояснення, за

винятком останнього, представляються досить дискусійними. Основна причина появи нової моделі державного управління значно простіша і полягає в тому, що стара, традиційна модель перестала бути адекватною сучасним умовам. До того ж цьому сприяла низка передумов, що мали місце в останній чверті ХХ ст., а саме:

1. Загальносвітові, глобальні зміни, такі як розпад комуністичного блоку в центральній і східній Європі та перехід багатьох країн Африки і Латинської Америки від тоталітарного режиму до демократичної системи, що викликало багато економічних і політичних змін; національні та міжнародні реакції на нові загальні проблеми; глобальна втрата віри у дієздатність міжнародних організацій тощо.

2. Підсилена критика публічного сектора щодо масштабів сектора, – висловлювалися аргументи стосовно необхідності скорочення кількості публічних організацій і чисельності їхніх співробітників, оскільки вони споживають невиправдано багато ресурсів; сфери дій – стверджувалося, що публічні організації втручаються в занадто велику кількість видів діяльності, надто багато чого контролюють; методів управління, заснованих на бюрократичних принципах.

3. Зміни в економічній теорії, зокрема, виникнення теорії суспільного вибору, теорії принципала/агента, теорія вартості угод.

4. Зміни в приватному секторі: зростання конкуренції як національної, так і інтернаціональної зміни в менеджменті та управлінні персоналом, зміщення акценту зі зростання на ефективність через більш складне зовнішнє середовище тощо.

5. Розвиток нових технологій та інформаційних систем.

При цьому можна відзначити такі основні характеристики, притаманні публічному менеджменту:

- приділення значної уваги досягненню результатів і персональній відповідальності керівників;
- присутність сильної інтенції відмови від класичної бюрократії, орієнтація на створення більш гнучких організацій;

- чітке і ясне визначення організаційних і персональних цілей, установлення вимірювальних індикаторів якості й ефективності діяльності;

- орієнтація на використання деяких ринкових методів у діяльності органів влади, публічних організацій у цілому;

- наявність тенденції до зменшення ступеня і сфери впливу органів влади через приватизацію, широке використання зовнішніх підрядників і субпідрядників, проведення тендерів тощо.

Таким чином, публічний менеджмент, піднімаючи питання ефективності та результативності в задоволенні суспільних потреб, не тільки змінює сам публічний сектор, органи влади, але і їхню роль у державі та суспільстві, він передбачає не реформування, а трансформування публічного сектора, а також його модернізацію. І, як свідчить закордонний досвід, запровадження відзначених вище принципів дозволить значно підвищити ефективність державного управління. Визначення механізмів, необхідних для цього, має стати подальшим напрямком досліджень.

#### Література:

1. Allison G. Public and Private Management: Are They fundamentally Alike in All Unimportant Respects? In Frederick S. Lane (ed.) Current Issues in Public Administration. – New York: St Martin's Press, 2002.
2. Farnham D. and Horton, S. (eds.) Managing the New Public Services (third ed.). – London: Macmillan, 2006.
3. French D. and Seward, H. Dictionary of Management, Fourth Edition. – Aldershot: Gower, 2003.
4. Hughes O. Public Management and Administration: An Introduction. – London: Macmillan Press Ltd, 2005.
5. Mullins L. J. Management and Organisational Behaviour, Fifth Edition. – London: Pitman, 2004.
6. Oxford Dictionary. – Oxford: Oxford University Press, 1991.
7. Self, P. Econocrats and the Policy Process. – London: Macmillan, 1995.

*Надійшла до редколегії 16.06.2009 р.*