

14. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах ; за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. – Львів : ЛІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.

15. Основы социального управления : учеб. пособ. / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев и др. ; под ред. В. Н. Иванова. – М. : Высш. шк., 2001. – 271 с.

16. Одінцова Г. С. Теорія і історія державного управління : опорний конспект лекцій і метод. вказівки до проведення практичних занять / Г. С. Одінцова, Н. М. Мельтюхова. – Х. : УАДУ (ХФ), 2001. – 136 с.

17. Тихомиров Ю. А. Механизмы управления в развитом социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1978. – 236 с.

18. Академічний тлумачний словник (1970 – 1980) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/znaqjaddja>.

19. Горячук В. Ф. Системний аналіз процесу капіталізації економіки країни та визначення його як системи / В. Ф. Горячук // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2010. – Вип. 1 (28). – С. 270–278.

Надійшла до редколегії 17.04.2015 р.

УДК 353.2:351

Г. П. Кухарева,

аспірант кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ, м. Харків

УПРОВАДЖЕННЯ НОВОГО ПУБЛІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ У СВІТОВУ ТА ВІТЧИЗНЯНУ ПРАКТИКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Зроблено аналіз концепції нового публічного управління, включаючи основні положення, цілі, принципи та характеристики. Висвітлено переваги, недоліки та проблеми концепції, пов'язані з її впровадженням у країнах світу. Означено основні питання, пов'язані з можливим впровадженням нового публічного управління в Україні.

Ключові слова: сфера публічного управління, оптимізація управління, концепції публічного управління, новий публічний менеджмент, реформування публічного управління.

G. P. Kukhareva,

Postgraduate student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

IMPLEMENTATION OF NEW PUBLIC MANAGEMENT IN WORLD AND NATIONAL PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION

The analysis of New Public Management, including main aspects, aims, principals and characteristics, has been done. Advantages, disadvantages and problems connected with the concept implementation are discovered. The main questions related to possible implementation of New Public Management in Ukraine has been designated.

Key words: public administration field, management optimization, conceptions of public administration, new public management, reforming of public administration.

Питання реформування вітчизняної системи публічного управління не втрачають своєї актуальності з часів проголошення незалежності України. Винаходження моделі публічного управління, яка б відповідала українським реаліям та була дієвою в нашій країні, є важливим завданням, для вирішення якого необхідне вивчення світового досвіду, що містить напрацювання в цьому напрямку. Серед концепцій публічного управління, які прийняті в міжнародній практиці, концепція нового публічного менеджменту зарекомендувала себе як ефективна у багатьох країнах світу, тому вивчення її основних засад, переваг і недоліків на сьогодні є актуальним з точки зору впровадження в практичну площину.

Концепція нового публічного менеджменту розглядається в роботах таких закордонних дослідників, як Г. Грюнінг, П. Безе, Д. Демазіре, Т. Лю Б'янік, М. Роста та ін. Також обговорення концепції ведеться російськими авторами Д. Тютіним, А. Клименко, Є. Троїцькою, С. Силакшиним. У вітчизняній науці аналізу концепцій публічного управління та нового публічного менеджменту присвячували свої праці Л. Новак-Коляєва, В. Солових та ін. У той же час потребує дослідження комплексний взаємозв'язок окремих елементів нового публічного менеджменту, його переваг та недоліків.

Метою статті є аналіз концепції нового публічного менеджменту, виявлення її переваг і недоліків для розгляду питання про запровадження зазначеної концепції в публічному управлінні України.

Реформування публічного управління в Україні вже багато років широко обговорюється серед науковців, політичних діячів та державних службовців різного рангу. Україна як молода держава потребує запровадження дієвої та ефективної системи публічного управління задля забезпечення сталого розвитку всіх сфер життя. На сьогодні адміністративна система управління втратила свою актуальність, розвиток ринкових відносин диктує нові умови, зміна орієнтирів вимагає переосмислення цінностей і підходів до публічного управління, а також зміщення акценту з регулюючої до обслуговуючої ролі держави.

Україна є не першою країною, перед якою постає питання реформування публічного управління. Багато держав світу тією чи іншою мірою пройшли цей шлях. У 70–80-х рр. XX ст. у країнах світу спостерігалась криза регулюючої функції держави, яка змусила політиків та дослідників шукати нові шляхи для підвищення керованості у сфері суспільних справ [8, с. 545]. У результаті було напрацьовано чимало пропозицій з удосконалення системи публічного управління. Традиційна бюрократія стала поступово замінюватись новою моделлю з наявністю елементів ринкових механізмів. Постало питання про підвищення ролі громадянина як заявника та отримувача державних послуг. Громадянин почав розглядатись як клієнт та споживач послуг [10]. Результатом цього процесу стала неоконсервативна хвиля обмеження державного інтервенціонізму, зниження частки державних програм, підвищення ролі приватного сектору. Публічне управління почало звертатись до методів та засобів, які використовувались в економічному менеджменті. Концепція нового публічного менеджменту виступила парадигмою адміністративних реформ останньої чверті XX ст. [8, с. 545].

Першими впроваджувати новий публічний менеджмент почали Великобританія під керівництвом Маргарет Тетчер та муніципалітети США, які на той час постраждали від економічної рецесії. Пізніше до нової хвилі приєднались

управлінці Нової Зеландії та Австралії, а згодом – і велика кількість інших країн світу, таких як Германія, Франція, Нідерланди, Швеція, Данія, Канада та ін. [1-2].

На формування концепції вплинуло багато інших ідей. Г. Грюнінг здійснив дослідження теоретичного підґрунтя для виникнення та запровадження нового публічного менеджменту. За результатами свого дослідження він відокремив наступні теоретичні перспективи зародження нової моделі: теорія публічного вибору, теорія менеджменту, класичне публічне адміністрування, неокласичне публічне адміністрування, аналіз політики, теорія принципала-агента, теорія прав власності, нео-Австрійська школа, економіка операційних витрат, нове публічне адміністрування, та подальші підходи [2].

З урахуванням згаданої теоретичної бази, для удосконалення публічного управління було застосовано досвід управління в економічному секторі, в управлінні комерційними підприємствами [3]. Успішні управлінські технології бізнесу були адаптовані для цілей управління в публічному секторі [10]. Саме це є головною особливістю концепції, яка відрізняє її від концепції адміністративної держави. Солових відзначає, що в реформах нового публічного менеджменту домінували дві тенденції: економічна – маркетизація й організаційна – дебіюрократизація [7].

Новий публічний менеджмент як сучасна концепція реформування публічного управління має свої особливі цілі, принципи та характеристики.

Основними цілями концепції є оптимізація публічного управління, підвищення його ефективності, тобто економічна складова, та забезпечення гнучкості управління [3].

Новому публічному менеджменту притаманні п'ять організаційних принципів: відокремлення стратегії, лідерства і контролю від застосування та виконання; фрагментування вертикальних бюрократій шляхом улаштування незалежних адміністративних агенцій за допомогою децентралізації або наділення повноваженнями споживачів; систематичне звернення до ринкових механізмів; трансформація бюрократичних ієрархій через підвищення відповідальності та автономії службовців щодо імплементації державних дій; впровадження менеджменту за результатами, заснованого на досягненні цілей, вимірюванні, оцінці виконання та розробці нових форм контролю всередині контрактних програм [1].

Г. Грюнінг виділяє такі основні характеристики нового публічного менеджменту: скорочення витрат, приватизація, відокремлення постачання від виробництва, контрахтування, ваучери, концепція споживача, конкуренція, гнучкість менеджменту, відокремлення політики від адміністрування, звітність, оцінювання та аудит по виконанню, децентралізація, удосконалення звітності, стратегічне планування та менеджмент, управління персоналом, використання інформаційних технологій, удосконалене регулювання, раціоналізація юрисдикцій та адміністративних структур, демократизація та участь громадян [2]. Новий публічний менеджмент широко використовує систему державного замовлення, аутсорсінгу, приватно-публічного партнерства. Маркетинг та моніторинг є важливими напрямками діяльності. Для вирішення публічних завдань широко використовується потенціал приватного сектору, що дозволяє більш гнучко реагувати на зміну попиту на публічні блага та послуги [5].

При новому публічному менеджменті змінюється роль населення, яке перестає бути об'єктом впливу, а стає клієнтом, якому надаються послуги. Адміністрація набуває статусу підприємства з виробництва послуг, а послуга стає продуктом [3]. Адміністрування перестає бути ключовим аспектом діяльності держави, замість нього ваги набуває керівництво процесами організації взаємодії між державою та суспільством по задоволенню публічних інтересів. Запроваджуються нові підходи до оцінювання публічної політики. На перший план виходять завдання скорочення бюджетних витрат та максимізації ефективності ресурсів, здійснюється оцінка соціальної ефективності та ефективності економічної. Перевага віддається не зовнішньому, а внутрішньому оцінюванню, сконцентрованому на завданнях управління за результатами, розвитку процедур поточного аналізу та самооцінки в межах конкретних державних органів та програм [10].

Більшість економічно розвинених країн світу здійснювали реформи у сфері публічного управління за принципами нового публічного менеджменту [3]. В найбільш радикальному вигляді ця концепція була реалізована в англосаксонських країнах, таких як Великобританія, Нова Зеландія, Австралія та Канада [9]. А. Клименко зазначає, що широке розповсюдження нового публічного менеджменту пов'язано із тим, що набір технологій та практик цієї концепції значною мірою є інваріантним до форми державного устрою країни та може бути застосований за різних політичних режимів. Головною умовою її застосування є наявність ринкової економіки [5]. У свою чергу, Д. Тютін вказує, що прихильники нового публічного менеджменту акцентують увагу на двох факторах, які є його перевагами – ефективності та економічності [10].

Новий публічний менеджмент не є антиподом традиційної бюрократії. А. Клименко, аргументуючи це твердження, звертає увагу на принципи, пов'язані з оцінкою результативності. У традиційній бюрократичній системі основним критерієм результативності є повнота та чіткість виконання законів та правил, в новому публічному менеджменті – умови контрактів. Як у першому, так і у другому випадку здійснюється деталізація та конкретизація завдань та умов їх виконання, що є головною ознакою руху до управління за результатами. З цієї точки зору протиставлення традиційної бюрократії (як системи, орієнтованої на контроль витрат) та нового публічного менеджменту (орієнтованого на контроль результатів) виглядає емоційним та невірним за сутністю [5].

Будь-яка концепція публічного управління тісно пов'язана з політичною діяльністю. Зазначене стосується і нового публічного менеджменту. С. Сулакшин наголошує, що хоча зовні ця концепція і виглядає як неполітична, її зміст має явно політичні засади. Він звертає увагу на політизацію державної служби, неможливість відірвати політику від керівництва, політичну роль вищих адміністративних чиновників, та загальне підсилення політичної основи [8, с. 541].

Запровадження нового публічного менеджменту в країнах світу виявило певні протиріччя та проблеми, пов'язані з практичним застосуванням теоретичних положень концепції. Конфлікт, існуючий між реформами, викликаними введенням нового публічного менеджменту, та групами професіоналів, працюючих в

публічному секторі, було виявлено завдяки великій кількості колективних протестів у Франції. Конфлікт полягає в тому, що форми організаційного контролю над професіоналами перейшли від “мандатної” моделі, заснованої на довірі та автономії, до “контрактної”, яка характеризується більшою підзвітністю політичним утворенням та громадянам. Завдяки цьому, новий публічний менеджмент трактується як загроза автономії професіоналів. Серія реформ, проведених за більш ніж тридцять років в таких країнах як Великобританія, призвела до виснаження професіоналів публічного сектору та супроводжувалась виникненням нової демократії, витрати на яку навряд чи можна підрахувати [1].

Д. Тютін наголошує на завеликому “економізуванні”, властивому новому публічному менеджменту [10]. Інші автори, такі як Лу Б’янік, також звертають на це увагу, доводячи, що в моделі переоцінене значення фінансування в публічних послугах, зміщені акценти з логіки ресурсів на логіку результатів. Наголос на реальному виконанні призвів до ускладнення звітних індикаторів та залежності фінансування публічної бюрократії від виробітку. Наслідки використання таких інструментів на практиці були інтерпретовані по-різному. Нещодавні соціологічні дослідження з цього питання можуть бути проаналізовані через чотири інтерпретаційні напрямки: “де-професіоналізація”, “сегментування”, “нове розшарування”, та “відокремлення” [1]. Міклош Роста, роблячи аналіз успішності реформи нового публічного менеджменту в країнах світу, зауважує, що експерти не радять країнам, що розвиваються, застосовувати цю концепцію, приводячи як приклад країни Південної Африки [4].

Є різні погляди на сутність та роль концепції нового публічного менеджменту в світовій практиці публічного управління. Г. Грюнінг зазначає, що нове публічне управління є міксом цінностей, який, як здається, відповідає сучасній ситуації та вирішує наявні адміністративні проблеми як може краще, але ж це не буде тривати завжди. На його думку, з’являться нові проблемні ситуації, прийдуть нові хвилі реформ, які перетворять орієнтовані на нове публічне управління структури [2]. А. Клименко вважає, що адміністративна реформа передбачає поєднання удосконалення бюрократії як в її традиційному розумінні, так і в контексті нового публічного менеджменту. Він звертає увагу на те, що при використанні сучасних інформаційних технологій бюрократичні моделі організації стають конкурентоздатними у порівнянні з моделями, заснованими на новому публічному менеджменті [5]. Д. Тютін наголошує на значній ролі економізації у зазначеній концепції, та вказує на набуття актуальності зміною парадигми управління від “економізування”, властивого новому публічному менеджменту, до декларованого останніми роками “менеджменту публічних цінностей”. Менеджмент публічних цінностей за сутністю є клієнтоорієнтованим підходом, який ставить на перший план ступінь задоволеності споживача якістю наданих послуг [10]. У свою чергу, Л. Новак-Каляєва наголошує, що “втліювані у другій половині ХХ ст. концепції “держави добробуту”, “соціальної держави”, “нового державного менеджменту”, “маловитратної держави” тощо, значною мірою вичерпали себе, що зумовило появу більш зважених підходів, характерних для “відповідного врядування” (“good governance”), “держави, що активізує”, “електронної держави” тощо” [6].

Концепція нового публічного менеджменту була піддана сумніву в 90-х рр. ХХ ст., коли почали розроблятися нові моделі організації публічного управління [7].

Аналіз концепції нового публічного менеджменту, її цілей, принципів та характеристик свідчить, що її елементи ґрунтуються на існуючих теоретичних розробках та вже застосовувались в тому або іншому вигляді в світовій практиці. В той же час завдяки широкому застосуванню ринкових механізмів новий публічний менеджмент є іншим поглядом на публічне управління. На можливість якісного та ефективного запровадження нового публічного менеджменту впливає не тільки наявність та стан розвитку ринкової економіки, але і якісні характеристики політичного середовища в країні. При запровадженні елементів концепції у практику вітчизняного публічного управління необхідним є дослідження реформ у взаємозв'язку з професійними групами, чия діяльність є об'єктом модифікування. При цьому необхідно мати на увазі, що в новому публічному менеджменті немає якоїсь стандартної моделі, яка б працювала у всіх країнах. Тому її загальні підходи, засади та заходи їх реалізації є індивідуальними для кожної країни. Використання передових практик управління для забезпечення ефективності та результативності потребує дослідження еволюції публічного управління та вивчення його основних концепцій.

Література:

1. *Bezes P.* New Public Management and Professionals in the Public Sector. What New Patterns Beyond Opposition? / P. Bezes, D. Le Bianic Demazière, T. Paradeise, C. Normande, D. Benamouzig, F. Evetts Pierru // *Sociologie du travail*. – 2012. – № 54. – P. 1–52.
2. *Gruening G.* Origin and Theoretical Basis of New Public Management / G. Gruening // *International Public Management Journal*. – 2001. – № 4. – P. 1–25.
3. NPM – новая модель управления обществом, основные идеи и положения. Стенограмма лекции, прочитанной в школе-семинаре “Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке” 8 октября 2002 года [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.dvncms.khv.ru/node/283>.
4. *Rosta M.* What makes a New Public Management reform successful? An institutional analysis / M. Rosta // Conference proceeding of the 11th Public Management Research Association Conference, organized by the Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, 2-4.06.2011. – [On-line], available at : https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/Rosta_What%20makes%20a%20New%20Public%20Management%20reform%20successful_An%20institutional%20analysis.pdf.
5. *Клименко А. В.* Механизмы нового государственного управления и модернизированной демократии в концепции административной реформы / А. В. Клименко // *Чиновник*. – 2005. – № 5 (39).
6. *Новак-Каляєва Л. М.* Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління / Л. М. Новак-Каляєва // *Вісник НАДУ при Президентіві України*. – 2013. – № 1. – С. 29–41.
7. *Солових В. П.* Новый публічний менеджмент як одна із моделей організації системи державного управління [Електронний ресурс] / В. П. Солових // *Державне будівництво*. – 2009. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/#ru>.
8. *Сулакшин С. С.* Проблемы модернизации экономики и экономической политики России / С. С. Сулакшин, В. Э. Багдасарян, М. В. Вилисов и др. // *Экономическая*

доктрина РФ : материалы Российского научного экономического собрания (Москва, 19-20 октября 2007 г.). – М. : Научный эксперт, 2008. – 1080 с.

9. *Троицкая Е. А.* Административная реформа в современной России в контексте концепции нового государственного менеджмента : автореф. дис. ... канд. полит. наук / Е. А. Троицкая. – Пермь, 2011. – 18 с.

10. *Тютин Д. В.* Эволюция нового государственного управления: логика эффективности, результативности и менеджмента публичных ценностей [Электронный ресурс] / Д. В. Тютин // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 5. – Режим доступа : – http://www.teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2014/5/ekonomika/tyutin.pdf.

Надійшла до редколегії 02.04.2015 р.

УДК 352.07

Л. В. Ричкіна,

*аспірант кафедри регіонального розвитку
та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків*

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТНИМ ПРОЦЕСОМ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Узагальнено та визначено основні теоретико-методологічні підходи до поняття “проект”, розглянуто основні функції, принципи проекту, фактори, що впливають на процес проектування, представлено класифікацію соціальних проектів та схему процесу роботи над проектом.

Ключові слова: проект, управління проектами, проектний менеджмент, принципи, фактори, функції проектного менеджменту, класифікація проектів.

L. V. Rychkina,

*Postgraduate student of Regional Development and Local Self-Government Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

THE THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE PROJECT PROCESS AT THE LEVEL OF THE TERRITORIAL COMMUNITY

The article summarizes the main theoretical and methodological approaches to the concept of “project”, the basic functions, principles of the project, the factors that influence the project management, presented a classification scheme of social projects and the process of the project.

Key words: project, project management, project management, principles, factors, functions of project management, classification projects.

Важливим напрямком організації робіт в органах місцевого самоврядування наразі є впровадження проектної системи. Сьогодні управління проектами стало нормою практичної діяльності й може забезпечити розвиток системи будь-якого рівня: підприємств, регіонів та держав.

Ускладнення економічного становища України загострює важливість впровадження проектного менеджменту в економічній діяльності. Але масштаби