

Віктор Соловійов, кандидат наук з державного управління, керівник управління проблем боротьби з корупцією Апарату Ради національної безпеки і оборони України

Особливості дебіюрократизації державної служби Великобританії

На основі аналізу нового державного менеджменту розкрито особливості дебіюрократизації державної служби, проаналізовано й узагальнено статистичні дані динаміки зміни кількості працевлаштованих у державному суспільному секторі Великобританії.

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

На основе анализа нового государственного менеджмента раскрыты особенности дебиюрократизации государственной службы, проанализированы и обобщены основные статистические данные динамики изменений количества трудоустроенных в государственном секторе Великобритании.

Ключевые слова: новый государственный менеджмент, дебиюрократизация, государственное управление, реформы государственного управления в Великобритании.

Внесена в назву статті проблема пов'язана з важливими практичними завданнями: визначенням стратегічних векторів реформування вітчизняної системи державної служби, створенням ефективної і дієздатної виконавчої влади. Означена проблематика також становить важливе наукове завдання - розроблення теоретико-методологічних засад сучасних парадигм державного управління з урахуванням кращого зарубіжного досвіду.

Світовий досвід свідчить, що у багатьох країнах модель «традиційного державного управління» зазнала кардинальних змін та інновацій, унаслідок чого вона трансформувалася в нову парадигму - «менеджеризм» або новий державний менеджмент (НДМ), що призвело до глобальних змін у системі державної служби.

Теоретичні проблеми реформування інституту державної служби та протидії бюрократизму досліджують такі вчені, як В. Авер'янов, Г. Ата-манчук, Н. Гончарук, Т. Мотренко, В. Бакуменко, В. Голубь, В. Мельниченко, Н. Нижник, О. Оболонський, В. Олуйко, В. Шамрай та ін. Детальні дослідження різних складових НДМ та бюрократизму здійснили західні науковці та дослідники Л. Брінгенберг, М. Бівер, Д. Вальдо, Дж. Грінвуд, Г. Джордано, М. Кройзер, М. Моран, Д. Озборн, Р. Пайпер, К. Поллітт Д. Роват, Ф. Хеаді, С. Хортон та ін.

У сфері державної служби невирішеним залишається питання науково-теоретичного обґрунтування концепції нового державного менеджменту, зокрема такого її аспекту, як дебіюрократизація державної служби на засадах НДМ, який доречно розглянути на прикладі Великобританії як однієї з країн, де було започатковано парадигму НДМ. Дослідженню означеним проблемним полям і присвячується ця стаття.

Метою дослідження стало науково-теоретичне обґрунтування дебіюрократизації державної служби як напряму менеджеризації державного управління Великобританії. Для досягнення мети дослідження поставлено такі завдання: 1) розглянути специфіку НДМ у Великобританії; 2) проаналізувати й узагальнити дебіюрократизацію як один із напрямів мене-джеризації державного управління Великобританії.

Концепція НДМ розроблялася на протигагу «традиційному державному управлінню», що ґрунтується здебільшого на положеннях концепції «ідеального типу бюрократії», яку розроблено Максом Вебером. Після Першої світової війни саме «веберівська» модель (її складові в різних співвідношеннях) найбільше застосовувалася в розвинутих державах світу. Модель НДМ кинула виклик елементам «веберівської» бюрократії, зокрема ієрархії, уніфікованості, професіоналізму, передбачуваності, а також породжуваним нею негативним наслідкам, які в сукупності викликали з боку громадськості незадоволення роботою апарату держави, а саме: повільності в реагуванні, неефективності, негнучкості та протидії впровадженню інновацій з причин уникнення виникнення ризиків. Метою реформ НДМ, крім усунення означених вище негараздів, стало підвищення рівня ефективності, результативності державного управління, дієздатності держави, а також її відповідності і швидкості реагування на задоволення потреб громадян. У кінцевому результаті, було схвалено концепцію реформи, в основу якої покладено ідею трансформування в діяльність державного суспільного сектору механізмів підприємництва, менеджменту і практики ведення бізнесу [1, с. 21-31].

Окремі спільні між стародавньою і сучасною бюрократіями риси можна відшукати, якщо зробити історичний екскурс в античні часи та проаналізувати веберівську модель ідеальної бюрократії. Означені нижче характеристики, хоч і у модифікованій формі, віддзеркалилися крізь віки та продовжили своє існування в колоніальних системах Європи. Чимало колоніальних правил успадковані від античної практики покладання владних повноважень на традиційні інституції, які «уособлювали наказ». Повноваження розподілялися на основі певного поєднання позитивних якостей та особистих зв'язків. Зокрема, спільною була ідея створення свити чиновників як привілейованого класу, еліти суспільства в умовах централізованої адміністративної системи державного управління.

Нагальні зовнішні виклики сьогодення, потреба в реформуванні, захисті держави зумовлюють запровадження елементів сучасної бюрократії. У веберівській моделі бюрократія розглядається дієвим інструментом здійснення державної політики. Проте в багатьох зарубіжних країнах, що розвиваються, результати реалізації чиновниками державної політики засвідчують розчарування в очікуваннях громадян.

Чимало західних дослідників схиляються до погляду, що важливим у розв'язанні цієї проблеми є подолання бюрократичних проявів і розвиток у чиновників необхідних управлінських навичок: адекватні сучасним реаліям уміння фінансового менеджменту, заощадливе використання бюджетних коштів, управління людськими та інформаційними ресурсами, ефективне виконання, оцінювання та розроблення програм [4, с. 90].

Неналежне забезпечення людськими ресурсами та бюрократизм у державному управлінні призводять до уповільнення в суспільному розвитку будь-якої країни. Досить слушно, на думку автора, західні дослідники розглядають бюрократизм як дисфункцію адміністративної структури. Вона зумовлена наявним у ній порядком взаємодії її елементів - державних службовців. Бюрократичні адміністративні структури породжують такі прояви бюрократизму або дисфункцію, як: відірваність державних службовців від громадськості і низький рівень обміну інформацією між ними, централізований підхід у процесі ухвалення рішень та затягування у їх виконанні.

Бюрократизм у роботі державних службовців піддається критиці, оскільки він знижує організованість, спричинює неузгодженість у функціонуванні системи державного управління в цілому та негативно впливає на дієвість і ефективність здійснення державної політики зокрема. До притаманних рис бюрократичних адміністративних структур відносять низький рівень реагування на виклики у змінному зовнішньому середовищі. Пріоритетним і незмінним завданням для бюрократів є збереження системи, в якій вони існують, а вирішення питань суспільного розвитку, задоволення потреб громадян стають для них другорядними. Результати дослідження засвідчили, що до основних управлінських якостей чиновники ряду зарубіжних країн, що розвиваються, відносять «адаптацію», «зв'язки з громадами» та ін., лишаючи на узбіччі зорієнтованість державного управління на адекватні сучасним реаліям зміни та суспільний розвиток.

У Великобританії, як і в інших іноземних країнах, широко розповсюджене сприйняття бюрократії як надмірно «роздутого», чисельного персоналу, який нічого не виробляє, марнує ресурси та кошти, які витрачає держава з податків громадян на його утримання. Логічно постає запитання стосовно кількості державних службовців, які працюють у державних установах. У 1979 р. у виборах до парламенту Великобританії перемогла консервативна партія, а уряд країни очолила її лідер - М. Тетчер. Відразу після приходу до влади вона розпочала одну з найбільш радикальних в історії державного управління реформ, яка здійснювалась упродовж її правління (1979-1990) та була продовжена наступником «залізної леді» Дж. Мейджором (1990-1997). Реформування державного сектору відбувалося під девізом НДМ, основою якого стали дві базові радикальні стратегії [2, с. 4-6]: «*Стратегія маркетингу*» - впровадження в діяльність органів державної влади концепції відкритої ринкової конкуренції. Ця стратегія, як її ще називають «відсторонення держави», спрямована на здійснення радикальних змін у «традиційних» функціях державного управління; «*Стратегія мінімізації*» - скорочення чисельності державних службовців і бюджетних видатків на утримання органів державного управління. Ця стратегія концепції НДМ полягає у здійсненні заходів, спрямованих на реформування структури і 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.

На основі цих стратегій було розроблено і запроваджено такий напрям менеджеризації державного управління, як *дебюрократизація, скорочення чисельності державного апарату*. Ієрархічна структурованість організації діяльності державних органів розглядалася консерваторами як практичний прояв бюрократизму. Традиційне державне управління вважалося 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 ґрунтується 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 необхідності, поділятися на менші підрозділи, втім в основі її діяльності лежить забезпечення дотримання принципів публічної справедливості й відповідальності через взаємозв'язок з державою.

За даними Міжнародної організації праці [3] станом на 2008 р. Об'єднаного Королівства становило 5,85 млн осіб, що на 1,8 млн, або на 44,5 %, більше, ніж у 1999 р. Із них 2,56 млн працевлаштовані на центральному та 2,94 млн - на місцевому рівнях державної влади. У приватному секторі країни у 2008 р. працювали 23,1 млн осіб, що на 2,7 % більше порівняно з 1998 р.

Тенденцію до подальшого зростання числа працевлаштованих можна спостерігати, якщо проаналізувати розміщені на веб-сторінці Служби Національної статистики Об'єднаного Королівства Великобританії [4] статистичні дані за 2008-2009 рр. Так, у 2009 р. (станом за III квартал) зайнятість у державному секторі сягнула 6,093 млн: це порівняно з відповідним показником за 2008 р. більше на 290 тис. осіб і стрімко наближується до показника 1979 р. - 6,590 млн. Така тенденція значною мірою спричинена віднесенням наприкінці 2008 р. до державного сектору окремих комерційних банків.

Наслідки довготривалого впливу реформ НДМ, які прозвали «спадком Тетчер», сьогодні гаряче обговорюють як науковці, так і громадськість. Одні називають їх «рятівними для британської економіки», для інших впровадження М. Тетчер такої системи парадоксально означало порушення таких стержневих демократичних цінностей, як справедливість і чесність, оскільки «незначна меншість збагатилася, в той час як мільйони працювали під загрозою звільнення» [5, с. 17-20]. Втім, чи не найважливішим недоліком реформ НДМ є широке громадське невдоволення і критика недосягнутого проголошеного широкого їх впливу на підвищення результативності та ефективності в країні.

Результати дослідження статті, які отримано в ході аналізу концепції нового державного менеджменту як напряму реформування державного управління у Великій Британії, дають підстави сформулювати такі висновки.

Новий державний менеджмент у Великобританії виник як парадигма радикального реформування державного сектору, впровадження якої було розпочато урядом консерваторів у 1979 р. і, по-суті, продовжується донині, детермінувався в намагання відшукати протизвагу «традиційному державному управлінню», яке розглядалося як надмірно бюрократизоване і централізоване, неефективне, повільне в питаннях задоволення потреб населення; неспроможності держави надавати населенню якісні послуги та фінансувати їх у належних обсягах; зменшення надмірного і монопольного впливу держави на економічний розвиток країни.

Особливість дебіюрократизації у Великобританії полягала в зменшенні розміру державного сектору, підвищенні його ефективності та дієвості шляхом проведення приватизації, дерегуляції та мінімізації ролі держави, запровадження ринкових механізмів у практику державного управління, спрощення процедури розгляду питань державними органами, підвищення гнучкості і швидкості прийняття ними рішень.

Здійснені в межах статті аналіз та узагальнення низки зарубіжних джерел дає підстави виокремити такі дві основні 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).

До перспектив подальших досліджень можна віднести: порівняльний аналіз принципів вітчизняного державного управління й нового державного менеджменту, вивчення практики оцінювання та моніторингу діяльності органів державної влади в Україні і світі.

Список використаних джерел

1. Horton S. Public management in Britain / Sylvia Horton, David Farnham - USA : New York; Palgrave Macmillan; First edition. - 1999. - 290 p.
2. Bringenberg 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. Public Sector Employment: [Electronic resource] / LABORSTA, International Labour Office database on labour statistics operated by the International Labour Organisation's Department of Statistics. - Access Mode: <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>
4. Public Sector Employment: [Electronic resource] / the Office for National Statistics UK. - Access Mode: <http://www.statistics.gov.uk/statbase/Product.asp?vlnk=13615>
5. Moran M. Politics and Governance in the UK / Michael Moran. - UK : London, Palgrave Macmillan, 2005. - 576 p.