



Віктор СОЛОВЙОВ,
кандидат наук з державного
управління, завідувач сектору
апарату РНБОУ

Критицизм нового державного менеджменту

В інавгураційній промові Президент Віктор Янукович зауважив, що для виходу зі складної ситуації, в якій наразі перебуває Україна, необхідно «у першу чергу – відновити систему ефективного державного управління... створити дієздатну виконавчу владу» [1]. Нагальним завданням у контексті реформування системи влади є створення прозорої, ефективною та відповідальною системи державного управління. «Держава повинна стати ефективним менеджером», наголошує Прем'єр-міністр Микола Азаров і називає серед першочергових заходів, яких уживатиме новопризначений уряд, відновлення системи управління [2].

Сучасні реалії суспільного розвитку, які характеризуються інтенсифікацією світових процесів глобалізації й інтеграції, ставлять перед державами нові завдання, у виконанні яких ключову роль продовжує відігравати державне управління. Як свідчить світова практика, протягом останніх тридцяти років державне управління в багатьох країнах зазнало кардинальних трансформацій, особливо внаслідок виникнення такого напрямку адміністративного реформування, як *новий державний менеджмент* (далі – НДМ) або *менеджеризм*. Реформи НДМ у США, Великій Британії, Канаді, Австралії та Новій Зеландії були спрямовані на економію й раціональне використання державних коштів, підвищення ефективності системи державного управління шляхом створення «невеликого за розмірами і конкурентоспроможного державного сектору, підвищення якості надання державних послуг населенню та швидкості реагування держави на задоволення потреб громадян» [11, с. 9].

Західні науковці розглядають НДМ як «глобальну парадигму перетворень», «реформаторський рух» [8, с. 325, 328], в основу якого покладено ідею впровадження підприємницького стилю управління та ринкових механізмів у діяльність державних інституцій [4, с. 3–19].

Стрімке розширення географії НДМ супроводжується бурхливими дебатами серед науковців, політиків, державних діячів та широкого загалу

про наслідки його впровадження. Прихильники теорії неолібералізму, на постулатах якої власне і розроблено парадигму НДМ, стверджують, що зміни в ефективності державного управління, заощадженні державних коштів, підвищенні рівня відповідальності чиновників за виконання покладених на них обов'язків є позитивними [8, с. 368]. Дехто серед них пропонує розглядати НДМ як сучасну панацею для підвищення ефективності державного управління [8, с. 369]. Водночас є чимало критичних точок зору [7] щодо перспективності використання НДМ у сучасних реаліях суспільного розвитку. Деякі дослідники [9, с. 13–14] розглядають менеджеризм як загрозу функціонуванню демократичних інститутів, а решта обстоюють думку, що реформи НДМ не принесли очікуваних змін, поготів – навіть призвели до негативних наслідків, таких, приміром, як погіршення якості надання державних послуг населенню [7; 8, с. 369–370].

Починаючи з 70-х років минулого століття в результаті бурхливого суспільного розвитку в світі активізувався процес реформування державного суспільного сектору.

Суть підходу реформування державного сектору на засадах НДМ, як зазначив один із його родоначальників Крістофер Худ [4, с. 3–19], полягала в тому, щоб «вдихнути підприємницький дух» у систему державного управління. На практиці такі «адміністративна філософія» та «концептуальна па-

расолька» означали запровадження в діяльність державного управління механізмів ринкової конкуренції та бізнес-стилю управління. Проведення реформ НДМ було спричинене надмірним розростанням штату апарату державного управління, зволіканням і «неповоротким» стилем роботи чиновників, відсутністю в них мотивації до роботи, їхньою монополією в наданні державних послуг громадянам, розпоряджанні бюджетними коштами й фінансуванні державних програм. Підґрунтям цієї концепції стала ідея трансформування державного суспільного сектору на засадах бізнес-стилю управління або так званого менеджеризму [8, с. 321–331].

Упровадження НДМ у систему державного управління істотно змінило вектор діяльності держави: із застосування адміністративного примусу на налагодження й підтримку нею тісної співпраці з приватним сектором. Інакше кажучи, НДМ зорієнтований на відхід від бюрократичного та перехід до широкого впровадження у практику державних установ бізнес-стилю управління, внаслідок чого у державних службовців змінюється мотивація роботи, а їхня поведінка під час виконання службових обов'язків набуває підприємницьких рис. Саме НДМ рішуче і відкрито виступив проти «традиційного державного управління», його усталеної віками системи організації та функціонування. Основним напрямом НДМ є впровад-



ження в діяльність державного сектору ринкових механізмів із метою підвищення економічної ефективності системи державного управління та мінімізації наслідків її негативного впливу [7; 8, с. 9–16]. У публікації Організації економічного співробітництва й розвитку [11, с. 13] до НДМ віднесено ключові постулати, які умовно можна згрупувати в чотири блоки: *приватизація* зорієнтованих на ринок державних підприємств та напрямів діяльності держави (державні функції передаються приватним організаціям, як правило на умовах укладання угод); *зорієнтованість на клієнта* (оперативне й гнучке реагування на потреби замовників державних послуг, користувачів та їх максимальне задоволення); *децентралізація управління* (децентралізований фінансовий менеджмент, управління персоналом, управління якістю роботи; делегування владних повноважень і відповідальності з центрального на нижчі рівні державного управління, активізація діяльності місцевих органів влади та недержавних організацій у розробленні й виконанні стратегічних цілей державної політики; встановлення через систему оцінки результатів діяльності персональної відповідальності за якість роботи; наділення низових ланок владними повноваженнями дає можливість ефективно ухвалювати рішення та розв'язувати проблеми місцевого значення, скорочувати чисельність штату державних службовців, підвищує відповідальність організації за досягнення результатів); різка зміна спрямованості *ринкових механізмів* у діяльності державних установ – не на виконання правил, інструкцій, а на досягнення результатів (робота держустанов в умовах ринку – конкуренція, вибір клієнта через проведення тендерів та ін.; розширення сфери їхньої відповідальності; широке впровадження стратегічного планування та інших інновацій).

Зарубіжний досвід свідчить, що започаткований у 80-х роках минулого століття підхід до реформування системи державного управління на засадах НДМ широко впроваджено в низці розвинених країн Заходу (Австралії, Великій Британії, Канаді, Новій Зеландії, США та ін.) [4, с. 3–19], актуальним він залишається у країнах із перехідною економікою [8, с. 368]. Професор Стефан Д. Озборн вважає, що розроблений прихильниками неолібералізму НДМ, в основі якого посилення ролі та широке впровадження ринкових механізмів і корпоративного менеджменту, став «но-

вою хвилею» та найпопулярнішим сучасним напрямом реформування державного сектору [8, с. 368]. На підставі результатів дослідження західні науковці С. Озборн і Т. Габлер [8, с. 321–331] дійшли висновку, що внаслідок провадження таких реформ підвищився рівень стабільності в суспільстві, заощаджено значні суми державних коштів, зменшено державні видатки та поліпшено якість надання державних послуг населенню. Деякі прихильники НДМ пропонують розглядати складові парадигми НДМ єдиним, найефективнішим шляхом реформування державного сектору для всіх без винятку країн світу в будь-який час історичного суспільного розвитку.

Водночас можна спостерігати і значне збільшення кількості наукових напрацювань і публікацій, в яких західні науковці, дослідники й фахівці в галузі державного управління відкрито обговорюють положення концепції НДМ, палко дискутують та піддають їх серйозній критиці [7].

Міркування про заощадження внаслідок провадження реформ НДМ значної суми державних коштів і зменшення державних видатків спростовується результатами дослідження, які показали, що у кращому разі можна заощадити близько 3% річних експлуатаційних видатків. Це досить незначний відсоток, якщо брати до уваги, що експлуатаційні видатки належать до порівняно невеликих складових у розрізі загальних видатків державного бюджету. Навіть прихильники неолібералізму визнають, що найбільше заощаджень держава має від приватизації, а не в результаті реформування державних установ [8, с. 369].

Критики НДМ констатують, що впровадження цієї інноваційної моделі адміністративної реформи виявилось «несумісним з умовами» певних країн. Уряди цих країн також вважають сумнівною рекомендацію впливових міжнародних організацій, таких, як Світовий банк і Міжнародний валютний фонд, провадити реформи НДМ. Схожі заяви поширюються й іншими міжнародними організаціями, які у цьому питанні дипломатично дотримуються позиції статус-кво [3, с. 10–13].

Американський дослідник І. Оуен [10, с. 63] стверджує, що НДМ сягнув свого піку і нині в занепаді. А критики П. Далеві, Х. Маргетс та ін. [6, с. 467–494] нещодавно проголосили, що «НДМ віджив своє», аргументуючи тим, що зміни, які детерміновані світовими процесами глобалізації, стрімко ведуть люд-

ство до ери електронного врядування (*e-governance*), яке зорієнтоване на посилення контролю з боку широкого загалу за діяльністю державних органів, створення єдиного порталу державних установ та інформатизацію (використання мережі Інтернет, цифрових баз даних та інформаційно-комунікаційних технологій в органах державної влади). У Великій Британії та США НДМ було піддано сумніву наприкінці минулого століття. Було запропоновано так званий третій шлях (*Third Way thinking*), пов'язаний з теорією суспільної цінності (*Public Value Theory*) [7].

Схожі до наведених вище твердження підтверджують і результати здійсненого в межах статті аналізу критичних поглядів і поглядів на НДМ, які викладено в інших наукових джерелах [5, с. 615–616; 7; 8, с. 149, 369–370; 12, с. 94; 13, с. 139]. Аналіз та узагальнення їхніх положень дали автору підстави виокремити та згрупувати критицизм НДМ за трьома основними напрямками.

До першого напряму можна віднести неприйнятність ідеї розгляду громадян як клієнтів. Обстоюється, і небезпідставно, така точка зору: у своїй діяльності державним управлінням заборонено мати власних клієнтів, оскільки пріоритетами їхньої служби є захист прав людини й інтересів усіх громадян, що є основою демократії. Зорієнтованість на клієнта, задоволення його потреб, виробництво товарів і послуг, аналіз прибутків і витрат – ось неповний перелік напрямів діяльності держави, які порівняно з такими її функціями, як забезпечення національної безпеки, оборони тощо, належать до менш значущих. Тобто виникає дихотомія у підходах до сприйняття державою ставлення до населення: 1) прихильники НДМ пропонують розглядати людей винятково як клієнтів, мета котрих купити певний товар чи отримати за платню послугу та яких мають задовольнити продавці, провайдери, як це роблять у приватному секторі; 2) прихильники традиційного державного управління вважають, що роль клієнта, в якій виступає населення, є надто звуженою та підриває статус громадянина держави як члена демократичного суспільства, інтереси та права котрого нівелюються.

Другий напрям ґрунтується на аргументуванні *несумісності, взаємовиключенні* таких категорій, як *норма закону* і *ринкова поведінка*, та *несприйнятливості складових підприємництва* для впровадження в систему державного управління. Аргументація така: підвалини демократичного управління стано-



вить право, а не конкуренція, в середовищі якого бюрократія має здійснювати управління державою. Оскільки в більшості державних функцій, як правило, відсутня ринкова конкуренція, критики стверджують, що підприємницька концепція непридатна для державного управління. Справді, виконавча гілка влади переймає на себе зобов'язання здійснювати в державі важливі функції, які ринок неспроможний виконувати ефективно. У цьому ж ракурсі вважається помилкою розглядати державу лише як підприємство, оскільки державне управління є неприбутковою сферою. Тобто воно спрямоване на надання державних послуг населенню без отримання прибутків, а також забезпечення дотримання й виконання законодавчих та нормативних актів. На противагу притаманній приватному сектору зорієнтованості на ефективність і результативність, державне управління покликає забезпечувати в суспільстві соціальну справедливість, що вочевидь виходить за рамки менеджеризму. Саме тому між державою й підприємництвом має бути межа.

Питання відповідальності, підзвітності та неетичної поведінки становлять третій напрям критичизму НДМ. Вплив держави на суспільний розвиток має бути не тільки ефективним і правомірним, а й політично відповідальним. Левова частка критики припадає на дилему: верховенство закону чи свобода дій виконавчої влади; традиційно усталені адміністративні дії ієрархічної бюрократії чи гнучкість та інші інновації в управлінні державних менеджерів. Вважається, що менеджеризм підриває конституційну систему підзвітності, а наділення управлінців нижчої ланки надмірними владними повноваженнями та дискретними функціями провокує виникнення обставин, за яких вони самостійно вирішують, що є законом і як він має виконуватися. У цьому контексті актуальними й надалі залишаються питання: хто, перед ким, за що і якою мірою відповідальний? Критики розглядають це як неприпустиме відхилення від традиційної моделі державного управління, оскільки законодавчі органи влади детермінують державну владу й напрями діяльності державних управлінців. Як свідчить світова практика, внаслідок провадження реформ НДМ істотно послаблюється вертикаль підзвітності державних службовців, а спрощення й недостатня врегульованість системи громадського контролю й звітування стала наслідком розвитку тенденції задоволення власних інтересів та корисливих цілей чиновників. Результати нещодавніх наукових досліджень західних уче-

них, проведених у країнах ОЕСР, засвідчили збільшення кількості корупційних випадків та неетичної поведінки серед службовців, які надають державні послуги населенню. Внаслідок провадження реформ НДМ неетична поведінка чиновників почала набувати колективного та систематичного характеру, спричинила кілька гучних скандалів, фінансові та інші труднощі.

Утім, чимало аспектів критичизму складових НДМ, які наведено в проаналізованих вище працях і публікаціях, можна також піддати сумніву. Означені проблемні поля НДМ радше виникають на практиці, аніж у науковому теоретичному обґрунтуванні, позаяк державно-управлінська практика випереджає теорію. Для прикладу, ставлення державних службовців до громадян як до покупців, потреби в наданні державних послуг, які належить якісно задовольнити, є не таким уже й безглуздим, а наявність урегульованих правовим полем мотивації та підприємницьких стимулів у діяльності державних організацій може сприяти поліпшенню якості роботи й ефективності досягнутих результатів. Укладання державою угод із суб'єктами приватного сектору аж ніяк не означає її послаблення, а, навпаки, дає можливість уряду позбавитися «тягаря провайдера» державних послуг населенню, перейти в режим регулятивної діяльності. Навіщо, наприклад, уряду забезпечувати надання телекомунікаційних послуг населенню, будівництво житла, пасажирські перевезення, громадське харчування та ін., якщо приватні компанії можуть зробити це якісніше і швидше? Водночас держава шляхом строкового ліцензування видів підприємницької діяльності залишає за собою контроль за якістю надання послуг населенню. Саме в такий спосіб у держави виникає більше можливостей забезпечувати права громадян та інтереси населення. Делегування державою виконання певних функцій дає їй змогу зосередитися на стратегічно важливіших напрямках діяльності.

Цілком очевидним є те, що вирішення питання посилення відповідальності політиків за вироблення політики та підзвітності державних чиновників щодо досягнення визначених цілей і результатів актуалізується не лише для урядів країн, які впровадили НДМ, а й для інших держав світу, зокрема України. На підставі здійсненого вище аналізу зарубіжних джерел можна констатувати, що «зорієнтованість на результат» як один із постулатів концепції НДМ відсуває сферу відповідальності та контролю відпаду та нормативним актам, у тому числі інструкціям бухгалтерської

звітності щодо цільового використання державних коштів, на другий план. На думку автора, впровадження в Україні НДМ, який передбачає послаблення відповідальності за використання бюджетних коштів при високому рівні корумпованості державних чиновників і браку демократичних інститутів контролю, може призвести до край небажаних результатів. Спотвореним у вітчизняній практиці державних установ можна розглядати феномен «форсованої утилізації бюджетних коштів під нуль», який гальмує темпи соціально-економічних реформ. Усунути це негативне явище можна через такий механізм НДМ, як фінансування державного управління «за досягнутими результатами», й орієнтацію органів державного управління на результат, а не на процес.

Успішність реалізації визначених високопосадовцями стратегій і пріоритетних напрямів реформування наряду залежить від відповідальності чиновників, які сумлінно виконуватимуть доручену їм ділянку роботи. У цьому контексті актуалізується такий аспект НДМ, як мотиваційна система персоналу: доречно запровадити нові посади, які обійматимуть менеджери, розробити систему стимулювання та мотивації роботи висококваліфікованих фахівців; наділити управлінців (менеджерів) ширшими дискретними повноваженнями, що давали б можливість на власний розсуд заохочувати й наймати та звільняти службовців. Тобто зробити систему управління персоналом гнучкішою до адаптивнішою до потреб організацій. Важливо також усвідомити, що чиновникам середньої ланки державного управління відведено важливу роль у здійсненні адміністративної реформи.

Можна розглядати й інший аспект критичизму НДМ: вимірювання результативності діяльності службовців, яке уподібнюється до механізму запобігання негативному впливу ринку у приватному секторі. Моніторинг дає можливість ідентифікувати й порівняти якість роботи державних службовців та досягнуті ними результати. Це, у свою чергу, є для керівництва державних установ підґрунтям для визначення ефективності роботи працівників, окреслення проблемних полів та ділянок роботи, які потребують подальшого вдосконалення. У позитивному ракурсі варто розглянути й такий ринковий механізм, як конкуренція, оскільки за своєю природою державні організації є монополіями, тобто у їхніх клієнтів немає альтернативи в отриманні якісніших державних послуг.

Американський дослідник державного управління Марк Бівер [5, с. 370] наголошує: успіх реформу-



вання державного сектору на за-садах НДМ значно залежить від низки ендегенних чинників. На-приклад, до чинників, що призве-ли до протилежних результатів здійснюваних у країнах, що розви-ваються та з перехідною економікою, реформ можна віднести такі: консервативність забюрократизо-ваних чиновників, низький рівень довіри населення до влади, дефіцит ресурсного забезпечення реалізації заходів реформ, а також морально-етичні аспекти державної служби, до яких належить корупція, патронаж та інші прояви зловживання владою. Парадоксом можна вважати й те, що означені недоліки в контексті ре-формування державного управління покликані усунути саме бюрократи.

В Україні бюрократична си-стема традиційного державного управління діє на самозбережен-ня. Тож набуває актуальності завдання якісного підвищення рівня прозорості роботи державного апа-рату, що дасть змогу знизити рівень корупції та підвищити якість надання державних послуг населенню.

Утім, як свідчить світова прак-тика, навіть бездоганно розроблені концепції та стратегії реформ НДМ, що не підкріплені інформаційною підтримкою ЗМІ та залишаються без лобювання з боку зацікавлених груп активізації громадського руху, без-перечно, істотно зменшують шанси на успішне їх здійснення. Лише зав-дяки організованим, узгодженим спільним діям означених вище ланок можна домогтися від бюрократів піти на поступки і в такий спосіб успішно реформувати державний сектор.

Аналізуючи аспекти держав-ного менеджеризму, які піддано критицизму з боку його опонентів та дослідників, варто визначити й інші суб'єктивні перешкоди, що потенційно можуть поставати на шляху провадження реформ НДМ. До них, зокрема, окрім згаданої вище традиційної консервативної ментальності бюрократів, мож-на віднести й недостатнє або пере-кручене розуміння реформаторами специфіки ринкової економіки, ме-неджменту та демократії. На заваді провадженню реформ НДМ можуть стати нормативно-правові поло-ження, які спричинять колізії, пов'язані з несумісністю НДМ уста-леного державного управління, що потребуватиме відповідного право-вого врегулювання.

На підставі результатів здійс-неного дослідження можна дійти та-ких висновків.

1. Виявлено, що новий держав-ний менеджмент (НДМ), який за-початковано в розвинених країнах – США, Великій Британії, Австралії, Новій Зеландії, Франції, Німеччині, Скандинавії, Швейцарії, Італії, розглядається як сучасний напрям адміністративного реформування

та державно-управлінська парадиг-ма. В основу НДМ покладено ідею впровадження в діяльність держав-них органів ринкових механізмів та елементів бізнес-стилю управління (менеджеризму). Виникнення концепції НДМ передусім зумовле-не пошуком адекватних сучасним реаліям підходів до вдосконалення системи державного управління.

2. Аналіз низки зарубіжних літературних джерел свідчить, що аспекти НДМ протягом декількох десятиліть стали предметом палких диспутів серед теоретиків і практиків державно-управлінської та інших галузей наук. Погляди науковців на процес і наслідки реформування державного управління на засадах НДМ є діаметрально протилежними. Прихильники НДМ стверджу-ють, що державний менеджеризм є сучасною панацеєю для підвищення ефективності системи державного управління, якості надання держав-них послуг населенню та дає змо-гу заощадити державні кошти. Во-дночас опоненти НДМ не тільки ставлять під сумнів і спростовують успішність реформ НДМ, а й об-стоюють позицію щодо негативних його наслідків, підривання менед-жеризмом демократичних засад та стверджують про його закінчення у зв'язку з переходом суспільства до нової ери розвитку – широко-го впровадження інформаційно-комп'ютерних технологій. Загалом критики НДМ однастайні: приват-ний і державний стилі управління є істотно відмінними, а спроби пе-ренести реформаторські ідеї, що ґрунтуються на підприємстві, до сфери державного управління вва-жають несприйнятливими і навіть небезпечними. Вони виступають за недоторканність ізбереження уста-лених традицій ієрархічної організації бюрократії та демократичної під-звітності. Аналіз та узагальнення критичних положень аспектів НДМ дали автору змогу виокремити їх за двома основними напрямками: неприйнятність ідеї розгляду гро-мадян у ролі клієнтів; несумісність категорій «норма закону» і «ринко-ва поведінка» та несприйнятливість упровадження ринкових механізмів у систему державного управління.

Джерела

1. Виступ Президента України Віктора Януковича у Верховній Раді України: // Офіційне інтернет-пред-ставництво Президента України. – <http://www.president.gov.ua/news/16600.html>
2. Україна для людей: робо-та для нової якості життя // Кабінет Міністрів України. – http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243321074&cat_id=243321034
3. *Dunleavy P.* From Old Public Administration to New Public

Management / Public Money and Management. – 1994. – July/Sept. – P. 9–16.

4. *Hood C.* A public management for all seasons? // *Public Administration*. – 1991. – V. 69. – P. 3–19.

5. *Encyclopedia of Governance: in 2 volumes.* – London: SAGE Publications Ltd., 2007. – V. 1. – 1028 p.

6. *Dunleavy P.* New public management is dead: Long live digital era governance // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 2006. – V. 16, № 3. – P. 467–494.

7. *New Public Management / Wikipedia, the free encyclopedia.* http://en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management

8. *Osborne D.* Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector – Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. – 432 p.

9. *Osborne S.* Public Management: [Critical Perspectives on Business and Management]. – New York: Routledge; 1st edition. – 2002. – 2210 p.

10. *Owen E.* Public Management and Administration: An Introduction – UK: Palgrave, 3rd edition, Basingstoke. – 2003. – 336 p.

11. *Public management developments: [Survey].* – Paris: OECD Publications, 1993.

12. *Rabin J.* Encyclopedia of Public Administration and Public Policy – USA: Pennsylvania, First update supplement, Taylor & Francis Group; The Pennsylvania State University. – 2004. – 330 p.

13. *Rabin J.* Handbook of public administration. – USA: NW, 3rd edition, Taylor & Francis Group, LLC. – 2007. – 1245 p.

Про...

Розмежовано повноваження Мінекономіки та Мінрегіонбуду

9 червня Кабінет Міністрів України прийняв постанову, яка розмежовує повноваження Міністерства регіонального розвитку та будівництва й Міністерства економіки. Хоча Мінрегіонбуд як окремий орган виконавчої влади утворений ще 2007 року, Мінекономіки увесь цей час здійснювало функції з реалізації державної регіональної політики. Мінрегіонбуд курирував питання будівництва, архітектури, містобудування та удосконалення адміністративно-територіального устрою України.

Після набуття постановою чинності штатний розпис Мінекономіки зменшиться на 23 одиниці – відповідно зросте кількість працівників Мінрегіонбуду. У зв'язку з перерозподілом функцій документом передбачається передати частину бюджетних призначень 2010 року від Мінекономіки до Мінрегіонбуду.

Ю. П.

