

Важливого значення, з огляду на проаналізоване вище, набуває проблема усвідомлення й теоретичного обґрунтування сутності понять "новий державний менеджмент", "державний менеджмент", "врядування" та їх взаємозв'язок з терміном "державне управління" з метою практичного термінологічного застосування у державно-управлінській діяльності в Україні. Невирішеність виділених вище проблем і актуалізувала потребу у проведенні дослідження в межах цієї статті.

Метою здійснюваного у статті дослідження стало наукове обґрунтування визначення сутності поняття "державний менеджмент". Для досягнення мети дослідження поставлено такі завдання: 1) проаналізувати наявні у науковій літературі теоретичні підходи до визначення дефініції "новий державний менеджмент", виокремити його характерні риси, сутність і складові та виявити відмінності між поняттями "державний менеджмент", "державне управління" і "врядування"; 2) висвітлити в історичній ретроспективі (друга половина ХХ ст.) передумови виникнення, становлення та тенденції розвитку нового державного менеджменту на прикладі зарубіжних країн.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. На початку дослідження наявних у науковій літературі підходів до визначення понять "новий державний менеджмент", "державний менеджмент", "врядування", "державне управління" та їх взаємозв'язку проаналізуємо категорію "державний". Це питання актуалізується з огляду на те, що значення "державний" в перекладі з англійської мови можуть набувати відразу два слова "public" і "state". Дослідники С. Ренсон та Дж. Стюарт [16, р. 10] тлумачать значення слова "public" як громадськість, тобто верства (верстви) населення, яке проживає (проживають) на визначеній території. Вони підкреслюють, що громадськість (public) обов'язково наділяється реальною можливістю "вступати в діалог" з владою і вирішувати нагальні питання територіальної громади. Таким чином, такий підхід до тлумачення цього терміну суттєво різниться від поданого у словнику [1] визначення public як державний і публічний, а також утворюваних похідних від нього понять, таких як *державні послуги* (public services), державне управління (public administration) та ін. Причина такого специфічного інтерпретування західними науковцями і дослідниками категорії public полягає в тому, що на практиці метою державного управління є спільна, колективна діяльність, яка спрямована на досягнення визначених громадськістю цілей. Іншими словами, до насущних завдань державного управління віднесено з'ясування (визначення), впорядкування (формулювання) та досягнення цілей громадськості. Місцеві органи влади наділяються достатніми владними повноваженнями і відповідальністю щодо перетворення громадськості у політичну громаду, яка наділена повноваженнями участі в управлінні державою. Категорія *public* також широко вживається для визначення суспільних секторів державного і приватного, відмінність між якими полягає у праві власності (спільне від імені всіх громадян володіння – колективна власність як протиположність індивідуального володіння – приватній власності) та мотивації (соціальні цілі як протиположність отриманню прибутків). Тобто, категорія *public* вказує на диференціацію державного і приватного секторів, а також на несхожість і навіть протилежність застосовуваних у них методів управління [7, р. 457-475].

Результати проведеного вище аналізу дають підстави стверджувати, що категорія public тлумачиться у різних значеннях, тому її можна розглядати проблематичною, тобто такою, яка породжує неясність і плутанину у розумінні її суті та утворених від неї похідних понять. Підтвердженням цього слугує неоднозначність у тлумаченні терміну

державний менеджмент (public management), який охоплює комплекс концептуальних ідей. Науковці Т. Боверд і Е. Лоффлер [8, р. 5] розглядають *державний менеджмент* як підхід, в якому застосовується менеджерські методи (часто започатковані в підприємницькому секторі) з метою раціонального використання коштів на надання державних послуг. Зі свого боку, це поняття охоплює здійснювані державними менеджерами види діяльності у двох досить відмінних середовищах: в організаціях державного сектору (органи державного управління); в організаціях, які надають державні послуги (державні, неприбуткові та приватні).

Дефініція *державне врядування* (public governance) визначається як "спосіб взаємодії зацікавлених сторін з метою справляння впливу на результати державної політики" [8, р. 6]. Варто зазначити, що упродовж останніх трьох десятиріч більшість західних науковців, фахівців і державних діячів звертають увагу на відмінність між державним управлінням, яке часто асоціюють з *системою правління, державної влади* (від англ. – *government*) та *врядуванням*, *правлінням* (від англ. – *governance*). Досить часто зміст і сутність цих термінів у вітчизняній державно-управлінській практиці розуміється неправильно: останній перекладають як "уряд", хоча це поняття відноситься до трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової, а також до окремих рівнів державного управління: національного (федерального), регіонального (штату), муніципального, адміністративних округів, районів та ін. Відстоюється погляд, що суспільство і економіка країн розвинутих Заходу трансформувалися до таких розмірів, що органи державної і місцевої влади змушені змінити свою внутрішню форму функціонування та шляхи залучення представників недержавних суспільних секторів. Прихильники концепції врядування вважають, що "недостатньо лише герметизувати зміни в державному управлінні, слід виступати в ролі каталізатора перетворень у відносинах між державою і суспільством" [10, р.758].

Під *державним управлінням* В. Бакуменко розуміє практичний, організаційний і регулятивний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей, що спирається на її владну силу, з метою її упорядкування, зберігання чи перетворення [4, с. 63]. Н.Р. Нижник визначає поняття *"державне управління"* як підзаконну діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на практичну реалізацію суспільного життя і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їхнього матеріального, культурного і духовного розвитку [3, с. 5-6] та "діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, основним напрямком якої є виконання законів і підзаконних нормативно-правових актів" [5, с.17-18]. Втім, слухним видається ствердження В. Д. Бакуменка [4, с. 11], що на сьогодні не існує загальноприйнятого визначення поняття "державне управління", а його зміст розуміють по-різному. Так в енциклопедії врядування [10, р.758], термін "державне управління" (public administration) пропонується розглядати принаймні у двох аспектах: як діяльність і взаємодію держави. Тобто це поняття повинне визначати організацію діяльності органів державної влади та спосіб їх суспільної взаємодії шляхом розроблення та здійснення державної політики. По суті, у поданих вітчизняними науковцями визначеннях державного управління другий аспект не розкрито.

У середині ХХ ст. офіційне листування державних службовців та посадовців, включаючи питання їхньої взаємодії з політиками, які брали участь у законодавчому і нормотворчому процесах, а також у розробленні і ухваленні державної політики, зазвичай називали *державне управління* (public administration). Безперечно, що саме тому державне управління в уяві широкого загалу асоціюється з образами бюрократії, "довічно

гарантованого працевлаштування", "несумлінного доведення справи до кінця" та відсутності заповзятливості (духу підприємництва) – костюми чорного кольору, похмурі обличчя та нудна стабільна робота [8, р. 6].

Втім, починаючи з 1980-х років і дотепер, в колах західних науковців, фахівців та дослідників можна спостерігати домінування нової фрази – "державний менеджмент" (public management). Аналіз ряду зарубіжних наукових праць дає підстави стверджувати: по-перше, це поняття інтерпретується по-різному; по-друге, державному менеджменту майже завжди притаманні риси, які нехарактерні для державного управління. Це стосується таких важли-

вих аспектів, як: складання, виконання і контроль за виконанням бюджету, а не тільки "володіння" бюджетом; укладання контрактів щодо надання державних послуг, включаючи контракти із провайдером послуг підприємницького сектору та трудові угоди для персоналу, які визначені на певний період і можуть бути не продовжені; підприємництво, взяття на себе ризику та покладання відповідальності за досягнуті результати [9]. Нижче подано порівняльну таблицю державного управління і нового державного менеджменту, на якій більш детально описано їх відмінності у характерних рисах, режимах функціонування і застосовуваних методах діяльності.

Порівняльна таблиця державного управління і нового державного менеджменту [Адаптовано з джерел 14, 17]

Державне управління	Новий державний менеджмент (менеджеріалізм)
Характерні риси	
Зорієнтованість на дотримання нормативно-правових актів, інструкцій, процедур	Зорієнтованість на досягнення визначених цілей, результатів
Акцентування на контролюванні	Акцентування на відповідальності
Ієрархічна структурна побудова	Автономія, самоврядування
Дотримання інтересів держави, громади	Отримання прибутку
Режим функціонування	
Відносини відповідності (нормам, правилам)	Відносини ґрунтовані на довірі
Дисципліна, контроль	Сильне бажання досягнути визначених цілей, свобода дій
Бюджетне фінансування за статтями видатків	Система отримання грантів
Право для застосування примусу	Відсутність права для застосування примусу
Методи діяльності	
Планування	Оцінювання якості
Формалізм	Інновації
Колективні стимули, інтереси	Індивідуальні стимули, інтереси
Стягнення податків	Плата за послуги

Безперечно, що означені відмінності досить суттєві, втім подібне контрастування може призводити і до нівелювання відмінностей між представниками державного і приватного секторів, зокрема породжувати зміну і навіть протиріччя в очікуваннях зацікавлених сторін недержавного сектору, що починають вимагати від державного чиновника поведінку, яка притаманна менеджеру. Дилемою постає визначення меж між притаманною приватному сектору конкуренцією, співпрацею і партнерством.

Реформи менеджеризму, зокрема, були спрямовані на підвищення ефективності системи управління державою і раціональне використання державних коштів шляхом створення "невеликого за розмірами і конкурентоспроможного державного сектору, підвищення якості надання управлінських послуг населенню та оперативності реагування держави на задоволення потреб громадян" [15, р. 9]. Пізніше такий рух у колі науковців стали називати як "новий державний менеджмент" [12 р. 3-19]. Дослідники Д. Озборн та Т. Геблер [13, с. 325, 328] пропонують розглядати *новий державний менеджмент* (НДМ) як "глобальну парадигму перетворень" та "реформаторський рух". На практиці це означає розширення управлінських повноважень і самостійності "державних менеджерів" в організації надання послуг населенню на так званому квазі-ринку (система виконання визначених функцій держави недержавними організаціями – *кванго*) та підвищення їхньої відповідальності за продуктивність, що в умовах ринку розглядається як "задоволення потреб споживачів", в ролі яких виступають громадяни [10, р. 4].

До основних складових НДМ відносять [15, р.13]:

- зорієнтованість на управління якістю роботи (performance management);
- більш гнучкий і децентралізований фінансовий менеджмент;

- більш децентралізоване управління персоналом з широким використанням оплати за результатами праці та укладанням індивідуальних контрактів;
- більш оперативне реагування на потреби користувачів та замовників державних послуг; делегування владних повноважень і відповідальності від центрального на нижчі рівні державного управління;
- розширення фінансування застосування ринкових механізмів, таких як запровадження внутрішніх ринків, зборів з користувачів послуг, ваучерів, франчайзингу і виставлення надання послуг на контрактних умовах;
- приватизацію зорієнтованих на ринок державних підприємств.

До характерних ознак НДМ слід віднести і зростання кількості агенцій. Державні чиновники сповна відчули на собі масштаби охоплення та перетворення внаслідок здійснюваних реформ НДМ. Делегування повноважень щодо надання державних послуг від вищого до нижчого рівнів управління зумовили відокремлення виконавчих функцій від перших та передачу їх виконання до периферійних виконавчих агенцій. Такий підхід до виконання державних функцій значно змінив і форми діяльності чиновників, зокрема орієнтацію не на бюрократичні процедури, а на досягнення результату, та підвищив їхню відповідальність за якість надання державних послуг населенню.

Здійснювані у багатьох розвинутих державах Заходу, в основному в таких англійських країнах, як Австралія, Великобританія, Канада, Нова Зеландія та США, в період від 1980-х років до теперішнього часу реформи надання державних послуг населенню характеризуються значними інноваціями. Політичне середовище в цих країнах можна розглядати найбільш сприятливим для трансформації, оскільки ідеї неолібералізму в них і дотепер мають значний вплив. Утім, модель реформування державного сектору на засадах НДМ, яка характеризується монополізацією державних уста-

нов, просуванням в напрямі приватизації і маркетингу надання послуг, широко впроваджується і в інших країнах світу [9]. Водночас, існує чимало критичних і скептичних поглядів стосовно перспективності використання НДМ: наводяться аргументи, що НДМ сягнув свого піку з початком ери електронного врядування.

Отримані під час проведення дослідження статті результати дають підстави зробити **висновки**:

1) Аналіз наявних у науковій літературі теоретичних підходів до визначення поняття "новий державний менеджмент" (new public management) дає підстави стверджувати про відсутність у вітчизняній науці його термінологічного тлумачення та охарактеризувати цей термін як парадигму реформування державного управління, в основі якої лежить запозичення у підприємницького суспільного сектору окремих елементів управління (контрактні відносини, ринкові механізми, фінансовий і кадровий менеджмент та ін.) та їх впровадження у державно управлінську практику. Виявлено, що основними характерними рисами НДМ є зорієнтованість на раціональне використання бюджетних коштів, перегляд та передача на контрактних засадах надання державних послуг приватним підприємствам та підвищення їхньої відповідальності за якість надання цих послуг, децентралізація бюджетних і владних повноважень. Встановлено багатоваріантність тлумачення значень категорії public, яка породжує неясність і плутанину між поняттями "державний" і "публічний" та ускладнює визначення терміну "державний менеджмент" (public management) та ін. З'ясовано, що між поняттями "державний менеджмент" і "державне управління" існують значні відмінності, в основі яких лежить розбіжні умови і природа у формах діяльності державних інституцій.

2) Аналіз зарубіжних джерел дає підстави стверджувати, що історичними передумовами виникнення НДМ були потреби у реформуванні державного суспільного сектору з метою зменшення державних видатків на його утримання, підвищення його конкурентоспроможності та рівня реагування на задоволення потреб населення. Виявлено, що починаючи з 1980-х років, реформи НДМ успішно в основному впроваджуються в англломовних розвинутих країнах (Австралія, Великобританія, Канада, Нова Зеландія та США) на засадах неоліберальної концепції розвитку та супроводжуються широкими нововведеннями в державному суспільному секторі. Розроблення і впровадження моделі реформування державного сектору на засадах НДМ має проводитися для окремо взятої країни з урахуванням її специфіки, ендегенних і екзогенних та ін. чинників.

В. Н. Соловьев, д-р наук по гос. упр., проф.
КНУТШ, Киев

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ, СУЩНОСТЬ И ГЕНЕЗИС ПОНЯТИЯ

В публикации обобщены существующие в научной литературе подходы к истолкованию понятий "новый государственный менеджмент", "государственный менеджмент", "правление", исследовано их историческое происхождение и проанализировано взаимосвязь с термином "государственное управление".

Ключевые слова: новый государственный менеджмент, государственный менеджмент, правление, государственное управление.

V.Soloviov, doctor of state governance sciences, professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

PUBLIC MANAGEMENT: THE TERM'S DEFINITION, ESSENCE AND GENESIS

The existing in scientific literature attitudes towards an interpretation of such definitions as "new public management", "public management", "governance" have been generalized in the paper. The historical origins of the terms and its interconnection with public administration have been analyzed.

Key words: new public management, public management, governance, public administration.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі можна розглядати проведення досліджень в напрямках: розроблення механізмів співпраці і взаємодії у форматі "держава–громадськість–бізнес"; визначення тенденції розвитку і специфіки реформування нового державного менеджменту на прикладі зарубіжних країн, що розвиваються, а також наслідків їх впливу на суспільний розвиток.

Список використаних джерел

1. Багатомовний електронний словник ABBYY LINGVO 12: Програмне забезпечення (носії – CD / DVD). – К.: ТОВ "АБІ Україна", 2006.
2. Войтович Р. В. Глобалізація та її вплив на систему державного управління: аналіз, проблеми, перспективи / Р. В. Войтович / Монографія. – Чернівці: Технодрук, 2011. – 368 с.
3. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авт.; відпов. ред. – проф. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.
4. Державне управління: словник-довідник / [уклад. Бакуменко В. Д. та ін.; за заг. ред. Князева В. М., Бакуменко В. Д.]. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Нижник Н. Р. Деякі аспекти сучасної концепції державного управління в Україні / Н. Р. Нижник // Вісн. УАДУ. – 1995. – № 4. – С. 17 – 25.
6. Радзівський І. А. Трансформація системних характеристик державного управління в умовах глобалізації: дис... к. держ. упр.: спец. 25.00.01 / І. А. Радзівський – К., 2007. – 224 с.
7. Allison G.T. Public and Private Management: are they fundamentally alike in all unimportant respects? // Shafritz J.M., Hyde A.C. (eds.) Classics of Public Administration (4th edn.). – Belmont, CA: Wadsworth, 1997, pp. 457-475.
8. Bovaird T. Public Management and Governance / T. Bovaird, E. Loffler (eds). – London, Routledge, Taylor & Francis Group, 2003. – 255 p.
9. Clarke J. The managerial state: power, politics and ideology in the remarking social welfare / Clarke John and Newman Janet. – London: Sage, 1997.
10. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / [Mark Bevir (Ed.) et al.]. – London: SAGE Publications Ltd., 2007. – Vol. 1. – 1028 p.
11. Flynn N. Managerialism and public services: some international trends / Norman Flynn. – London: Sage/Open university, 2000. – P. 27 – 45.
12. Hood C. A public management for all seasons? / Christopher Hood // Public Administration. – 1991. – Vol. 69. – P. 3 – 19.
13. Osborne D. Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / David Osborn, Ted Gaebler. USA: Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. – 432 p.
14. Pollitt C. Public management reform: [A comparative analysis] / Pollitt C., Bouckaert G. – (2nd ed.). Oxford, UK: Oxford University Press, 2004, pp.151-155.
15. Public management development: [survey] / Organization for Economic Cooperation and Development. – France: Paris: Organization for Economic Cooperation & Devel, 1993. – 280 p.
16. Ranson S. Management for the public domain: enabling the learning / S. Ranson, J. Stewart – Basingstoke: Macmillan, 1994. – 304 p.
17. Trust in Government ethics measures in OECD countries. Principles for Managing Ethics in the Public Service: [Policy Brief] / OECD, 2000, pp. 74-79.

Надійшла до редколегії 21.08.14