

С. В. Болотіна,  
канд. філос. наук,

А. В. Нікітенко,  
Донбаська державна машинобудівна академія, м. Краматорськ

## СУЧАСНІ ЗАХІДНІ КОНЦЕПЦІЇ УПРАВЛІННЯ ТА МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

**Актуальність теми.** Кінець ХХ – початок ХХІ ст. є важливою віхою на шляху інтенсивного пошуку оптимальних моделей державного управління, який вилився в проведення адміністративних реформ, спочатку в країнах Заходу, а потім і в інших частинах світу. Необхідність серйозної трансформації традиційних систем державного управління може бути пояснена не стільки локальними причинами соціально-економічного характеру, скільки глибинними суспільними зрушеннями в сучасному світі: формуванням структур постіндустріального суспільства, розвитком глобалізаційних процесів і глобальної економічної конкуренції, появою наднаціональних інститутів і розвитком громадянського суспільства.

Дослідження ролі держави в масштабах всього світу продемонструвало величезне значення якості державного управління для забезпечення суспільного добробуту. Згідно «Звіту про світовий розвиток – 1997», підготовленого Світовим банком, метою розвитку є не «сильна» або «мінімалістська» держава, а ефективна держава. Останнє знаходиться в центрі економічного та соціального розвитку, але не як безпосереднє джерело зростання, а як партнер, каталізатор і помічник, стимулюючий і доповнює діяльність приватного бізнесу і окремих осіб.

У західних країнах були запропоновані свої способи реформування держави у його сутнісному вимірі, що претендують на універсальність і загальність застосування. Мова йде про дві управлінські концепції – New Public Management і Good Governance, – які є основоположними сучасних західних адміністративних реформ і запозичуються іншими країнами. З елементів зазначених концепцій можна сформувати «ідеальну модель» державного управління, яку надалі можна використовувати для дослідження адміністративних реформ у різних країнах. Саме питанням синтезу концепцій нового державного менеджменту та сталого управління і присвячена ця стаття.

New Public Management (NPM) – це сучасна модель реформування громадського управління. Більш ніж у 70 країнах світу проводяться реформи на принципах NPM. У тому числі і більшість економічно розвинених країн світу, які також найбільш далеко просунулися в питаннях організації громад-

ського управління, як на державному, так і муніципальному рівнях.

Ідея NPM виникла в кінці 80-х років і стала користуватися попитом у таких країнах, як Великобританія, Австралія, США, Канада. В останні 15-20 років відбувалося її становлення та апробація. New Public Management з'являється на початку 1990-х років. На думку М. Барзлея, вона була придумана політологами для «структурування наукової дискусії про сучасні зміни в організації та управлінні виконавчою владою» [14, с. 15]. Ця теза підтверджується аналізом бібліографічної бази даних BIDS за період з 1981 по 2000 р., проведених британськими дослідниками С. Доусон і Ш. Дарги. Відповідно до цього аналізу словосполучення «New Public Management» вперше було згадано в 1993 р. і з цього моменту кількість статей, в назві яких присутнє словосполучення, постійно збільшувалася.

Ці ж британські фахівці виділили три варіанти змісту зазначеної управлінської концепції. Це, по-перше, сукупність політичних уявлень щодо організації та функціонування виконавчої влади і державної служби; по-друге, академічна дисципліна, що вивчає практику управління державною службою; по-третє, комплекс практичних заходів, здійснених в ході адміністративних реформ. Однак, незважаючи на численність визначень, більшість експертів пов'язують появу нового державного менеджменту з адміністративними реформами 80-90-х років ХХ ст. NPM – це не продукт теоретичних досліджень, а узагальнення практичного досвіду, який був у цих країнах усвідомлений.

У сімдесятих роках у багатьох Європейських країнах і в Америці, в Німеччині сформувалася держава, так званого загального благоденства, тобто держава, яка виконувала величезну кількість соціальних функцій. Це породило масу неприємностей. По-перше, виникли серйозні дефіцити бюджетів. По-друге, для того щоб державі виконувати таку кількість соціальних функцій потрібен великий штат чиновників. Крім того, відбулося дуже швидке прискорення соціального розвитку, за яким не встигала держава. А саме, швидкість зростання кількості проблем, які виникають у міру того, як суспільство розвивається, стало набагато більше швидкості реакції держави на ці проблеми. От тоді й з'явилися

перші досліди побудови і впровадження NPM. Це були тільки загальні підходи, ідеологія, положення, а кожна країна шукала свої власні способи їх реалізації, виходячи зі своєї специфіки. Однак впровадження в різних країнах NPM має однакові цілі і принципи.

Цілями концепції нового державного управління є забезпечення максимальної прозорості, ефективності, гнучкості, більш тісного зв'язку з організаціями і громадянами, які є основними споживачами державних послуг.

Загальні принципи організації державного управління в рамках моделі «Нового Державного Менеджменту» були сформульовані відомими ідеологами і практиками цих реформ Д. Осборном і Т. Геблером, які вони назвали принципами оновлення сучасних систем державного управління. Перерахуємо їх:

1) розвивати конкуренцію між постачальниками (виробниками, постачальниками) громадських послуг;

2) розширювати права громадян, передаючи контроль за діяльністю урядових установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам;

3) оцінювати роботу закладів не за витратами, а за виходами, результатами;

4) керуватися метою (місією), а не законами і правилами;

5) перетворювати клієнтів у вільних споживачів, надаючи їм вибір – між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла і т. п. Переосмислити саме поняття «клієнт державної організації»;

6) попереджувати виникнення проблем;

7) заробляти більше, ніж витрачати;

8) децентралізувати управління, вносити в роботу дух співробітництва і взаємодопомоги;

9) віддавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними;

10) зосередитися не стільки на надання послуг, скільки на стимулювання (каталіз) вирішення виникаючих у суспільстві проблем усіма секторами – державним, приватним і некомерційним. Вищевикладені принципи і характерні риси дозволяють зробити висновок про те, що в реформах нового державного менеджменту домінують дві тенденції: економічна маркетизація і організаційна дебюрократизація.

Для вдосконалення громадського управління застосовувався досвід управління в економічному секторі, в управлінні комерційними підприємствами, оскільки він за визначенням орієнтований на оптимізацію, ефективність і гнучкість.

У рамках концепції нового державного управління до основних завдань реформ державного управління належать: зниження державних витрат; підвищення якості виконання державою своїх функ-

цій; поліпшення системи надання публічних послуг організаціям і громадянам; зміцнення та підвищення довіри до влади з боку суспільства і приватного сектора.

Ключовим механізмом модернізації системи державного управління є розробка і впровадження адміністративних стандартів та регламентів державних і муніципальних послуг з широким використанням можливостей інформаційно-комунікаційних технологій.

Недоліки менеджеріального підходу до державного управління спровокували появу нової управлінської моделі, що отримала назву «Good Governance», або «належне управління» та поширилась у таких країнах як Японія, Індонезія, Нова Зеландія, Німеччина, Бразилія. В основному нова парадигма орієнтована на подолання таких недоліків нового державного менеджменту, як другорядність вирішення соціальних проблем і, як наслідок, підвищення рівня соціальної нерівності та бідності, особливо в країнах, що розвиваються; ерозія ролі держави і державних службовців в суспільних відносинах; акцент на універсальності пропонованих методів реформування замість обліку інституційного контексту кожної країни. Вперше поняття «Good Governance» з'явилося на порядку денному в 1992 р. на щорічній конференції Світового банку в області економічного розвитку.

Подібним чином була названа одна з тем конференції. Як окрема управлінська модель поряд з новим державним менеджментом Governance оформилася в 1997 р., коли вийшла у світ Програма розвитку ООН «Governance» для сталого розвитку людських ресурсів». Згідно з Програмою під Good Governance розуміється «участь, прозорість, відповідальність, ефективність, рівноправність і верховенство закону». Крім того, ця модель спрямована на максимальне розширення сфери участі суспільства в управлінні і «гарантує, що політичні, соціальні та економічні пріоритети повинні бути засновані на згоді таким чином, щоб голоси самих бідних і соціально незахищених груп населення були почуті при прийнятті державних рішень». Очевидно, що Good Governance у такому розумінні виходить за рамки менеджеріального контексту, де суспільству відводилася роль споживача державних послуг, але ніяк не співвиробника.

Як і у випадку з новим державним менеджментом, Good Governance характеризується наявністю різноманітних підходів до його змісту.

Однак Good Governance не замінює попередні управлінські моделі, а включає їх у новий контекст рівноправних партнерських відносин. Вона являє собою менш складну структуру, ніж в умовах держави загального благоденства, досить гнучку і орієнтовану на людину при наданні послуг, спрямовану на інтеграцію автономних можливостей грома-

дзя при вирішенні соціальних проблем. І хоча більшість дослідників схильні вважати, що в сучасному світі не існує жодних об'єктивних стандартів Good Governance, в ряді джерел все-таки міститься універсальний набір компонентів, що відображають специфіку цієї моделі.

Так, основними принципами Good Governance, які поширюються на всіх учасників політичного процесу, є наступні: участь у прийнятті державних рішень; пошук консенсусу при прийнятті рішень; стратегічне бачення; зворотний зв'язок; ефективність при проведенні державної політики; відповідальність всіх учасників процесу; прозорість; рівноправність; верховенство закону.

Чинниками успішності інтеграції Good Governance в адміністративну практику тих чи інших держав є внутрішня підтримка реформ, відповідальність учасників процесу, розвинена система власності, а також культурний контекст та історія держави-реципієнта.

На відміну від нового державного менеджменту, в моделі гідного управління державі властивий великий ступінь присутності. Якщо менеджеріальна парадигма розглядає державу лише як «керманіча політичного процесу, то «гідне управління» відводить йому роль повноправного партнера і учасника прийняття та реалізації управлінських рішень. Як і будь-яка інша управлінська модель, Good Governance не позбавлена недоліків.

По-перше, для того щоб забезпечити широку участь товариства у прийнятті державних рішень, уряду необхідно інвестувати час і ресурси в організацію інституційних рамок подібних процесів.

По-друге, громадські консультації вимагають істотних витрат часу.

По-третє, позиціонування суспільства як повноцінного учасника державного управління може спровокувати масове невдоволення в разі схвалення тих рішень, які не вигідні для тієї чи іншої групи.

По-четверте, оскільки Good Governance передбачає прозорість і оптимальний доступ суспільства до інформації, то з'являється технічна проблема забезпечення такого доступу для окремих категорій громадян. Нарешті, інтеграція моделі «Good Governance» в систему державного управління вимагає відповідного інституціонального контексту, що включає комплекс елементів у вигляді зрілого громадянського суспільства і комерційного сектору, здатних поряд із державою сформулювати активні політичні мережі партнерства та співробітництва при прийнятті управлінських рішень, а також професійного та відповідального бюрократичного апарату, який ефективно виконує прийняті рішення. Крім цих факторів особливе значення має історичний і культурний контекст, що враховує ступінь розвиненості демократичної традиції та культури політичної участі суспільства.

Розвиток теорії і практики Good Governance йде паралельно, на відміну від нового державного менеджменту, коли теорія була сформульована за підсумками проведених адміністративних реформ. Оскільки на «приживання» інституційних змін потрібен тривалий час, то наразі передчасно говорити про результати адміністративних практик подібних Good Governance. Тим не менш, документи і програми, прийняті ОЕСР, Світовим банком, іншими міжнародними організаціями, а також урядами і громадськими асоціаціями, свідчать про інкорпорацію основних ідей даної моделі у інституційне середовище різних країн.

Публічне управління в Україні проходить етап свого становлення. Публічне управління (*public management*) – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя.

**Висновки.** Хоча системи державного управління часом істотно відрізняються одна від одної, що обумовлено культурно-історичними, політико-інституційними особливостями різних країн, ще раз констатуємо світову тенденцію універсалізації загальних принципів і підходів у сфері державного управління. В основному ця тенденція проявляється у поширенні зразків гарного управління, вироблених в розвинених країнах Заходу, на інший світ.

Запозичення сучасних західних управлінських моделей відбувається у ході адміністративних реформ, які можна розглядати як «інтернаціональний політичний процес, що нівелює наявні специфічні відмінності і породжує подібні управлінські структури, а також координує підходи, що застосовуються цими структурами, до вирішення національних проблем державного управління.

На основі синтезу розглянутих нами управлінських концепцій визначимо параметри «ідеальної» західної управлінської моделі, яка може використовуватися в якості зразка в ході адміністративних реформ, пов'язаних із імпортом менеджеріальних і постменеджеріальних інститутів.

По-перше, децентралізація і відносна свобода всіх ланок системи державного управління, що проявляється у підвищенні самостійності нижніх поверхів бюрократичної ієрархії, реалізації принципу субсидіарності і передачі ряду державних функцій на рівень місцевого самоврядування.

По-друге, активне залучення неурядових організацій і бізнес-асоціацій в процес прийняття політико-управлінських рішень, перетворення органів державної влади в публічні і відкриті для суспільної

дискусії і переговорів структури, зацікавлені у спільних зусиллях для задоволення суспільних інтересів і вирішення суспільних проблем. Держава ініціативно бере на себе співробітництво, стаючи партнером широкої кооперації, що формується, а не владним інститутом, узурпуючим право висловлювати загальний інтерес, визначати загальне благо, і нав'язуючим свій стандарт поведінки.

По-третє, формування нової креативної організаційної культури з єдиним розумінням перспектив і цілей розвитку організації. Відповідна сучасним вимогам організація ґрунтується на переході: від індивідуальної праці до командної роботи; від роботи за функціями до роботи за проектами; від вузької і жорсткої спеціалізації до профільної підготовки; від підзвітності начальнику до підзвітності клієнтам; від ієрархії до горизонтальної координації всередині команд. Саме мультипрофесійній команді, що відрізняється високим ступенем гнучкості, творення, іновативності та здатності до конкуренції, делегується право приймати швидкі, часом ризиковані рішення, що безпосередньо стосуються досягнення управлінських завдань. Одночасно знижується роль контролю «зверху вниз», на зміну якому приходять вдосконалена звітність, моніторинг, у тому числі з боку громадянського суспільства, і механізми закріплення відповідальності (від оцінки бюрократичних процедур, правил і стандартів до кількісних показників, що характеризують результат діяльності).

По-четверте, оцінка діяльності державних структур за результатами, що представляє цінність для громадян. При цьому система державного управління як управління громадськими справами підлягає оцінці з точки зору як прагматичних критеріїв ефективності, так і політичних і моральних аспектів адміністрування, пов'язаних з виробленням соціально значущих рішень.

По-п'яте, оздоровлення системи державного управління, з одного боку, через використання практики менеджменту, яка стосується короточасних трудових відносин на державній службі, запровадження системи оплати праці за якість, формування стратегій розвитку галузей народного господарства, розвитку нових інформаційних систем і сервісів G2G, G2B і, звичайно, G2C, з іншого – створення конкурентного середовища в сфері надання громадських послуг, підтримка появи конкуруючих між собою державних структур, приватних фірм і некомерційних організацій.

Нарешті, удосконалення механізмів управління державними фінансами та бюджетом, що тягне за собою скорочення витрат, з їх прив'язкою до результатів діяльності, а не необхідних ресурсів, підвищення прозорості бюджетів і прибутковості державних організацій. При цьому необхідно пам'ятати, що «ідеальна» західна управлінська модель може

бути успішно впроваджена тільки у відповідному інституційному середовищі.

### Література

1. **Барабашев А.Г.** Реформа государственной службы Российской Федерации в сравнительной перспективе / А.Г. Барабашев, Дж. Страуссман // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (Государство и общество). – 2005. – № 3. – С. 15-34.
2. **Государственная** политика и управление: учебник. В 2 ч. Часть I: Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с. (С. 84).
3. **Государство** в меняющемся мире: краткий вариант отчета о мировом развитии – 1997 // Вопросы экономики. – 1997. – № 7. – С.74-83.
4. **Морозова Е.Г.** Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии / Е.Г. Морозова. – М.: “Российская политическая энциклопедия” (РОССПЭН), 1999. – 247 с. (С.79).
5. **Морозова Е.** Традиции и новации в практике рыночно-ориентированных реформ административных реформ / Е. Морозова, А. Фалина // Вестник университета (Гос. ун-т управления). – 2012. – № 4. – С.89-100.
6. **Мохов В. П.** Государственная служба и бюрократия / Мохов В. П., Оуэн Н. // Россия и Британия в поисках достойного правления / под общ. ред. И.К. Кирьянова, Н. Оуэна, Дж. Сникера. – Пермь, 2000. – С.48.
7. **Мэннинг Н.** Реформа государственного управления: международный опыт / Н. Мэннинг, Н. Парисон. – М.: Весь мир. 2003. – 496 с.
8. **Осборн Д.** Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства / Д. Осборн, П. Пластрик; пер. с англ. – М.: ИГ "Прогресс", 2001. – 535 с. (С.105).
9. **Пинчот Г.** От бюрократической организации – к саморегулирующейся организации / Г. Пинчот, Э. Пинчот // Гос. служба. Проблемы реформирования. Зарубежный опыт. – 1995. – Вып. 8. – С. 44-56.
10. **Райнхард К.** Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства / К. Райнхард // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. – М., 1999. – С.64-80.
11. **Сморгунов Л.В.** Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «Governance» / Л.В. Сморгунов // Политические исследования. – 2003. – № 4. – С. 36-42.
12. **Хак Ш.** Кризис легитимности - проблема государственной службы XXI века / Ш. Хак // Гос. служба за рубежом. Реформы гос. управления накануне третьего тысячелетия. Реф. бюл. – 1999. – № 6. – С. 25-33.
13. **Argynades D.** Good Governance. Professionalism, Ethics and Responsibility / D. Argynades // International Review of Administrative Sciences. – 2006. – № 72. – P. 112-120.

14. **Barzelay M.** Origins of the New Public Management: an International View from Public Administration / Political Science // *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* /ed. By K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. – London, 2002. – P. 98-112.

**Болотіна С. В., Нікітенко А. В. Сучасні західні концепції управління та моделі публічного адміністрування**

У статті розглядаються дві домінуючі в останні десятиріччя концепції державного управління: New Public Management і Good Governance. Саме вони визначили зміст сучасних адміністративних реформ, що почалися в англо-саксонських країнах і поширилися на решту світу. Автори на основі синтезу цих концепцій виділяють параметри «ідеальної» західної управлінської моделі, яку можна використовувати для дослідження адміністративних реформ у різних країнах або як трафарет накладати на реальні моделі державного управління, використовуючи при аналізі адміністративних реформ у різних країнах для визначення ступеня відхилення від зразка.

*Ключові слова:* західні управлінські моделі; новий державний менеджмент; гідне управління; синтез концепцій; адміністративна реформа.

**Болотина Е. В., Никитенко А. В. Современные западные концепции управления и модели публичного администрирования**

В статье рассматриваются две доминирующие в последние десятилетия концепции государственного управления: New Public Management и Good Governance. Именно они определили содержание

современных административных реформ, начавшихся в англо-саксонских странах и распространившихся на остальной мир. Авторы на основе синтеза указанных концепций выделяют параметры «идеальной» западной управленческой модели, которую можно использовать для исследования административных реформ в разных странах или как трафарет накладывать на реальные модели государственного управления используя при анализе административных реформ в различных странах для определения степени отклонения от образца.

*Ключевые слова:* западные управленческие модели; новый государственный менеджмент; достойное управление; синтез концепций; административная реформа.

**Bolotina E., Nikitenko A. The modern western concepts of management and models in public administration**

This article discusses the two dominant in recent decades, the concept of public administration: New Public Management and Good Governance. They defined the content of modern administrative reforms, which began in Anglo-Saxon countries and spread to the rest of the world. The authors on the basis of a synthesis of these concepts match parameters of the "ideal" Western managerial model that can be used to study administrative reforms in different countries or as a stencil to apply the real model of public administration using the analysis of administrative reforms in different countries to determine the degree of deviation from the sample.

*Keywords:* Western managerial models; new public management; good governance; a synthesis of concepts; administrative reform.

Стаття надійшла до редакції 13.01.2017  
Прийнято до друку 22.03.2017