

аспірант кафедри менеджменту і публічного адміністрування
Харківського національного університету міського господарства
імені О. М. Бекетова

ДО ПИТАННЯ АДАПТАЦІЇ ПРОГРЕСИВНИХ ЗАХІДНИХ КОНЦЕПЦІЙ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано сутність концепцій “New Public Management” (NPM) і “Good Governance” (GG) та окреслено низку особливостей у публічному адмініструванні. Відповідно до цього, сформульовано бачення адаптації найбільш ефективних підходів до публічного адміністрування в умовах українських реалій.

Ключові слова: публічне адміністрування, концепції NPM і GG, адміністративна реформа, належне управління.

Постановка проблеми. Становлення концепцій публічного управління сприяло формуванню різних підходів до розвитку взаємовідносин між суб'єктами та об'єктами публічного адміністрування в Україні. Так, набуває актуальності вивчення особливостей прогресивних західних концепцій публічного адміністрування “New Public Management” і “Good Governance”, які є визначальними у формуванні змісту сучасних адміністративних реформ у розвинених країнах світу та можуть бути корисними в українських адміністративних реформах.

Аналіз досліджень і публікацій. Над розробкою теоретичних засад публічного адміністрування працювало багато видатних західних науковців у різні часи. Ними були М. Вебер, В. Вільсон, Л. Уайт, А. Файоль, Г. Саймон, Д. Валдо, Н. Аль-Родхан, П. Друкер, М. Крозьє, Д. Осборн та багато інших. Дослідженню проблем публічного адміністрування з урахуванням зарубіжного досвіду присвячено роботи таких українських науковців, як А. Колодій, І. Грицяк, В. Корженко, П. Когут, О. Киричук, В. Мельтюхова, В. Князєв, О. Красівський та ін. Концепції публічного управління досліджувалися в наукових працях таких вітчизняних дослідників: М. Міненка, К. Козлова, О. Ястремської, В. Сухенка, О. Амосова, В. Солових, О. Босака та ін.

Проте визначення основних теоретичних складників сучасних західних моделей публічного адміністрування є актуальним, розгляд питання про дієвість концепції публічного управління потребує окремого дослідження її компонентів, комплексних взаємозв'язків,

оскільки під час реформування української системи управління надається можливість визначення ймовірної ефективності від застосування певної моделі, спираючись на західноєвропейський досвід. Проте питання адаптації до умов України прогресивних західних концепцій NPM і GG у публічному адмініструванні залишаються не досить дослідженими.

Метою статті є вивчення особливостей прогресивних західних концепцій публічного адміністрування “New Public Management” і “Good Governance” та визначення найбільш ефективних підходів до публічного адміністрування в умовах українських реалій.

Виклад основного матеріалу. Пошук оптимальних моделей державного управління, який супроводжується низкою адміністративних реформ, є характерним для усіх прогресивних країн світу в XX–XXI століттях.

Трансформація системи державного управління зумовлена не тільки змінами в соціально-економічній сфері, а й глибинними суспільними зрушеннями в сучасному світі, зокрема розвитком глобалізаційних процесів і глобальної економічної конкуренції, формуванням структур постіндустріального суспільства, появою наднаціональних інститутів і розвитком громадянського суспільства. Якість державного управління має величезне значення у забезпеченні суспільного добробуту не тільки в середині держави, а й у масштабах усього світу, адже знаходиться в центрі соціального й економічного розвитку, але не як безпосереднього джерела зростання, а як партнер і помічник, який

стимулює і доповнює діяльність приватного бізнесу й окремих осіб [1].

Західні країни почали реформування державного управління на підставі управлінських концепцій, що претендують на універсальність і загальність застосування. Це “New Public Management” і “Good Governance”. Саме вони лягли в основу сучасних західних адміністративних реформ, які запозичуються країнами, що не входять до американської чи європейської спільноти.

У 80–90-х рр. багато країн відмовились від традиційної моделі державного управління. Жорстка форма правління, притаманна більшій частині країн у двадцятому столітті, переходить до гнучких економічно-ринкових відносин. Відтоді змінюється роль владних структур у суспільстві, взаємовідносини між суб'єктами та об'єктами публічного адміністрування переходять на новий рівень. Публічне адміністрування стає невід'ємною частиною соціального устрою, без якого діяльність, співіснування населення (як індивідів, так і суспільства в цілому) не є можливим. Поступово формується нова парадигма державотворення, яка заснована на залученні громадськості до управління, на відкритості дій влади з використанням новітніх технологій. Ця парадигма внесла низку змін в організацію адміністративної діяльності держави та зумовила запровадження основоположних принципів публічного адміністрування саме завдяки появі “New Public Management” (мінімалістська) й “Good Governance” (плюралістична).

Концепція державного (публічного) управління “New Public Management” з'явилася на початку 1990-х рр. На думку науковців, вона була придумана політологами для “структурування наукової дискусії стосовно сучасних змін в організації та управлінні виконавчою владою” [2, р. 15].

Британські дослідники виділили три варіанти змісту зазначеної управлінської концепції. По-перше, до них зарахували сукупність політичних уявлень про організацію та функціонування виконавчої влади і державної служби; по-друге, академічну дисципліну, котра вивчає практику управління державною службою; по-третє, комплекс практичних заходів, які здійснюються під час адміністративних реформ [3, р. 34]. При цьому розуміння змісту “New Public Management”, змінювалося протягом 1990-х рр. Щоб розібратися зі змістом нової управлінської моделі та відокремити основні її принципи, треба зрозуміти цілі

адміністративних реформ, які було спрямовано на збільшення результативності та ефективності системи державного управління.

Дослідження європейських науковців показали, що для більшості країн визначальним у адміністративному реформуванні є підвищення якості надання послуг і зміцнення довіри до влади з боку населення та приватного сектора, поліпшення виконання державою функцій роботодавця, скорочення державних витрат, підвищення здатності влади до розвитку та реалізації політики [4, с. 35] Щоб досягти означених цілей, необхідно вдосконалити організаційні аспекти управління, зробити його більш економічним, гнучким та ефективним. Таким чином, концепція моделі управління “New Public Management” передбачає вдосконалення механізмів управління державними фінансами та бюджетами, скорочення масштабів і ресурсів державного управління на підставі приватизації, децентралізації, дерегулювання, а також делегування низки державних повноважень приватним структурам. При цьому передбачається зменшення витрат на державний апарат, якого можна досягти за рахунок його скорочення, реструктуризації та маркетизації. Отже, перегляд обов'язків держави та делегування деяких із них приватному сектору сприяло поліпшенню соціального забезпечення населення.

Передбачувана дієвість та ефективність моделі управління “New Public Management” була зумовлена припущенням, що бюрократичні моделі управління є марнотратними, а ринок через свою адаптивність та економічність здатен забезпечити не гірші умови надання послуг населенню. Дослідники провели аналіз і виділили найголовніші відмінності бюрократичної та постбюрократичної моделей державного управління, а саме:

- бюрократична модель (Old Public Management) фокусується на власних потребах та перспективах, на відміну від постбюрократичної (“New Public Management”), яка враховує потреби та перспективи споживача;

- бюрократична організація базується на чіткому розподілі ролей і відповідальності між працівниками, а постбюрократична – на згуртованості працівників, що діють як одна команда;

- бюрократична організація оцінює свою діяльність за обсягом освоєних ресурсів і кількістю виконуваних завдань, тоді як постбюрократична – за результатами, які представляють цінність для споживачів;

– бюрократична організація неухильно дотримується встановлених законом процедури, а постбюрократична здатна змінювати правила за умов появи нових вимог до вироблених їй послуг [5, с. 219–220].

Ряд дослідників визнають "New Public Management" як революційну інтелектуальну парадигму [6, с. 24], яка зосереджує увагу на ефективній організації публічного управління, що передбачає контроль із боку громадського сектора. Підхід до розуміння ролі держави в житті суспільства асоціюється з державним службовцем, основною функцією якого є надання суспільно значущих послуг.

Отже, модель "New Public Management" заснована на теорії суспільного вибору, в якій діяльність державних службовців підлягає контролю з боку громадськості для запобігання неефективної діяльності та корупції. Нова перспектива публічної служби, втілена в демократичній теорії розвитку соціальної системи, зумовлює підзвітність державних службовців та посадових осіб громадянам. Передбачається, що державні службовці будуть слугувати громадським інтересам і відповідати очікуванням громадян належною державною службою, а держава разом із місцевим самоврядуванням будуть дбати про суспільні блага та стануть більш чутливими до потреб суспільства.

Запровадження концептуальних підходів "New Public Management" у державному управлінні почалося з Великобританії, а у 90-х роках ХХ ст. ця модель управління стала домінуючою у всьому світі, особливо в Північній Америці, Європі, Австралії й Азіатсько-Тихоокеанському регіоні.

Проте деякі аспекти концепції "New Public Management" все ж таки виявилися не зовсім досконалыми та потребували певних змін, що відповідають викликам сучасності. Світовий досвід реформування державного управління виявив суперечності цього процесу та неоднозначність його результатів. Публічне адміністрування продовжувало відбуватися за командою зверху з мінімальною кількістю консультацій із населенням щодо вирішення нагальних питань. Управлінці мали невелику підготовку щодо співпраці з громадськістю під час виконання своїх обов'язків, тим самим взаємовідносини суб'єктів та об'єктів публічного адміністрування не були належним чином реалізовані.

Податкова сфера діяльності була однією з галузей, у якій адміністративні реформи були

успішними, особливо в країнах, що розвиваються. Проте спрямування державного управління у сферу ринкових відносин призвело до того, що втрачалася сутність державної служби як інституту служіння соціуму. У бажанні домогтися все більшої фінансово-економічної ефективності в управлінні призвело до того, що соціальна державна служба відійшла на другий план.

Британські вчені зазначають, що сталість, анонімність і нейтралітет, які були притаманні принципам бюрократичної системи, були зруйновані "New Public Management" [7, с. 196]. Це потягло за собою низку проблем, пов'язаних зі зменшенням значущості та привабливості державної служби, до втрати значної кількості кваліфікованих управлінців.

Загалом, ідеї моделі управління "New Public Management" сприяли трансформації західної системи державного управління, яка поборолася застарілі бюрократичні системи. Відтоді державні структури були перетворені на більш чутливі до економічної кон'юнктури та запитів суспільства. Вони стали прозорими і підзвітними для громадського контролю, що сприяло ефективності діяльності.

Подолання недоліків у підході до державного управління сприяло появі нової управлінської концепції управління "Good Governance" (гідне врядування). Зміст цієї концепції полягає у першочерговому вирішенні соціальних проблем і, як наслідок, зниженні рівня соціальної нерівності та бідності (особливо в країнах, що розвиваються), а також у реалізації демократичного змісту трансформації держави і державних службовців у контексті суспільних відносин.

Уже на початку ХХІ ст. державами країн-членів Організації Об'єднаних Націй, Міжнародним валютним фондом (далі – МВФ), Світовим банком та ін. розпочалось широке використання концепції управління "Good Governance".

До ключових характеристик "Good Governance" належить [8] участь (усі громадяни мають голос у прийнятті рішень – прямо або шляхом легітимних інститутів, які представляють інтереси; вона ґрунтується на свободі асоціацій і слова, а також на здатності до конструктивного діалогу); прозорість (свобода інформації; її повнота та доступність для всіх, хто в ній зацікавлений); верховенство права (чесність та неупередженість правових структур, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини); чутливість (усі інститути вчасно реагують на потреби громадян); орієнтація на згоду (дотримання

балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питання про те, що найбільше відповідає потребам групи і якими способами, за допомогою яких процедур цього слід домагатися); результативність і дієвість (максимально ефективно використання ресурсів для задоволення потреб громадян); справедливість (усі громадяни мають можливість поліпшити свій добробут); підзвітність (уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав); стратегічне бачення (лідери та громадськість виходять із довготривалих перспектив управління та розвитку особистості і чітко уявляють собі ті заходи, які необхідні для реалізації).

Отже, концепція управління "Good Governance" в такому розумінні сприяє налагодженню суб'єкт-суб'єктних відносин у публічному (державному) адмініструванні, де громадянському суспільству відводиться роль партнера, який співпрацює з державою на інституціоналізованих засадах. Так, політики та державні службовці використовують досить гнучкі та дієві методи вирішення соціальних проблем, надання адміністративних послуг з орієнтацією на людину-громадянина.

Концепція "Good Governance" відображає загальні інтереси громадян, а не інтереси окремих впливових осіб або груп осіб, які мають владу та монопольний бізнес. Ця модель управління окреслює стратегічний орієнтир для управлінської діяльності громадськості набагато конкретніше, ніж попередні моделі, оскільки зорієнтована на загальні інтереси громадян.

Лідери Світового банку визначають "Good Governance" як модель здійснення політичної, адміністративної, економічної влади з метою управління життям громадськості на кожному з рівнів [9, с. 14], як систему інститутів, за допомогою яких реалізується публічна політика та надаються публічні послуги. Це врядування вміщує механізми, за допомогою яких громадяни виражають свою думку, висловлюють власні інтереси, здійснюють свої права, виконують обов'язки і залагоджують конфлікти на законодавчому рівні [10].

"Good Governance" притаманні такі принципи, як участь громадян безпосередньо чи через легітимізовані представницькі інститути в ухваленні державних рішень, рівноправність, верховенство закону, прозорість в отриманні інформації, яка має бути доступною і повною, орієнтація на консенсус під час ухвалення

рішень, відповідальність усіх учасників процесу, ефективність та результативність у проведенні державної політики; стратегічне бачення, зворотний зв'язок [9, с. 14].

Характерно, що деякі принципи концепції "Good Governance", які зазначені у документах Програми розвитку ООН (1997 р.), є також властивими моделі "New Public Management", але легітимація і право голосу людини-громадянина, а також справедливість притаманні тільки принципам "Good Governance". У межах цієї моделі враховуються очікування споживача державних послуг, а також великого значення набуває запровадження комп'ютеризації адміністративних процесів.

Незважаючи на досить велику кількість переваг концепції моделі "Good Governance", вона має свої недоліки, як й інші управлінські моделі. Для того, щоб задіяти широкі маси населення в ухваленні владних рішень, необхідно забезпечити цей процес не тільки фінансовими ресурсами, а й відповідними механізмами взаємодії та взаємовідносин з активними верствами громадянського суспільства в умовах турбулентного внутрішнього та зовнішнього середовища. У сукупності це зумовлює проблему технічного забезпечення доступу до інформації окремих категорій громадян.

Незважаючи на певні недоліки, ця модель управління на практиці прогресивних країн показала себе як одна з дієвих у налагодженні ефективного управління. У тих країнах, де створили інституціональні засади участі громадськості в управлінні, сфера публічного адміністрування може експериментувати з моделями "New Public Management", "Good Governance" для посилення внутрішньої конкуренції та відповідальності постачальників послуг.

Більшість країн зразком ефективною західної управлінської моделі намагаються застосувати принципи "Good Governance". Для цього в країнах проводять децентралізацію на всіх рівнях державного управління відповідно до принципу субсидіарності, що передбачає передання низки державних функцій на рівень місцевого самоврядування. Так, відбувається активізація процесу залучення об'єктів публічного адміністрування до ухвалення політико-управлінських рішень, яка змушує органи публічної влади бути відкритими до переговорів і дискусій із населенням, а також зацікавлені в спільних зусиллях знаходити компроміс задля задоволення суспільних інтересів. Держава намагається ста-

ти партнером і відтворити суб'єкт-суб'єктні відносини з громадськістю. Партнерські відносини потребують гнучкості, вдосконаленої звітності, моніторингу як із боку держави, так і суспільства, створення конкурентного середовища в сфері надання публічних послуг населенню.

Упровадження ключових принципів західної моделі управління "Good Governance" в Україні можливе тільки за умови адаптації до дійсних реалій та історичного досвіду української спільноти. При цьому стратегічно важливими є чинники, які має забезпечити держава, а саме:

- демократизація владних відносин із суспільством і домінування верховенства права;
- формування інформаційного громадянського суспільства;
- формування національної еліти та компетентного управлінського середовища;
- забезпечення електронного урядування.

До того ж необхідно враховувати і ситуаційний момент, тобто наявність чітко спланованого, взаємопов'язаного плану реформ у галузі державного управління; здатність забезпечення підтримки нових інститутів із мінімальними витратами щодо їх упровадження; достатність фінансових, організаційних, часових ресурсів, політичної волі керівництва країни для подолання можливого опору державного апарату, окремих сегментів бізнесу, населення в цілому. На цьому шляху реформ Україні може бути корисним успішний досвід прогресивних країн світу та Європейського Союзу.

Висновки і пропозиції. Таким чином, українськими науковцями та практиками теоретично опрацьовано кілька сучасних моделей публічного управління, проте на законодавчому рівні відсутнє чітке розмежування і визначення основних процесів у централізації та децентралізації, не побудовано ефективну ланку ієрархії відносин у публічному адмініструванні, остаточно не визначено взаємовідносини між державною владою і приватним сектором управління.

Адаптація до сучасних умов України принципів концепції "Good Governance" сприяє відкриттю нових перспектив у публічному управлінні, де роль публічного адміністрування не обмежується виконанням замовлень або відповіддю на вимоги користувачів послуг. У контексті моделі управління "Good Governance" публічне адміністрування в Україні має бути зорієнтовано на такі ключові аспекти:

- активізацію відносин із громадянами та групами громадян під час прийняття рішень;

- поширення інформації про діяльність влади для підвищення суспільного дискурсу і сприяння спільному розумінню суспільних проблем;
- пошук нових механізмів залучення громадян до управлінських видів діяльності.

Список використаної літератури:

1. Государство в меняющемся мире (Всемирный банк. Отчет о мировом развитии. 1997. Краткое содержание). *Вопросы экономики*. 1997. № 71.
2. 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.
3. Dowson S., Dargie C. *New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health*. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* / ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. London, 2002.
4. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. Перевод с английского. Москва: Весь Мир, 2003. 496 с.
5. Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. Москва: «РОССПЭН», 1998, 247 с.
6. Куйбіда В.С., Толкованов В.В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. Збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. Київ: ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. 258 с.
7. Мохов В.П., Оуэн Н. Государственная служба и бюрократия. *Россия и Британия в поисках достойного правления* / Под общ. ред. И.К. Кирьянова, Н. Оуэна, Дж. Сникера. Пермь, 2000.
8. Понкин И.В. *Общая теория публичного управления: избранные лекции*; Международный ин-т государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Москва, 2013. 196 с.
9. World Bank. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*. Washington, 1992.
10. Антоніна Колодій. Процес деліберативної складова демократичного врядування. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування. Матеріали науково-практичної конференції. ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, 4 квітня 2008 р. Львів, 2008. С. 106–110.

Лях Ю. И. К вопросу адаптации прогрессивных западных концепций публичного администрирования в условиях Украины

В статье проанализирована суть концепций “New Public Management” (NPM) и “Good Governance” (GG) и отмечены ряд их особенностей в публичном администрировании. В соответствии с этим, сформулировано видение адаптации наиболее эффективных подходов к публичному администрированию в условиях украинских реалий.

Ключевые слова: публичное администрирование, концепции NPM и GG, административная реформа, надлежащее управление.

Liakh Yu. I. Establishment of adaptation of progressive western concepts of public administration in Ukraine

The article analyzes the essence of the concepts “New Public Management” (NPM) and “Good Governance” (GG) and outlines a number of their features in public administration. Accordingly, the vision of adaptation of the most effective approaches to public administration in the conditions of Ukrainian realities is formulated.

Key words: public administration, NPM and GG concepts, administrative reform, on the management.