

## Держава та регіони

вирішення завдань ширшого входження України у світовий економічний простір, освоєння нових зовнішніх ринків збуту вітчизняної продукції, активний захист інтересів виробників дасть Україні змогу посісти гідне місце у світовому поділі праці, міжнародній торгівлі, сприятиме реалізації її потенціалу.

### Література

1. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен ; [пер. с англ. С.Г. Сорокиной]. – М. : Прогресс, 1984. – 367 с.
2. Выступление народного депутата Украины Н.Я. Азарова на пленарном заседании Верховной Рады Украины по вопросу “Об ответственности Кабинета Министров Украины” [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.partyofregions.org.ua/files/-----03.03-59bba.pdf>.
3. Економіка України за січень 2010 року // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 39. – С. 7.
4. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки : Послання Президента України до Верховної Ради України від 30 квітня 2002 р. // Урядовий кур'єр. – 2002. – 4 червня. – С. 10.
5. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа / Д. Норт // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 6–17.
6. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 р. № 959-XII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 29. – Ст. 377. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=95912&test=xYpUK4LxOzfkQ>.
7. Neuberger E. Comparative economic systems: a decision-making approach / E. Neuberger, W. Duffy. – Boston : Allyn and Bacon, 1976. – 327 p.
8. North D. Institutions. Institutional change and economic performance / D. North. – Cambridge; New York : Cambridge University Press, 1990. – 164 p.

## УДК 35.071

### НОВИЙ ДЕРЖАВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ЯК НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ

**Соловійов В.М.**

кандидат наук з державного управління  
головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України

#### Annotation

In the article the New Public Management's essence and genesis have been revealed, key reforms strategies and managerialisation trends in the UK's public administration have been analysed and generalized.

#### Анотація

У статті розкрито сутність і генезу нового державного менеджменту, проаналізовано й узагальнено основні стратегії реформ і напрями менеджеризації державного управління у Великій Британії.

#### Ключові слова

Новий державний менеджмент, менеджеризація, державне управління, реформи державного управління у Великій Британії.

#### I. Вступ

Як свідчить світова практика, тенденція в напрямі реформування державного управління з метою підвищення його ефективності і дієздатності значно активізується в сучасних умовах суспільного розвитку. У багатьох країнах світу модель традиційного державного управління у ХХ ст. зазнала змін і трансформувалася у нову парадигму – менеджеризм, або новий державний менеджмент (далі – НДМ) [12, с. 6], яка стала про-

довженням попередньої тенденції переосмислення державно-управлінської діяльності, відомої з 1960–1970-х рр. під назвою “державний менеджмент” [5, с. 2].

Проблема, що досліджується в цій статті, пов'язана з важливим практичним завданням – визначенням стратегічних напрямів реформування вітчизняної системи державного управління, 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.

Питання теорії, практики й актуальні проблеми системи державного управління в Україні досліджувалися вітчизняними вченими, такими як В. Авер'янов, І. Бураковський, З. Варналій, І. Грицяк, О. Копиленко, Б. Кравченко, Н. Нижник, В. Олуйко, В. Токоченко, В. Шамрай та інші. Особливості реформування державного управління в Україні в контексті європейської інтеграції вивчали такі науковці, як: В. Бакуменко, В. Воротін, С. Дубенко, В. Князев, Г. Немиря, І. Рад-

зієвський, І. Розпутенко, Г. Ситник, Ю. Сурмін, А. Чемерис та ін.

Втім, у працях зазначених вище вчених практично не висвітлюються або розглядаються побіжно аспекти нового державного менеджменту як сучасної парадигми реформування державного управління. Ґрунтовні дослідження цих аспектів можна віднайти у працях таких зарубіжних науковців і дослідників, як Л. Брінгенберг, М. Бівер, Д. Вальдо, Дж. Грінвуд, Г. Джордано, К. Поллітт і Ш. Харрісон, М. Моран, Д. Озборн, Р. Пайпер, Р. Родс, П. Флетчер, Н. Флін, О. Хагс, С. Хортон та ін.

Незважаючи на наявність значного масиву наукових напрацювань, у сфері державного управління наразі нерозкритим залишається питання науково-теоретичного обґрунтування концепції нового державного менеджменту. Зокрема, такі її аспекти, як: специфіка тлумачення цього терміна західними дослідниками, сутність і передумови його виникнення, а також основні стратегії і напрями реформ НДМ на прикладі Великої Британії як однієї з країн, у яких було започатковано парадигму НДМ.

## II. Постановка завдання

Мета статті – науково-теоретичне обґрунтування концепції нового державного менеджменту як напрями реформування державного управління у Великій Британії. Для досягнення мети дослідження поставлено такі завдання: 1) розглянути специфіку тлумачення зарубіжними вченими терміна “державне управління”; 2) розкрити історичні передумови виникнення та сутність концепції нового державного менеджменту у Великій Британії.

## III. Результати

Реформи менеджеризму, які були спрямовані на підвищення ефективності системи державного управління і бережливе використання державних коштів шляхом створення “невеликого за розмірами і конкурентоспроможного державного сектора, підвищення якості надання державних послуг населенню та швидкості реагування держави на задоволення потреб громадян”, широко впроваджено в США, Великобританії, Канаді, Австралії та Новій Зеландії [13, с. 9].

Спочатку розглянемо особливості тлумачення зарубіжними вченими поняття “державне управління”. У вітчизняній галузі науки державного управління як дефініція “новий державний менеджмент”, так і її співвідношення, взаємозв’язок із категорією “державне управління” залишається недостатньо дослідженими. У цілому можна стверджувати, що наразі в колах західних науковців не існує однозначного і загально визначення цього терміна. Актуальною і на сьогодні залишається фраза з опублікованої ще у 1955 р. західним дослідником

Д. Вальдо праці [17, с. 2] про те, що “...всі визначення державного управління одним реченням чи параграфом скоріше уподібнюються до інтелектуального безглуздя, ніж до обізнаності”. Здійснивши ґрунтовний аналіз цього терміна, професор з університету Тасманія Р.А. Родз у своїй публікації [15, с. 535] також дійшов висновку, що “... залишається відкритим питання: що ж таке державне управління?”.

Розмаїтість і складність тлумачення цієї дефініції зумовлені різною природою складових і сукупністю взаємозв’язків між ними, що, у свою чергу, ще більше актуалізує потребу в здійсненні її аналізу. Якщо проаналізувати наведені у науковій літературі [1, с. 5–6; 2, с. 63; 6, с. 758; 7, с. 53–54] інтерпретування цього терміна, то можна виявити суттєві розбіжності у підходах до їх вживання, які можна виокремити принаймні у три напрями: діяльність держави і її органів; структура, побудова, зв’язки та взаємодія державних інститутів, що виникають у процесі діяльності держави; проведення наукових досліджень у двох з означених вище напрямів.

О.Е. Хагс [12, с. 7] пропонує також розглядати термін “державне управління” як “діяльність і професію”. Існують й інші наукові тлумачення цього терміна, які ми не розглядатимемо з огляду на мету здійснюваного у статті дослідження, у контексті якого термін “державне управління” вживатиметься в зазначених вище перших двох значеннях, тобто практичних аспектах державного управління.

Внаслідок здійснюваних у Великобританії реформ, як зазначає британський дослідник К. Грей [9, с. 283], було “змінено форму самої держави, що уможливило новим способом адмініструвати суспільні блага та надавати державні послуги”. Австралійський вчений О.Е. Хагс [12, с. 1] також стверджує, що здійснювані в країні реформи кардинально змінили “роль держави у суспільстві” та започаткували нову державно-управлінську парадигму – НДМ.

Варто зазначити, що в сучасній науці наразі також не існує загально визначеного визначення терміна “новий державний менеджмент”, а його тлумачення різняться залежно від контексту та специфіки здійснюваних у конкретній країні світу реформ. Аналіз праці німецького науковця Л. Брінгенберга [4, с. 6] дає підстави стверджувати, що НДМ складається принаймні з таких трьох взаємозалежних між собою складових, як: 1) інноваційний підхід у державному управлінні (у частині визначення нових ролей, завдань і функцій держави); 2) сучасний напрям реформування державного сектора (зокрема, його реструктуризація і модернізація); 3) зорієнтоване на задоволення споживача (клієнта) надання державних по-

слуг. Існує наукова думка, що концепція НДМ не заперечує бюрократичну модель державного управління, а скоріше спрямована на урізноманітнення у застосуванні підходів, які найбільш адекватні конкретним обставинам та визначеним завданням. Отже, НДМ тісно пов'язане з державним управлінням і розглядається не як альтернатива державному управлінню, а як його доповнення, що, у свою чергу, спростовує погляди інших науковців і дослідників щодо несприйнятливості державним сектором інновацій.

Разом з тим концепція НДМ розроблялася на протиположності традиційному державному управлінню, що базується здебільшого на положеннях концепції ідеального типу бюрократії, яку розроблено відомим німецьким науковцем-соціологом Максом Вебером (1864–1920). Після Першої світової війни саме “веберівська” модель (у різних співвідношеннях її складових) 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 у реагуванні, неефективності, негнучкості та протидії впровадженню інновацій через запобігання виникненню ризиків. Метою реформ НДМ, крім усунення перелічених вище негараздів, стало підвищення рівня ефективності, результативності державного управління, дієздатності держави, а також її відповідності і швидкості реагування на задоволення потреб громадян. У кінцевому підсумку було схвалено концепцію реформи, в основу якої було покладено ідею трансформування в діяльність державного суспільного сектора механізмів підприємництва, менеджменту і практики ведення бізнесу [11, с. 21–31].

Для реформаторів державного управління бізнес-менеджмент завжди був привабливою моделлю як спосіб покращення ефективності і якості надання послуг. Державний менеджмент фокусувався на застосуванні менеджеріальних принципів та практики приватного сектора в діяльності організацій державного сектора. На відміну від класичного державного управління, ця модель не визнавала чітких правил, формальних процедур та уніфікованих систем [3, с. 45].

Реформи державного сектора Великобританії здійснювалися на основі двох базових радикальних стратегій [4, с. 4–6]: “стратегія маркетингу” – впровадження в діяльність органів державної влади концепції відкритої ринкової конкуренції. Ця стратегія, як її ще називають “відсторонення держави” (push the state back), спрямована на

здійснення радикальних змін у “традиційних” функціях державного управління; “стратегія мінімізації” – скорочення кількості державних службовців і бюджетних видатків на утримання органів державного управління, яка полягає у здійсненні заходів, які спрямовані на реформування структури й організації діяльності державного сектора.

Впровадження зазначених вище положень “доктрин” у систему державного управління Великобританії досліджують такі західні науковці, як Дж. Грінвуд, Р. Пайпер, Д. Вілсон, Л. Робінс, Л. Грінгенберг, Н. Флінт, С. Хортон, Дж. Роуз, Р. Роудз [4; 8; 9, с. 283–300; 10, с. 9–15] та ін. Нижче подано основні напрями менеджеризації державного управління Великобританії, які виокремлено на підставі аналізу та узагальнення перелічених вище джерел.

1. Дебюрократизація, скорочення державного апарату. Бюрократичні організації в НДМ розглядаються як неефективні, недієві і витратні, а також характеризуються скрупульозним дотриманням інструкцій, рутинним стилем роботи та надмірно “роздутим” штатом працівників.

2. Суспільний вибір і маркетизація (public choice and marketisation). Теоретики суспільного вибору<sup>1</sup> піддали критиці бюрократизм, аргументуючи тим, що державні чиновники зорієнтовані на вирішення власних інтересів, а також експансію надання ними державних послуг, яка призвела до “перевантаження” уряду. У Великій Британії теорія суспільного вибору знайшла своє відображення в ідеологічній течії “нові праві” (New Right), результатом впливу якої стало те, що “жорстка, ієрархічна, бюрократична форма державного управління, що панувала упродовж більшої половини ХХ ст., трансформувалася в нову, гнучкішу, основу на ринкових механізмах форму – державний менеджмент” [12, с. 1].

3. Приватизація. Як вже йшлося вище, постулатом концепції НДМ є твердження, що приватний сектор ефективніше й економніше надає державні послуги населенню, ніж держава. Практичним його втіленням стала приватизація. Найбільшим драматичним її проявом у Великій Британії став продаж майна, активів. Багато галузей промисловості було перетворено у відкриті акціонерні товариства з обмеженою відповідальністю, частина акцій яких залишилась у державі. Виконання окремих визначених

<sup>1</sup> Суспільний вибір (public choice) – аналіз політичної діяльності та процес прийняття управлінських рішень на основі використання економічних засад і обстоювання інтересів індивідів. Теоретики моделі суспільного вибору мислять категоріями ринку, розглядаючи як наріжний камінь у політичній діяльності егоїстичного і корисливого індивіда. Мета моделі суспільного вибору – обґрунтувати рішення, які приймаються колективно з погляду егоїстичної поведінки раціональних індивідів.

функцій держави також було передано не-прибутковим організаціям.

4. Консьюмеризм (захист прав споживачів) і можливість вибору. В умовах традиційного державного управління у громадян були обмежені можливості вибору асортименту послуг, які пропонували державні установи, більшість з яких були монополістами-провайдерми. Звичайно, у державному секторі існують обмеження консьюмеризму і можливостей вибору. Так, природа окремих державних послуг, як вважає Дж. Роуз [16, с. 79], "суттєво відрізняється від приватних послуг, наприклад, тих, які передбачають відносини примусу, – охорона правопорядку (міліцейське обслуговування, патрулювання), соціальна безпека (наркотична, алкогольна та інша залежність), а тому безальтернативно вимагає застосування затримання, арешту". У першому випадку громадськість неможливо розглядати у ролі клієнтів, а тому в них не має можливостей вибору в міліцейському обслуговуванні. Арештовані та жертви злочину не можуть розглядати себе клієнтами, а громадяни не мають права вибирати "послуги" з охорони правопорядку.

5. Оцінювання результатів діяльності. У НДМ посилений акцент робиться на оцінюванні діяльності органів державного управління, яке запозичене з приватного сектора, зокрема, з концепції управлінського обліку (management accounting). У підприємстві рентабельність визначається, як правило, за такими двома параметрами, як прибутки і збитки. Оцінювання діяльності органів державного сектора, зокрема, здійснюється за такими критеріями: 1) співвідношення ціни і якості, 2) результативність (efficiency), 3) ефективність (effectiveness) та 4) економність (economy). Слід зауважити, що серед як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників, науковців не існує загальноприйнятого визначення перелічених термінів: вони досить часто вживаються у різних значеннях та помилково розглядаються як взаємозамінні. Економність – заощадливе використання ресурсів (зменшення витрат) – найбільш простий термін для розуміння. Тлумачення понять результативність та ефективність, навпаки, часто породжує плутанину. Ефективність має безпосередній стосунок до завдань та оцінюється через визначення міри їх досягнення. Результативність визначає зв'язки між вкладеними у визначений вид діяльності ресурсами та отриманими з них результатами роботи (товари, послуги). Можливі випадки, коли ефективний менеджер, який виконує поставлені завдання, може розглядатися як нерезультативний менеджер – у випадку перевищення ним допустимих витрат ресурсів.

6. Регулювання та інспектування (нагляд, перевірки). Регулювання як механізм впливу держави на суб'єктів підприємництва через

застосування законодавчих, нормативних актів або домінування виконавчої влади перестало бути характерною рисою британського державного управління. Перевага стала віддаватися інспектуванню – процесу, за допомогою якого держава здійснює нагляд і моніторинг якості й ефективності надання державних послуг.

7. Фрагментація. Впровадження у державному секторі контрактної системи зумовило градації "замовник – покупець", "підрядник – постачальник", спонукало приватні фінансові ініціативи до фінансування суб'єктами підприємництва та реалізації ними державних програм.

Крім того, фрагментація відбулася навіть у галузях державних послуг, які не було приватизовано або виставлено на зовнішній аукціон. Внутрішні ринки та бюджетна децентралізація, наприклад, зумовили утворення госпрозрахункових, бюджетних та бізнес-підрозділів. Фрагментацію можна спостерігати і в інших сферах, наприклад у галузі охорони здоров'я в самоврядних шпитальних трастах. Основою концептуалізації фрагментації став принцип "спустошення держави" (hollowing-out of the State), який полягав у "позбавленні центральних і місцевих органів виконавчої влади повноважень щодо виконання ними функцій на користь альтернативним системам надання державних послуг населенню (зокрема, агенціям)". Також відбувалося "спустошення" британського уряду інститутами Євросоюзу, обмеження кола дискретних функцій державних службовців шляхом чіткого розмежування функцій політичних (вироблення політики, стратегічних рішень) та управлінських (практична реалізація напрямів політики, рішень). Держава, як йдеться в статті Р. Роудза [14, с. 661–662], стала не тільки фрагментованою, а й, зменшившись у розмірах, "спустошилася".

8. Спільне управління. До 1990-х рр., коли фрагментація стала досить помітною, виникла потреба у скоординованих, узгоджених діях різних державних агенцій, приватних і недержавних організацій у справі надання державних послуг населенню, що власне і зумовило потребу в розробленні підходу "спільне управління" (joined-up government).

#### IV. Висновки

Особливість тлумачення поняття "державне управління" детермінована різною природою і сукупністю взаємозв'язків його елементів у конкретних умовах і середовищі окремо взятої держави. Розбіжності, які існують в інтерпретації та вживанні цієї дефініції на Заході, можна виокремити у два окремих взаємопов'язаних напрями: 1) практична діяльність держави та її органів (функції державних органів; структурна побудова, зв'язки та

взаємодія інститутів держави в процесі її діяльності); 2) галузь науки.

Вивчення генези НДМ у Великій Британії дає можливість стверджувати, що виникнення цієї парадигми радикального реформування державного сектора, впровадження якої було розпочато урядом консерваторів у 1979 р. і по суті продовжується до сьогодні, було детерміновано: намаганням відшукати протипагу "традиційному державному управлінню", яке розглядалося як надмірно бюрократизоване і централізоване, неефективне, повільне в питаннях задоволення потреб населення та як противник нововведень; неспроможністю держави надавати населенню якісні послуги та фінансувати їх у належних обсягах; зменшенням надмірного і монопольного впливу держави на економічний розвиток країни. Виявлено, що серед західних науковців і дослідників наразі не існує єдиного, загально визнаного підходу до визначення поняття НДМ, тлумачення якого різняться залежно від контексту та специфіки здійснюваних в окремо взятій країні реформ. З'ясовано, що НДМ розглядається як: інновація у державному управлінні; сучасний напрям реформування державного сектора; альтернативна модель надання державних послуг населенню. Виявлено неоднозначність наукових думок, у яких концепція НДМ і державне управління розглядаються, з одного боку, як антиподи в окремих аспектах, а з іншого – як ланцюг взаємопов'язаних і взаємодоповнюваних підходів, застосування яких залежить від конкретних обставин і завдань суспільного розвитку.

### Література

1. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / [кол. авт. ; відп. ред. Н.Р. Нижник]. – К. : УАДУ, 1997. – 448 с.
2. Державне управління : словник-довідник / [уклад. В.Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
3. Радзієвський І.А. Трансформація системних характеристик державного управління в умовах глобалізації : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / І.А. Радзієвський ; НАДУ при Президентові України. – К., 2007. – 224 с.
4. Bringenberg L. First Management Reform Wave in Great Britain: [The Great Problems of Transforming Public Administration with 'New Public Management' Reforms] / L. Bringenberg. – Germany : Norderstedt, Grin Verlag, 2008. – 88 p.
5. Cheema G.S. From Public Administration to Governance: The Paradigm shift in the Link Between Government and Citizens / G.S. Cheema // Discussion Paper for 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance. – Seoul (Republic of Korea), 24–27 May, 2005. – 23 p.
6. Encyclopedia of governance : in 2 volumes / [Mark Bevir (Ed.) et al.]. – London : SAGE Publications Ltd., 2007. – Vol. 1. – 1028 p.
7. Fletcher P. Public Administration / P. Fletcher // H.V. Wiseman (ed.). – Political Science. – UK : London, Routledge & Kegan Paul. – 1967. – P. 51–77.
8. Flynn N. Public Sector Management / N. Flynn. – UK : London, Sage Publications Ltd; Fifth Ed. – 2007. – 328 p.
9. Gray C. A Hollow State? / C. Gray // R. Pyper, L. Robins (eds) United Kingdom Governance. – UK: London, Macmillan. – 2000. – P. 283–300.
10. Greenwood J. New Public Administration in Britain / J. Greenwood, R. Pyper, D. Wilson. – USA : New York: Routledge; 3 edition. 2003. – 304 p.
11. Horton S. Public management in Britain / S. Horton, D. Farnham – USA : New York; Palgrave Macmillan; First edition – 1999. – 290 p.
12. Hughes O.E. Public Management and Administration: [An Introduction] / O.E. Hughes. – USA : New York; Palgrave Macmillan, 3rd Revised ed. – 2003. – 303 p.
13. Public management developments: [Survey]. – Paris : OECD Publications, 1993.
14. Rhodes R.A.W. The New Governance: Governing without Government / R.R.A. William // Political Studies. – 1996. – № 44. – P. 652–667.
15. Rhodes R.A.W. Theory and Methods in British Public Administration: [the View from Political Science] / Rhodes Roderick Arthur William. // Political Studies. – 1991. – Vol. 34. – № 3. – P. 533–554.
16. Rouse J. Performance Management, Quality Management and Contracts / J. Rouse // S. Horton, D. Farnham (eds.) Public Management in Britain. – UK: London, Macmillan. – 1999. – P. 76–99.
17. Waldo D. The Study of Public Administration / D. Waldo. – USA: New York, Garden City, Doubleday. – 1955. – 72 p.