

.....

# МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

.....

УДК 351

**О. В. Іваненко**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного права,  
історії та теорії держави і права  
Навчально-наукового інституту права  
імені князя Володимира Великого  
Міжрегіональної академії управління персоналом

## НОВИЙ ПУБЛІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ Д. ОЗБОРНА ТА Т. ГЕБЛЕРА ЯК ПАНАЦЕЯ ВІД КРИЗИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

*Стаття присвячена дослідженню принципів засад здійснення «Нового публічного менеджменту», які справедливо вважаються революційними та такими, що відіграли надзвичайно важливу роль у формуванні абсолютно нової концепції державного управління. Разом із тим автор звертає увагу на те, що, попри шалену популярність НПМ у багатьох країнах світу, загальносвітові тенденції створюють базис для її фундаментальної трансформації.*

**Ключові слова:** новий публічний менеджмент, концепція нового державного управління Т. Геблера та Д. Озборна, каталізуюче управління, управління, що належить спільноті, змагальне управління.

**Постановка проблеми.** «Новий публічний менеджмент» (new public management — NPM), генеральний месидж якого стисло зводився до необхідності запровадження принципів та методик корпоративного управління для організації та функціонування державного управління, на сьогодні прийнято вважати універсальною моделлю переходу від державного адміністрування до державного менеджменту. Разом із тим у фокусі такого перетворення повинно було знаходитися розуміння того, що громадяни держави мають розглядатися як споживачі послуг, які надаються державою. До речі, найбільш активно ринкова концепція державного управління розроблялася та запроваджувалася в США, Великобританії, Новій Зеландії, Канаді, а суттєвого її впливу за-

знали Німеччина, Франція, Італія, Росія, Японія та Скандинавські країни [1, с. 60].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблем концептуальних засад нового державного управління присвячено наукові праці таких вчених, як: Дж. Бостон, Т. Гловер, Р. Грегорі, Р. Ендрюс, Т. Крістенсен, Т. Паллесен, М. Пейнтер, М. Пек, Е. Чонг, О. Антонова, Ю. Друк, І. Костюк, М. Пасічник, О. Решота, О. Руденко, В. Солових, В. Соловійов, Лі Жуйтін та ін.

**Мета статті** – проаналізувати ефективність нового державного управління та визначити можливості застосування окремих його положень під час здійснення державного управління нового ґатунку в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Дана концепція має назву «Концепція нового державного управління Т. Геблера та

Д. Озборна», адже саме книга даних дослідників найбільш повно розкриває систему принципів організації державного управління нової якості. На їх думку, бюрократія апіорі не здатна надавати якісні державно-управлінські послуги своїм громадянам і, таким чином, має бути замінена на уряд нового ґатунку, якій здійснює свою діяльність, виходячи з десяти базових принципів, серед яких чільне місце належить таким, як: передача контролю за діяльністю урядових установ від місцевої влади до громадськості; оцінювання корисності та ефективності роботи державних управлінців не по витратах, а по результатах; в основі здійснення державної управлінської діяльності має бути місія, а не правила та інструкції; отримувач державних послуг повинен розглядатися як їх покупець, а отже, за нього необхідно боротися; під час організації роботи зі здійснення державного управління переваги надаються корпоративним механізмам управління, а не раціонального типу господарювання; акцент на координацію діяльності всіх сфер суспільного життя (державної, приватної, некомерційної) тощо [1, с. 61].

Згідно із цією концепцією, якщо держава позиціонує себе як сучасну, вона має інтегруватися в сучасний інформаційний простір, стати його структурним елементом; запустити процес децентралізації та солідаризації, тим самим «розв'язати руки» державним управлінцям усіх ланок приймати ефективні, вчасні та адекватні рішення в межах їх компетенцій. Звичайно, неможливо говорити про ефективний державний менеджмент без перегляду умов оплати праці, яка повинна нараховуватися відповідно до отриманих результатів, тобто бути гнучкою. Отже, кардинальна зміна сприйняття мети державного управління і виведення в центр уваги громадянина, потреби та інтереси якого саме й мають бути задоволені в процесі роботи державних управлінців, неможлива без глибинних ідеологічно-ціннісних перетворень.

Дослідженню концепції нового державного управління Д. Озборна та Т. Геблера на сучасному етапі становлення вітчизняної науки державного управління була присвячена дисертаційна робота Лі Жуй-

тін. Сутність зазначеної концепції розкривається через десять принципів нового державного управління, а саме: більшою мірою керувати функціями управління, аніж виконувати їх; більшою мірою надавати споживачам можливості вибору, ніж обслуговувати їх; надавати послуги на основі конкуренції; управляти скоріше постановкою завдань, ніж визначенням правил; вкладати капітали в результати, а не в наміри; всемірно орієнтуватися на споживача; заохочувати підприємницький дух заробляння грошей, а не бюрократичну трату; надавати перевагу профілактиці перед лікуванням; здійснювати структурну децентралізацію і налагоджувати співпрацю децентралізованих структур; досягати змін за допомогою ринково орієнтованих зусиль [2, с. 55].

На превеликий жаль, дисертантка так і не дала визначення поняття державного управління через призму досліджуваної концепції, обмежившись лише аналізом сутності зазначених вище принципів. З метою проведення в подальшому компаративістського аналізу принципів здійснення державного управління в різні історичні проміжки часу або в контексті різних правових систем вважаємо за потрібне окремо зупинитися на вивченні даних принципів. Крім того, необхідність їх аналізу випливає з того, що наукова спільнота в галузі державного управління дедалі частіше заявляє про те, що новий публічний менеджмент (надалі – NPM) є чи не найоптимальнішою моделлю для сучасної України.

З огляду на те, що тест наукової статті має певні обмеження щодо свого обсягу, пропонуємо глибинно зупинитися на розгляді деяких принципів здійснення державного управління, поданих в інтерпретації Лі Жуйтін [2, с. 53].

*Каталізуюче управління як перший принцип* реалізується через перенесення акценту з виконання державних функцій на їх скеровування. На підтвердження дієвості такого підходу наводиться теза про те, що неможливо змусити орган, який функціонально організований для прийняття управлінських рішень виконувати ці ж самі рішення на високому рівні, адже крім того, що генетика зазначених видів

діяльності є різною, інструментарій для їх здійснення має бути в кожному випадку специфічний [3]. Дисертант зазначає, що управління, спрямоване на керування, активно формує свою спільноту, країну, націю; націлене на прийняття рішень і залучає до активності більше соціальних та економічних інституцій; більше регулює; замість того, щоб збільшувати штат державних службовців, воно слідкує, щоб інші інституції надавали послуги, відповідаючи на запити й потреби спільноти; а управління, що переймається наданням послуг, відмовляється від функції керування [2, с. 57].

Із зазначеного вище випливає, що головний акцент у здійсненні державного управління повинен ставитися на тому, аби скеровувати в необхідних напрямках зазначену діяльність. Тобто виходить, ніби повинно існувати два рівні державної управлінської діяльності: керівництво (вироблення директив та вказівок) та безпосередня реалізація цілей та завдань державного управління (задоволення потреб громадян через надання державного сервісу). Якщо так, тоді ми повинні говорити про якісно різні види органів державного управління: перші – здійснюють керівництво, а другі – безпосередньо виконують функції держави. Крім того, тут має наголос ставитися на тому, що компетенція даних органів має бути жорстко розмежована, адже, як вже зазначалося, органи, що скеровують державну управлінську діяльність, не можуть апріорі якісно виконувати власні вказівки.

*Другим принципом* нового державного управління, за Д. Озборном та Т. Геблером, є *управління, що належить спільноті* і має на меті надання можливості громадянам приймати участь у формуванні політики щодо здійснення державного управління, таким чином заохочуючи останніх до активної громадянської позиції. На користь доцільності виділення даного принципу наводяться такі аргументи: спільноти є більш відповідальними перед своїми членами в частині виконання зобов'язань, ніж органи або посадові особи системи державного управління; спільноти розуміються на проблемах своїх членів ліпше, ніж будь-які фахівці; органи державного управління надають сервіс,

а спільноти вирішують проблеми по суті; державні управлінці надають послуги, а спільнота піклується про своїх членів; спільноти структурно та функціонально є більш гнучкими та креативними порівняно з апаратом державного управління; спільноти здатні надавати якісні послуги дешевше, ніж державні; спільноти забезпечують дотримання стандартів правомірної поведінки більш ефективно, ніж представники апарату державного управління; спільноти фокусуються на потужностях, а система державного управління – на дефіцитах [4, с. 54].

З тексту дисертаційного дослідження незрозуміло, а як саме даний принцип може бути реалізовано в Україні?! Чи можемо ми вважати його об'єктивацією існування, наприклад, Громадської ради доброчесності, яка не є громадською, але є недержавною організацією (Non-governmental organization); є визначеним законом органом, через який громадськість може брати участь у кваліфікаційному оцінюванні судді (кандидата на посаду судді); члени Громадської ради доброчесності призначаються зборами представників громадських об'єднань і в подальшому не представляють інтереси цих організацій та об'єднань; діє на добровільних, волонтерських засадах; держава не оплачує жодні витрати на її утримання; водночас це не виключає фінансування окремих потреб з інших джерел, інформація про які щороку оприлюднюється на сайті Громадської ради доброчесності [5].

Наразі майже в усіх сферах життєдіяльності суспільства функціонують такого роду спільноти. Так, наприклад, Центр протидії корупції – грантова українська громадська організація, створена у 2012 році, яка основними напрямками своєї діяльності визначила: виявлення та запобігання корупційних схем під час закупівлі ліків; контроль над держзакупівлями; ініціювання розгляду законів про Національне антикорупційне бюро України; створення відкритого держреєстру бенефіціарних власників юридичних осіб та відкриття доступу до реєстрів майна; запуск системи електронного декларування тощо [6].

В основу даного принципу покладено базове положення теорії партисипаторної

(від англ. Participate – брати участь), учасницької демократії в частині переконання про здатність громадян не лише брати участь у виборах, референдумах, плебісцитах, а й безпосередньо в політичному процесі – в підготовці, прийнятті та впровадженні владних рішень.

На наш погляд, створення зазначених вище організацій заохочуватиме громадян до більш відповідальної та активної громадянської позиції. Поступово це надасть можливість через більш варіативний інструментарій впливати більш активно на формування та реалізацію державних управлінських рішень. Якщо подивитися на природу взаємовідносин влади та суспільства, то в центрі їх взаємодії знаходиться інтерес або бажання задовольнити власні потреби. У разі, коли йдеться про державу, яка наділена владою, то вона прагне використовувати людський та інший ресурсний потенціал із тим, аби отримувати прибуток. Громадяни ж держави, які, власне, як самі є ресурсом, так і створюють блага, потребують захисту, порядку, реального перерозподілу державних благ між усіма членами суспільства на засадах рівності та справедливості. Саме заради свого добробуту члени суспільства делегують частину своїх суб'єктивних прав представникам владних повноважень.

Проте, якщо з боку суспільства відсутня суворя вимога громадянського суспільства до влади на виконання взятих на себе зобов'язань щодо забезпечення добробуту населення країни, державні управлінці починають використовувати весь отриманий ресурс на своє благо, зловживаючи своїми можливостями. Слід чітко розуміти, що зловживання владою матиме місце тільки тоді, коли суспільство є інертним та не використовує своє право на те, аби впливати на формування політики в галузі державного управління.

Створення ефективної європейської країни апіорі передбачає наявність реального впливу громадянського суспільства на ухвалення державних рішень. У переважній більшості розвинених країн Європи сформовано розуміння того, що думка громадян при прийнятті державних управлінських рішень має вирішальне значення [7, с. 213].

У цьому питанні можна погодитися з думкою Д.О. Березовського про те, що залучення населення до процесів ухвалення управлінських рішень має різні шляхи, а саме: стимулювання місцевих громадських ініціатив, спрямованих на соціально-економічний розвиток відповідної адміністративно-територіальної одиниці та сприяння органам місцевого самоврядування в реалізації таких проєктів; розвиток механізмів регулювання суспільних відносин на основі посилення самоідентифікації населення з територією відповідного села, селища, міста, формування почуття «малої Батьківщини»; вдосконалення системи громадського моніторингу соціально-економічних показників, перебігу соціально-економічних реформ, етапів реалізації інвестиційних проєктів, формування системи збору та поширення кращих практик проведення реформ на регіональному й місцевому рівнях; налагодження партнерських відносин між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою [8].

Особлива увага повинна звертатися на те, що громадський моніторинг та контроль можливий лише завдяки тісній праці громадськості із центральними органами виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями. У цьому розрізі громадський контроль має розглядатися як необхідна умова прозорого та відкритого функціонування центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування й повинен стати механізмом забезпечення функціонування системи державного управління на засадах демократії. Громадський же моніторинг оприлюднення результатів діяльності органів державного управління повинен розглядатися як важель впливу на останніх. Проте для того, аби цей механізм був дієвим, необхідно створити налагоджений механізм зворотного зв'язку між спільнотою і державним управлінським апаратом та реально діючий інститут спільної відповідальності виконавчої влади та громади, що стане запорукою для швидкого отримання інформації, відкритості та зацікавленості державних структур до проведення громадського моніторингу та контролю [8].

З огляду на це пропонуємо розглядати організації на кшталт Громадської ради доброчесності та Центру протидії корупції як перші кроки на шляху до формування свідомого громадянського українського суспільства, яке через реалізацію принципу управління через спільноти впливатиме на здійснення державного управління в інтересах суспільства. Проте абсолютно невірним буде вважати, що спільнота безпосередньо може приймати участь у здійсненні державного управління. Так, різного роду громадські організації можуть створюватися при міністерствах, здійснювати моніторинг, прогноз, аналітику, проте, приймати управлінські рішення, обов'язкові для виконання населенням країни, вони не зможуть. Їх діяльність обмежується можливістю впливати на формування політики в певній галузі суспільного життя, що, у свою чергу, тягнучиме прийняття відповідних державних управлінських рішень, проте останні прижиматимуться виключно державними управлінцями.

Принципом нового публічного менеджменту, на переконання Д. Озборна та Т. Геблера, має стати змагальне управління, сутність якого полягає в запровадженні змагальної системи в галузі надання послуг [2, с. 57] із метою усунення можливостей виникнення там монополії. Звичайно, перевагами здійснення державного управління в галузі надання сервісів для населення на конкурентній основі є підвищення ефективності; більша вмотивованість відповідати вимогам сьогодення; стимулювання новацій та оптимізації роботи; тімбілдінг тощо.

У дисертаційному дослідженні Лі Жуйтін акцентується увага на тому, що змагальність як принцип повинен реалізовуватися не лише в частині надання послуг населенню, але й під час забезпечення належного функціонування усієї системи державного управління, наприклад, поліграфічні послуги, бухгалтерський облік та аудит, телекомунікаційний зв'язок, транспортний парк тощо.

Відверто кажучи, викликає стурбованість теза про можливість здійснення державного управління на засадах змагальності, тим паче за участю приватних структур. На наш погляд, якщо виходити

з розуміння державного управління як діяльності держави (органів державної влади), спрямованої на створення умов для як найповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [9, с. 50], то апріорі невірним буде говорити про можливість надання послуг населенню приватними особами. Як нам здається, не слід плутати надання послуг населенню зі здійсненням державної управлінської діяльності. До того ж, у тексті розглядуваної роботи йдеться про те, що змагальність може мати місце у забезпеченні належного здійснення своєї роботи органами державного управління (логістика, поліграфія, харчування тощо). Проте тут, мабуть, мова йде про те, що здійснення будь-якої державної управлінської діяльності потребує різного роду ресурсного (інформаційного, матеріально-технічного тощо) забезпечення. І тут, звичайно, з точки зору ефективного використання державних коштів, передбачених на такого роду витрати, актуалізується питання на конкурентній основі підбирати постачальників послуг.

Крім того, абсолютно дивно виглядає теза дисертанта, що «науковий тандем наголошує на тому, що конкуренція має бути добре структурована та керована», оскільки в розрізі залучення на конкурентній основі постачальників сервісів для органів державного управління повинно йтися про те, що така діяльність обов'язково має здійснюватися у відповідності до чітко виписаної у законодавстві України процедури. Із цією метою створено, наприклад, ProZorro – сучасну систему проведення відкритих та ефективних публічних закупівель прозоро, яка забезпечує створення, розміщення та публікацію тендерів онлайн, обмін між учасниками торгів інформацією та документами в електронному вигляді, доступність для аналізу та громадського контролю. Створення такого проекту є ключовим елементом реформи державних закупівель в Україні, а його метою було зменшення корупції та підвищення довіри бізнесу у сфері державних закупівель.

Що ж стосується здійснення самого державного управління на змагальній основі, то нам здається це абсолютно неприпустимим з огляду на те, що виключно органи державного управління, які наділені державно-владними повноваженнями, мають право на здійснення такого роду діяльності.

**Висновки і пропозиції.** Резюмуючи зазначене вище, можна сказати, що принципи «Нового публічного менеджменту» можуть справедливо вважатися революційними й такими, що відіграли надзвичайно важливу роль у формуванні абсолютно нової концепції державного управління. Разом із тим акцентуємо увагу на тому, що попри шалену популярність НПМ у багатьох країнах світу, загальносвітові тенденції створюють базис для її фундаментальної трансформації.

#### Список використаної літератури:

1. Волкова А.В. Формирование систем государственного управления в России (политико-аксиологический подход). [Текст]: дис. ... канд. полит. наук: спец. 23.00.02. Санкт-Петербург, 2014. 395 с.
2. Жуйтін Лі. Концепція нового державного управління Т. Геблера та Д. Осборна: теоретичні засади та практика. [Текст]: дис. ...на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. 25.00.01. Київ, 2016. 200 с. URL: [https://www.nung.edu.ua/files/attachments/li\\_zhuytin\\_dis.pdf](https://www.nung.edu.ua/files/attachments/li_zhuytin_dis.pdf).
3. Drucker P. The Age of Discontinuity [Text]. / P. Drucker. New York: Harper Torchbooks, 1978. 420 p.
4. McKnight J. Regenerating Community [Text]. // Social Policy, winter, 1987. P. 54–58.
5. Офіційний сайт Громадської ради доброчесності. URL: <https://grd.gov.ua/about/faq>.
6. Офіційний сайт Центру протидії корупції. URL: <http://anticorruption.com.ua>.
7. Чурсін В.П. Інститут громадських інспекторів як організаційно-правова форма забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування. Публічне Управління: теорія і практика. 2011. № 2(6). С. 213–218.
8. Березовський О.Д. Моделі формування ефективної системи публічного управління: зарубіжний досвід моніторингу та контролю. Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2013. № 6. URL: [file:///C:/Users/Hp/Downloads/Duur\\_2013\\_6\\_12.pdf](file:///C:/Users/Hp/Downloads/Duur_2013_6_12.pdf).
9. Енциклопедичний словник з державного управління. [Текст] / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

#### **Иваненко А. В. Новый публичный менеджмент Д. Осборна и Т. Геблера как панацея от кризиса в государственном управлении: отдельные вопросы теории и практики**

*Статья посвящена исследованию принципиальных основ осуществления «Нового публичного менеджмента», которые справедливо считаются революционными и такими, которые сыграли чрезвычайно важную роль в формировании абсолютно новой концепции государственного управления. Вместе с тем автор обращает внимание на то, что, несмотря на бешеную популярность НДИ во многих странах мира, общемировые тенденции создают базис для ее фундаментальной трансформации.*

**Ключевые слова:** *новый публичный менеджмент, концепция нового государственного управления Т. Геблера и Д. Осборна, катализирующее управление, управление, принадлежащее сообществу, соревновательное управление.*

#### **Ivanenko O. The new public management of D. Osborn and T. Gebler as a panacea for the crisis in public administration: separate questions of theory and practice**

*The article is devoted to the study of the fundamental principles of the implementation of the «New Public Management», which are rightly considered revolutionary and those that played an extremely important role in the formation of a completely new concept of public administration. At the same time, the author draws attention to the fact that despite the frenzied popularity of NDIs in many countries of the world, global trends create a basis for its fundamental transformation.*

**Key words:** *new public management, concept of the new state government T. Gebler and D. Osborn, catalyzing management, management, belongs to the community, competitive management.*