

А. В. БЕРЕЗА

ОТОТОЖНЕННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І ПРИВАТНОГО СЕКТОРА У НОВОМУ ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто ключові положення концепції Нового державного управління, проаналізовані наслідки її реалізації на практиці; виділено основні причини її неспроможності підвищити ефективність діяльності органів виконавчої влади.

Ключові слова: *нове державне управління, виконавча влада, ефективність.*

© *БЕРЕЗА* Анатолій Валентинович – кандидат політичних наук, докторант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Рассмотрены ключевые положения концепции Нового государственного управления, проанализированы последствия ее реализации на практике, определены основные причины ее неспособности увеличить эффективность деятельности органов исполнительной власти.

Ключевые слова: *новое государственное управление, исполнительная власть, эффективность.*

The main theses of the New Public Management are considered. The consequences of its implementation are analyzed and the main reasons of its inability to improve the efficiency of the executive power are defined.

Key words: *New Public Management, executive power, efficiency.*

Постійний пошук шляхів оптимізації діяльності органів виконавчої влади та підвищення ефективності їх діяльності є основним чинником зміни наукових парадигм у дослідженні державного управління. Кожна з цих концепцій має свої позитивні та негативні риси, аналіз яких дає змогу посилювати позитивний ефект та мінімізувати недоліки в ході розробки нових адміністративних реформ.

У 1980-ті роки на Заході відбулася чергова зміна парадигми державного управління, в результаті чого особливої популярності набула концепція «нового державного управління» (НДУ, new public management), що відображає нове розуміння статусу, соціальної ролі держави і адміністрації у суспільстві. Найбільш відомими прикладами її застосування на практиці є Великобританія часів прем'єрства М.Тетчер, Нової Зеландія, частково Австралія, США, скандинавські країни.

Дана концепція запозичує методи, які використовуються у недержавному секторі – некомерційних організаціях та бізнесі, корпоративному управлінні. Ці методи орієнтовані в першу чергу на суттєве підвищення гнучкості прийняття рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, делегування повноважень на нижчий рівень прийняття рішень та посилення механізмів зворотного зв'язку. Автори концепції НДУ вважали, що більша орієнтованість державного управління на ринок призведе до зростання ефективності його діяльності.

Один із авторів концепції – Дж.Бостон визначив низку характеристик, що відрізняють органи державної влади від організацій приватного сектору, а саме: наявність правових обмежень (суди, законодавство, ієрархія), залежність від політичного впливу, примусовий та монополістичний характер, широкий вплив, контроль з боку громадськості, складнощі в оцінюванні діяльності тощо¹. Однак, на його думку, проведення адміністративної реформи відповідно до принципів НДУ сприятиме нівелюванню цих відмінностей.

Деякі автори визначають НДУ як комбінацію таких елементів як подрібнення державних органів (поділ великих бюрократичних органів на менші); конкуренція між різними державними органами та між державними органами та приватними фірмами; стимулювання запровадження економічних критеріїв оцінки діяльності державного апарату.

Характерними для нового державного управління є наступні риси.

1. Виконавча влада, її органи та посадові розуміються не як право і можливість, а як механізм, фірма по обслуговуванню клієнтів – громадян; держава – як ринок надання послуг цим клієнтам; дії уряду – як конкуренція на ринку надання послуг з приватним сектором.

2. Шляхом приватизації державних підприємств М.Тетчер запровадила нову модель розподілу праці між державним і приватним сектором економіки. Прива-

тизацію було здійснено у таких важливих сферах як житлове будівництво, надання комунальних послуг, охорона здоров'я, освіта, транспорт тощо.

3. Позбавлення державних службовців привілеїв, зменшення розмірів державного апарату.

4. Реорганізація вищого керівництва міністерств з метою заміни політичних керівників, бюрократичної еліти – так званих «мандаринів» на «жорстких управлінців», тобто безвідмовних виконавців у рамках законів, інструкцій, які не заважають від політиків.

5. Ринковий і контрактний підхід до управління державними видатками, ставлення до громадян як до клієнтів, яким державний апарат надає суспільні послуги. В процесі комплексної реорганізації були створені нові органи виконавчої влади – публічні служби, що не підпорядковувалися міністрам.

Все це, на думку ініціаторів нової моделі державного управління, яка також називалася «державним менеджментом», повинно було створити ідеальний тип раціональної держави. Однак, дана концепція не виправдала сподівань своїх прихильників і на початку ХХІ ст. втратила свою популярність.

Критика державного менеджменту («нового державного управління») зводиться до кількох ключових моментів.

1. Редукція функцій державного апарату до ролі приватного підприємства з обслуговування громадян-клієнтів. Потрібно розуміти, що в сучасних суспільствах чітко розділені політико-адміністративна і економічна системи. У одній присутній громадянин політичної спільноти – держави (або місцевої громади), в іншій – споживач, фактичний або потенційний учасник ринкового попиту. Якщо в економічній сфері можливості громадянина залежать від його фінансового становища, то у політичній сфері всі громадяни є рівноправними.

Тобто, державне управління – це діяльність державних (і муніципальних) органів влади у політико-адміністративній системі по наданню і забезпеченню конституційно-законодавчих прав громадян, наданню суспільних послуг, виходячи з принципу рівноправ'я громадян. В свою чергу, державний менеджмент – це діяльність державних (і муніципальних) органів влади в економічній системі з надання суспільних послуг громадянам за принципом ринкових відносин, в залежності від їх матеріального становища.

Поняття «споживач» і «послуги», які широко використовуються у ринковій економіці, не можна так же широко використовувати в державному управлінні, оскільки проблематично визначити як послугу арешт порушника правопорядку, наглядово-контрольні відносини податкової інспекції, які по суті є актами суверенної влади держави і їх зв'язок з механізмом обслуговування, наданням послуг якщо і має місце, то лише у вторинному значенні.

2. Невідповідність між запитом споживачів-громадян та пропозицією товарів і послуг, представленою державним сектором. Вільний споживчий вибір не може бути ефективним механізмом гармонізації суперечностей попиту на суспільні послуги (житла, медицини, освіти). Економічні ринкові механізми управління повинні поєднуватися з державним перерозподілом суспільних доходів і послуг, наданням державної підтримки малозабезпеченим, інвалідам, людям похилого віку для пом'якшення соціальних диспропорцій, зменшення соціальної напруженості, забезпечення рівних стартових можливостей. Важливо, щоб така політика регулювання була здатна підтримувати функціонування ринку. Відповідно, політико-адміністративна система не повинна розчинятися в економічній системі, державне управління – у державному менеджменті.

3. Істотною невдачею «нового державного управління» є організація державної служби не як єдиної системи державного апарату, а за принципом фрагментарності. У приватному секторі організації діляться за продуктом, який вони виробляють. Але така модель сегментації державної служби не узгоджується з практикою раціоналізації виробництва, принципами узгодженості, координації та інтеграції економіки.

4. Не сприяв значному підвищенню економічної ефективності діяльності державного апарату і не допоміг подолати фінансову кризу. Це можна бачити на прикладі диверсифікованого спектру видів діяльності територіальної адміністрації (міста, муніципального утворення). Муніципалітет може володіти житловим фондом, складським господарством, виставковими площами, розважальними парками, готелями, пекарнями; він може займатися енергозбереженням, місцевими перевезеннями, водопостачанням і каналізацією, утилізацією відходів; він може управляти вечірніми школами, музеями і театрами, а також лікарнями, будинками престарілих тощо. Водночас ця ж сама муніципальна адміністрація матиме в своєму складі податкову службу, служби реєстрації жителів, соціального забезпечення, охорони здоров'я, раду міського планування, і так далі з широким спектром відповідних суспільних функцій. В цих сферах діяльність муніципалітету неможливо оцінювати за допомогою єдиних економічних стандартів і норм. Відповідно, політика управління повинна залишатися відкритою по відношенню до різноманітних суспільних функцій і інших видів управлінської діяльності². Ефективність діяльності адміністрації території вимірюється соціальними (не завжди кількісними) показниками, ступінню відповідності послуг, що надаються, і товарів в державному секторі, суспільним запитам і потребами, підвищенням якості життя населення даної території.

Недоліки даної концепції дали підстави низці дослідників проголосити смерть НДУ, стверджуючи що наступає ера цифрового управління, в якій особливе значення відводиться урядовому контролю, цілісному підходу та інформатизації³. У США та Великобританії позиції НДУ виявилися ослабленими появою нових концепцій: теорії Третього шляху Е.Гідденса⁴ та теорії публічного блага М.Мура⁵ та Дж.Бенінгтона⁶, які переорієнтували увагу теоретиків і практиків державного управління на громадянина, мереживний уряд та роль державних органів у роботі із громадянами для створення публічних цінностей

Отже, не вирішеною проблемою в рамках парадигми «нового державного управління» залишилося створення адекватних регулюючих зв'язків політичними, правовими та економічними механізмами управління. Тобто, як інтегрувати в цілісну систему державного управління її політико-адміністративну, правову і економічну підсистеми без їх спрощеного ототожнення одна з одною.

1. *Boston J., Martin J., Pallot J. Public Management: The New Zealand Model.* – Auckland: Oxford University Press, 1996. – Р. 7. 2. *Глазунова Н.И.* Государственное (административное) управление. – М.: ТК Велби, 2006. – С. 53. 3. *Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J.* New public management is dead. Long live digital-era governance // *Journal of public administration research and theory.* – 2006. – №3. – Р. 467–494. 4. *Giddens A.* The third way: the renewal of social democracy. – Cambridge, 1998. 5. *Moore M.* Creating public value: strategic management in government. – Harvard, 1997. 6. *Benington J.* Reforming public services: 21st century public services, putting people first. – L., 2007.