

УДК 342.5

Ю. Д. ДРЕВАЛЬ

МЕНЕДЖМЕНТ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Проаналізовано питання запровадження принципів менеджменту в діяльність органів державної влади. З'ясовано, що публічний менеджмент є системною, складною і, певною мірою, суперечливою державною політикою.

Ключові слова: державне управління, менеджмент, новий публічний менеджмент.

The questions of the principles of management in the work of organs of state power have been analyzed. It has been found out that public management is systematic difficult and at least contradictory in state.

Key words: public administration (state administration), management, new public management.

Ефективність сучасного реформування системи державного управління значною мірою залежить від застосування нових концепцій та форм соціальної взаємодії, уже апробованих у країнах зі сталими традиціями демократичного врядування. У низці різноманітних таких концепцій заслуговують на увагу “менеджмент”, “державний менеджмент”, “публічний менеджмент”, “менеджеризм”, “новий державний менеджмент” та “новий публічний менеджмент”, в яких управління в різних варіаціях пов’язується з ефективністю та результативністю.

Методології дослідження менеджерських аспектів в управлінській діяльності присвятили свої праці Б. Бозман, Д. Болді, Дж. Вульф, Е. Майо, М. Мескон, М. Альберт і Ф. Хедоурі, П. Окойн, Д. Осборн, Т. Геблер і П. Пластрик, К. Полліт, Л. Рю та Л. Біар, Л. Террі, К. Худ та інші західні дослідники.

Останнім часом зазначена проблематика аналізується й українськими та російськими науковцями, зокрема: О. Амосовим, В. Голубь, Г. Зінченком, В. Комаровським, Г. Одінцевою, Л. Приходченко, Л. Сморгунівим, В. Солових та А. Ліпенцевим. Науковці сходяться на тому, що запровадження менеджменту в діяльність органів державної влади пов’язано, головне, з недостатньою ефективністю традиційного адміністрування, частковим сприйняттям принципів регулювання ринкових відносин та недержавних організацій.

Разом із тим потребує більш детального аналізу питання реалізації наведених поглядів у врядування в різних країнах світу, тобто в управлінську практику. А це, у свою чергу, вимагає систематизації найбільш значущих підходів до тлумачення державного (у більш широкому значенні – “публічного”) менеджменту.

Відак, з огляду на сказане, завданням цієї статті є: систематизація напрацьованих науковців щодо сутності публічного менеджменту, уточнення співвідношення між публічним менеджментом на новим публічним менеджментом, а також з’ясування практики запровадження принципів менеджменту в діяльність органів державної влади.

Для предмета нашого дослідження непересічне значення мають напрацювання А. Файоля, якого сьогодні називають одним із класиків менеджменту [14, с. 5]. Актуальним, зокрема, залишається його твердження: “Управляти – означає передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати й контролювати” [15, с. 17]. У руслі наведеного виокремлюються й функції адміністрування: передбачення, організація, розподіл, координація та контроль [15, с. 13].

До основних здобутків науковця відноситься й формулювання принципів управління. Це, зокрема: 1) поділ праці; 2) влада; 3) дисципліна; 4) єдність командування; 5) єдність керівництва; 6) підпорядкування індивідуальних інтересів загальній меті; 7) винагорода; 8) централізація; 9) ієрархія, або скалярний принцип; 10) порядок; 11) рівність; 12) стабільність персоналу; 13) ініціатива; 14) корпоративний дух [5, с. 254].

Аналіз теоретичної спадщини А. Файоля обмежується, як правило, його працею “Загальне й промислове управління”, написаною в 1916 р. й націленою, передусім, на дослідження суто економічних процесів. Проте автор з часом значною мірою вдосконалив власну управлінську концепцію. Яскравим прикладом такої еволюції став виступ науковця на Другому Міжнародному з’їзді з управління (м. Брюссель, 1923 р.), який викликав значний резонанс у політичному житті тогочасної Європи. Учасники зібрання, зокрема, підкреслювали: “Файоль робить наголос на необхідності для державних установ запозичувати правильність й діловитість організації з досвіду промислових підприємств та особливо підкреслює це” [16, с. 18]. Урядовці деяких країн, які були присутніми на з’їзді, навіть зобов’язалися запровадити наведений підхід в управлінську практику. Утім, за згадкою учасника подій Ю. Любовича, такі обіцянки були не більше, як даниною авторитету А. Файоля [16, с. 31].

Ускладнення суспільних відносин у середині та другій половині ХХ ст. спонукало появу значної кількості змістовних моделей публічного менеджменту. М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі у книзі “Основи менеджменту” наголос зробили на процесі здійснення державного управління [8]. Дотичним до наведеного є й підхід, сформульований Л. Рю та Л. Біаром у книзі “Менеджмент: теорія та застосування” [13, с. 44-45]. Б. Бозман вважає за необхідне підкреслити значущість визначення цілей та стратегії, пов’язаної з навколишнім середовищем [19]. В. Голубь, окрім іншого, вказує на такі характеристики адміністрування та менеджменту: “З різноманітних визначень слідусь, що адміністрування істотно звеличує дотримання інструкціям і службам, у той час, як для менеджменту пріоритетні: досягнення результатів та персональна відповідальність менеджера, щоб результати були досягнуті” [2, с. 31]. На думку Г. Зінченка, “на відміну від адміністративної системи, менеджмент передбачає більш високий ступінь свободи як керівників, так і підлеглих” [4, с. 165]. А. Ліпенцев дещо зміщає акценти, вказуючи, що в межах методології підходу “державний менеджмент – новий державний менеджмент” автори переважно використовують термін “організаційна культура”, коли розглядають культуру державної установи” [7, с. 212].

Отже, сутнісні риси публічного менеджменту, порівняно з класичним адмініструванням, мають позначатися сукупністю таких обставин:

– націленістю на кінцевий результат;

- поєднанням більшої міри свободи дій з відповідальністю;
- значущістю організації та організаційної культури;
- відкритістю для впливів навколишнього середовища;
- зв'язками з користувачами послуг, наявністю зворотного зв'язку.

У 1980-х рр. у деяких країнах на менеджеральній основі було започатковано проведення адміністративних реформ, які в деяких деталях навіть вирізнялися від наявної на той час теоретичної основи. В організацію державного управління було запроваджено, зокрема, фінансові й економічні методи, запозичені у приватному секторі. Взірцем для проведення таких реформ була державна політика, проваджувана у Великій Британії урядом М. Тетчер, що базувалася на принципах відокремлення надання державних послуг від їхнього виробництва, орієнтації більшою мірою на інтереси споживачів, а також запобігання різноманітним проблемам шляхом гнучкого планування. Водночас слід звернути увагу й на те, що наведена політика могла успішно реалізовуватися лише в умовах “сильної держави”, яка в особі її провідників і мала забезпечити проведення нового курсу. Як стверджує, зокрема, С. Перегудов, роль держави в роки правління М. Тетчер взагалі “стрімко зросла” [11, с. 175].

У цьому сенсі заслуговує на увагу й спрямованість тогочасних реформ у Новій Зеландії, що ґрунтувалися на децентралізації та вдосконаленні соціальних програм та забезпечили вихід країни з кризового стану. За оцінкою Д. Осборна та П. Пластрика, успішність реформ у цій країні завдячувала волі державних та політичних діячів, а також підтримці з боку суспільства [9, с. 136].

На наведеній основі формувалася й концепція нового публічного менеджменту, який став розглядатися як теоретична основа для проведення адміністративних реформ.

Основи нової управлінської теорії було сформульовано в рукописі Д. Осборна та Т. Геблера під назвою “Осмилюючи управління...”. Автори, зокрема, систематизували принципи нового публічного адміністрування, а також аргументовано довели наявність у нових умовах нерозривного зв'язку між політикою та управлінням. Зазначені погляди були популяризовані й розвинуті в колективній праці російських науковців під назвою “Політико-адміністративне управління”, в якій значну увагу приділено політико-адміністративній системі та концепції політичних мереж. Л. Сморгунов узагалі наполягає на тому, що “теорія політичних мереж відновлює зв'язки між управлінням та політикою” [12, с. 27]. Х. Вольманн вістряма нового публічного менеджменту вважає нарівні з запозиченням ринкових регуляторів ще й наявність управлінського циклу, традиційний акцент в якому ставиться на постановці мети, реалізації певної програми та її оцінюванні [21, с. 6].

Разом із тим у тлумаченні деяких науковців відмінності між “державним менеджментом” та “новим публічним менеджментом” видаються не досить значними та стосуються лише нюансів управління. К. Худ, наприклад, складовими нового публічного менеджменту називає: 1) професійний менеджмент у державній сфері; 2) ясні стандарти і мірки виконання; 3) більшу увагу кінцевій продукції (результату); 4) створення нових управлінських союзів, досягнення ефективності як усередині організації, так і в зв'язках із зовнішнім оточенням; 5) систему змагань

у державному секторі, нові стилі управління, що апробовані у приватній практиці; б) кращу дисципліну, економію ресурсів [20]. У даному переліку якісно новим видається хіба що положення щодо нових стилів управління. Усі ж інші характеристики властиві й “традиційному” державному менеджменту.

Водночас, П. Окойн вважає за необхідне розділяти у руслі нового публічного менеджменту теорію суспільного вибору та менеджери́зм, які, відповідно, базуються на тісному переплетінні та межуванні політики й адміністрування [18]. Утім, і на це слід звернути особливу увагу, теорія суспільного вибору як один із підрозділів економічної теорії започатковується ще в 1960-х рр.

Деякі науковці, до речі, проводять межу, скоріше, не між державним (публічним) менеджментом та новим публічним менеджментом, а між публічним менеджментом й адмініструванням. У цьому сенсі заслуговують на увагу напрацювання Л. Волчкової та В. Мініної щодо розмежування предметів адміністрування та державного (публічного) менеджменту. Адміністрування, на їхній погляд, “це впорядкувальна діяльність органів державної влади і управління, яка формує основу для стабільних відносин і взаємодій суб’єктів влади, управління, господарського й суспільного життя”. Державний же менеджмент полягає у використанні підприємницьких та інноваційних видів управлінської діяльності [1].

До сутнісних рис нового публічного менеджменту, порівняно з традиційним менеджментом, з урахуванням зазначеного, маємо віднести:

- більшу міру відкритості влади;
- чіткі стандарти й критерії управлінської діяльності;
- оперативне реагування на нові тенденції суспільного розвитку (у тому числі й на кризові явища);
- сприйняття деяких елементів регулювання, властивих недержавним організаціям і ринковому сектору: гнучке планування, більшу міру орієнтації на кінцевий результат; тісний взаємозв’язок між ефективною організаційною структурою та якістю роботи з населенням (якістю послуг) тощо.

Наведені компоненти концепції нового публічного менеджменту мають доволі привабливий вигляд. Утім, значущість наведеної концепції має виявлятися не в загальних гаслах та деклараціях намірів, а в можливості бути реалізованою у практиці управлінської діяльності.

Насамперед, слід зауважити, що навіть у країнах зі зрілими традиціями демократичного врядування реалізація наведених принципів супроводжувалася деякими ускладненнями в суспільному житті. Не можуть сприйматися однозначно позитивно й “рейганоміка” та “тетчеризм”, тобто реформування політичної системи США та Великої Британії на засадах нового публічного менеджменту. Відомо, наприклад, що одним із найвагоміших результатів діяльності Р. Рейгана нарівні з частковим оздоровленням фінансової системи була різка поляризація американського суспільства. За оцінкою ж Ч.-Ф. Ендрейна, “уряд Тетчер у 80-х рр. централізував державну владу, посилив насильницькі заходи у відношенні до населення, встановив більш жорстку координацію політичних заходів та обмежив політичний плюралізм, особливо для профспілок, церкви, і навіть для торговельних союзів” [17, с. 93–94].

Суперечливість наведеного курсу була відзначена й британськими виборцями. У результаті проведених у 1997 р. парламентських виборів, наприклад, консерватори отримали найгірший результат за останні 90 років. Разом із тим лейбористи, які стали незаперечними переможцями виборчих перегонів, перейняли деякі програмні ідеї опонентів та почали запроваджувати “тетчеризм з людським обличчям” [10, с. 78].

Чи не найбільше вразливим аспектом наведених реформ став частковий відхід від демократичних стандартів. Адже, наприклад, менеджмент як тип керівництва тяжіє до акцентування уваги на технології управлінського процесу, натомість затушовуючи його політичну складову (що, до речі, призводить до ущемлення таких невід’ємних складових політики, як політичне лідерство та партійно-політичне представництво). Р. Дарендорф образно й доволі влучно охарактеризував наведені тенденції так: “Політика, що проводиться як бізнес (як в Америці), чи бізнес, який називає себе політикою (як в Англії), не так уже й далекі від експансії мафії (як в Італії)” [3, с. 235].

Для предмета нашого дослідження непересічне значення також має і той факт, що деякі розвинені країни задовго до появи “нового публічного менеджменту” вже апробували деякі схожі управлінські засоби. Так, початок реалізації цієї моделі в Новій Зеландії та Великій Британії попервах не викликав зацікавленості громадськості й не був сприйнятий у таких країнах з високорозвиненою економікою, як ФРН та Японія. Як вказує Е. Леффлер, наприклад, однією з причин такого стану речей був незрівнянно вищий рівень якості публічних послуг у цих країнах [6, с. 280]. Поява ж у ФРН часткового інтересу до нової концепції пов’язувалась з податково-бюджетною кризою, що є підставою для позначення “нового публічного менеджменту” як “антикризового менеджменту”.

З огляду на наведений вище матеріал, новий публічний менеджмент постає як складна, системна і певною мірою суперечлива державна політика. Така політика, навіть з урахуванням її беззаперечних позитивних якостей, не може вважатися ні єдино правильною, ні навіть найбільш ефективною. До її переваг, передусім, слід віднести більшу міру відкритості влади та принципову націленість на кінцевий результат. Окрім того, новий публічний менеджмент виявився ефективним підґрунтям для подолання системної кризи (і в цьому сенсі його можна називати й “антикризовим менеджментом”). Запозичення ж державним сектором деяких ринкових регуляторів неможливо оцінити якось однозначно (ринковий підхід зримо висвітлює здатність органів державної влади ефективно здійснювати власні повноваження, водночас затушовуючи стандарти демократичного врядування).

У річизі зазначеної проблематики нагальним завданням для подальших досліджень має бути уточнення структури нового публічного менеджменту, а також упровадження його принципів у практику владарювання в перехідних суспільствах.

Література:

1. *Волчкова Л. Т.* Реформирование государственного управления в контексте основных тенденций развития современного общества / Л. Т. Волчкова,

В. Н. Минина // Государственное управление : электр. вестн. – 2006. – № 7. – Режим доступа : http://e-journals.spa.msu.ru/7_2006.html

2. Голубь В. В. Державно-управлінська взаємодія у контексті розвитку концепції державного менеджменту / В. В. Голубь // Наук. вісн. Академії муніципального управління. Серія “Управління”. – К., 2007.

Вип. 2 (8) : Муніципальне та державне управління. – 2009. – С. 27–37.

3. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы / Ральф Дарендорф ; [пер. с нем. Л. Ю. Пантиной]. – М. : РОССПЭН, 2002. – 288 с.

4. Зинченко Г. П. От администрирования к менеджменту. (Опыт реформирования государственной службы в Великобритании) / Г. П. Зинченко // Полис. – 1996. – № 1. – С. 163–170.

5. Кравченко А. И. История менеджмента : учеб. пособие для студ. вузов / А. И. Кравченко. – М. : Академ. проект, 2003. – 560 с. – (Сер. “Gaudeamus”).

6. Лефлер Э. Германия / Эльке Лефлер // Реформа государственного управления: международный опыт / Н. Мэннинг, Н. Парисон ; пер. с англ. – М., 2003. – С. 263–279.

7. Ліпенцев А. В. Вплив організаційної культури державних органів влади на процеси реформування державного управління: міжнародний досвід / А. В. Ліпенцев // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х., 2007. – Вип. 4 (19). – С. 208–215.

8. Мескон М. Основы менеджмента / Майкл Мескон, Майкл Альберт, Франклин Хедоури ; [пер. с англ. М. А. Майорова и др.]. – 2-е изд. – М. : Дело, 2001. – 800 с.

9. Осборн Д. Управление без бюрократов. Пять стратегий обновления государства / Дэвид Осборн, Петер Пластрик ; [пер. с англ. Э. Загашвили, Л. Лопатникова]. – М. : Прогресс, 2001. – 536 с.

10. Перегудов С. Великобритания после выборов 1997 года: обычная смена власти или прорыв в XXI век? / С. Перегудов // Мировая экон. и междунар. отношения. – 1998. – № 3. – С. 74.

11. Перегудов С. П. Тэтчер и тэтчеризм / С. П. Перегудов. – М. : Наука, 1996. – 301 с.

12. Политико-административное управление : учебник / под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. – М. : РАГС, 2004. – 496 с.

13. Райт Г. Державне управління / Глен Райт ; [пер. з англ. В. Івашко]. – К. : Основи, 1994. – 191 с.

14. Управление – это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. – М. : Республика, 1992. – 351 с.

15. Файоль А. Общее и промышленное управление / А. Файоль ; [пер. Б. В. Бабина-Кореня]. – Л. ; М. : Книга, 1924. – 160 с.

16. Файоль А. Учение об управлении / Анри Файоль. – Рязань : Издательство, 1924. – 80 с.

17. Эндрейн Ч. Ф. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования / Ч. Ф. Эндрейн ;

[пер. с англ. И. И. Мюрберг]. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 320 с.

18. *Aucoin P.* Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, Governance / P. Aucoin // Public management – 1990. – Vol. 3/2.–P. 115–137.

19. *Boseman B.* Public Management: The State of Art / B. Boseman. – San Francisco, Cal. : Jossey-Bass, 1993. – 217 p.

20. *Hood Ch.* A public management for all seasons? / Ch. Hood // Public Administration. – 1991. – № 69 [Spring]. – P. 3–19.

21. *Wollman H.* Evaluation in Public-sector reform: Toward a “third wave” of evaluation? / H. Wollman // Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar ; H. Wollmann (ed.). – 2003. – P. 1–11.

Надійшла до редколегії 22.04.2011 р.