



DOI 10.37491/UNZ.72.4  
УДК 351:659 (477)



Валентина НИКОЛАЄВА<sup>1</sup>

## СУЧАСНІ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ЄС: ДОСВІД ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

*Наведено порівняльну характеристику європейських систем державного управління. Особливу увагу приділено новим моделям державного управління в країнах ЄС: New Public Management (NPM) — новому державному менеджменту; New Public Governance (NPG) — новому публічному управлінню або New public service (NPS) — новій публічній службі; Good Governance (GG) — належному, доброму управлінню. Вказано як позитивні, так і негативні характеристики цих моделей державного управління. Розкрито успішне реформування державного управління за рахунок створення відповідних інституцій та дотримання відповідних принципів, процедур, стандартів державного управління та цінностей, якими повинні керуватися державні службовці. Доведено, що сфера організації державного управління та державної служби в ЄС має широкий досвід через впровадження так званих «м'яких» стандартів. Основну увагу приділено висвітленню ефективних інструментів реформування державного управління в ЄС, їх головних функцій. Окреслено наслідки впровадження NPM за європейськими регіонами, яка була адаптована за презентацією Вальтера Кікєрта. Визначено ключові властивості нового державного управління та кардинальні напрямки адміністративних реформ, що здійснювались у*

<sup>1</sup> кандидат педагогічних наук, доцент,  
доцент кафедри соціології управління  
Донецький державний університет управління (м. Маріуполь)  
valennik@gmail.com,  
<https://orcid.org/0000-0003-4594-303X>.



кожній країні ЄС, і удосконалення головних взаємопов'язаних складників системи державного управління, до яких належать інституції; правила і процедури, процеси і механізми координації співробітництва; кадровий потенціал. З'ясовано проведення реформування державного управління через реформу адміністративних процедур, розвиток державної служби, процес децентралізації і агенсифікації. У сучасних демократичних державах управлінські інновації спрямовані на підтримку ринкових механізмів демократизації органів державної влади; ринкову маркетизацію (трансформацію) роботи держави з масовим упровадженням методів державного менеджеризму. В означених моделях державного управління покладений клієнтоорієнтований підхід, який дозволяє виробити відповідну стратегію, яка базується на споживацьких цінностях, задоволенні очікувань від надавачів послуг і впровадженні інформаційних технологій.

**Ключові слова:** державне управління, NPM — новий державний менеджмент, GG — належне управління, агенсифікація, клієнто-рієтований підхід.

**К**омплексний процес європейської інтеграції стосується майже всіх сфер українського суспільства і передусім пов'язаний із внутрішніми реформами: адаптацією законодавства України до законодавства ЄС, імплементацією європейських цінностей, трансформацією інституцій, поступовим переходом до європейських стандартів, норм і процедур. Тому вивчення європейського досвіду реформування державного управління набуває на сьогодні актуальної значущості.

Наразі механізми державного управління в цих країнах зазнали вагомих змін, які пов'язані з новими концептуальними підходами в державному управлінні (табл. 1) [1, с. 318–319].

До старої системи управління у розвинених європейських країнах відноситься належать такі: *Public Administration* (РА — традиційне державне управління, яке характеризується розвиненістю бюрократії, відсутністю інноваційності, оперативності, ефективності та зворотного зв'язку); до нових систем управління; *New Public Management* (NPM — новий державний менеджмент, якому притаманне надання послуг громадянам в умовах ринку; орієнтація на потреби громадян, результат, інновації в стратегічному плануванні); *New Public Governance* (NPG) або *New public service* (NPS — нова публічна служба, де в центрі уваги державного управління повинні бути громадяни, громада та громадянське суспільство, а головна роль державних службовців полягає в наданні допомоги громадянам та задоволенні спільних інтересів). До них можна додати *Good Governance* (GG — належне, ефективне управління, яке спрямоване на діалог між державою та приватними суб'єктами; розширення форм громадянської активності та переважання нових методів політико-адміністративного управління). GG зосереджується на створенні та підтриманні умов, які сприяють підвищенню добробуту: сприяння відкритому та плюралістичному суспільству; зміцнення прозорого, підзвітнього,



ефективного національного уряду; посилення верховенства права, в тому числі справедлива та доступна правова та судова система; просування незалежних засобів масової інформації та поширення інформації; антикорупційні ініціативи; зусилля щодо зменшення надмірних військових витрат, запровадження нових інформаційних технологій [2].

Таблиця 1.

**Порівняльна характеристика європейських систем  
державного управління**

Система управління/ критерії	«Стара» система державного управління	«Нова» система державного управління
Сутність	вибудовувалась на поділі (балансуванні) між політикою і управлінням	концепція неополітична, але його внутрішня суть має політичне підґрунтя
Складові системи	бюрократія й ієрархічна побудова відносин	виконання завдань на основі мультипрофесіональності команди, які працюють від початку і до кінця поставленої мети
Головна мета	концентрація уваги на функціях, виконанні завдань	зосередження уваги на дорученнях, процесах й «відрядній роботі»
Базові поняття	керівництво	адміністрування і управління
Функції	адміністративний державний контроль та неухильне, беззаперечне виконання завдань; відсутність варіантів	повнота прийняття рішень та контроль за виконанням всіх процесів покладені на команду, яка вибудовує свою роботу на основі ринкових моделей регулювання відносин

Актуальність цих питань спонукає до необхідності поглибити дослідження теоретико-методологічних аспектів, пов'язаних з висвітленням ключових моделей державного управління та їх реформування.

Проблеми реформування державного управління досліджували зарубіжні вчені: І. Бенкс, П. Біркіншоу, В. Браун, В. Вайс, К. Кеніг, К. Кемпбелл, М. Клейтон, Ж. Зіллер, С. Осборн, Т. Габлер, І. Оуен, П. Далеві, Х. Маргетс, Т. Берцель, Д. Рабін, П. Богесон, М. Кларк, О. Майер, Тео Тууне, М. Портер, Р. Роде, Б. Санто, Р. Сірден, К. Худ, Р. Фостер, К. Фрідман, Л. Фуллер, Парк та Франке, Х. Ціммерманн, Ф. Шнапп, Й. Шумпетер. Серед вітчизняних науковців слід відзначити: Г. Андрощука, О. Бандурку, Ю. Битяка, В. Бесчасного, М. Гнидюка, О. Власенка, В. Євдокименка, Я. Михайлюка, Є. Лезезу, М. Пухтинського, Г. Писаренка, В. Тимощука, Х. Хачатуряна та ін.

Вважаємо за доцільне, схарактеризувати вище зазначені моделі нового державного управління; виявити як переваги, так і негативні наслідки впровадження; розкрити складові успішного реформування державного управління з метою подальшого врахування під час реформування державного управління в українському суспільстві.

Деякі аспекти реформ NPM багатьма дослідниками [3–9] були піддані критиці, зокрема вони стверджують, що NPM зруйнував єдність



трох принципів бюрократичної системи в сучасному світі — сталість, анонімність і нейтралітет, що призвело до нових проблем, пов'язаних зі зменшенням значущості та привабливості державної служби, до втрати значної кількості кваліфікованих управлінців. Крім того, NPM виявляється нездатним вирішити певні державні завдання та здійснення суспільством політичного контролю за діями уряду, адже йдеться мова не тільки про забезпечення економічної ефективності, але і справедливості в діяльності держави. Не до кінця розробленими є і проблеми відкритості та професіоналізму державної служби.

Незважаючи на певні недоліки, використання ідей NPM позитивно вплинуло на систему державного управління західних країн, управлінські структури почали своєчасно та результативніше реагувати на запити суспільства, стали відкриті для громадського контролю, і як результат — більш ефективні.

Зауважмо, що у *Good Governance* також є недоліки [10]:

1. Проблема процесу — складність залучення широких верств суспільства до прийняття певних державно-управлінських рішень.

2. Проблема часу — відсутність достатньої інформації, коли обговорення відтерміноване в часі.

3. Проблема згоди — незгода з результатами обговорення в різних груп суспільства.

4. Проблема доступу до інформації при обговоренні — інваліди, жителі віддалених територій можуть бути виключені з процесів не тільки обговорення, але і забезпечення інформацією з багатьох важливих питань

У свою чергу, Б. Нунберг [11] стверджувала, що країни, що розвиваються, повинні зосередитись на зміцненні централізованих моделей управління державною службою, а реформи державного сектора повинні надати пріоритет контролю за установами та підбору персоналу. На практиці багато країн застосовують підхід, який поєднує елементи різних моделей державного управління. Хоча підходи NPG та NPS пропонують корисні корективи, зосереджуючись на міжорганізаційних відносинах та залученні громадян, вони не пропонують комплексного вирішення проблем ефективності державних служб.

Заради успішного реформування в країнах ЄС були створені:

1. Європейський інститут державного управління (EIPA).

2. Європейська мережа державного управління (EPAN) — неформальне об'єднання державних службовців усіх країн-членів ЄС.

3. Веб-сайт EUPAN для активізації співробітництва мережі EPAN та налагодження її внутрішніх і зовнішніх комунікацій [12].

Запровадження вищезазначених інституцій сприяло нарощуванню співпраці в галузі державного управління: йшов обмін досвідом, пошук нових механізмів та інструментів державного управління, узагальнювалася управлінська практика, поступово формувалися стандарти державного управління та державної служби.

Сфера організації державного управління та державної служби в ЄС має широкий досвід через впровадження так званих «м'яких» стандартів:



- Біла книга з європейського врядування;
- рекомендації конференції міністрів, відповідальних за питання державного управління та/чи голів департаментів державних служб;
- принципи та єдині стандарти до організації державного управління (табл. 2);
- нормативні акти ЄС, що містять соціальні стандарти;
- введення та визначення поняття «європейський адміністративний простір» (*European governance*) та «європеїзація».

Таблиця 2.

**Європейські принципи, процедури і стандарти державного управління**

Принципи	Норми і стандарти	Цінності, якими повинні керуватися державні службовці
<ul style="list-style-type: none"> <li>— відкритість і прозорість;</li> <li>— активна участь громадян;</li> <li>— підзвітність;</li> <li>— результативність;</li> <li>— узгодженість.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— гарантія доступу до урядових документів;</li> <li>— обов'язкові громадські консультації напередодні прийняття урядового рішення;</li> <li>— єдині вимоги до організації бюджетного процесу і фінансової звітності;</li> <li>— єдині вимоги до внутрішнього і зовнішнього аудиту;</li> <li>— єдина нормативна база для проведення державних закупівель.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— неупередженість і доброчесність;</li> <li>— незалежність державних службовців від політичного керівництва;</li> <li>— державний службовець служить народові, а не керівництву.</li> </ul>

*European governance* — різнорівневе управління в полівекторній системі, яку складають європейські інституції; національні органи влади, місцеве самоврядування; громадянське суспільство, залучення міжнародних експертів та лобістів. Європеїзація це — поширення досвіду та запровадження кращих управлінських практик органів ЄС або інших держав-членів у національних системах державного управління, адаптації або модернізації національних процедур, норм, стандартів до норм і правил ЄС [13].

При реформуванні державного управління в усіх країнах ЄС були імплементовані дієві інструменти (рис. 1).

В основі моделі САФ покладено стратегія досягнення ефективних результатів організації та задоволення клієнтів, суспільства та самих працівників за рахунок належного лідерства, відповідного планування, компетентного людського ресурсу, налагодженого партнерства, достатнього ресурсозабезпечення, контролю за процесом.

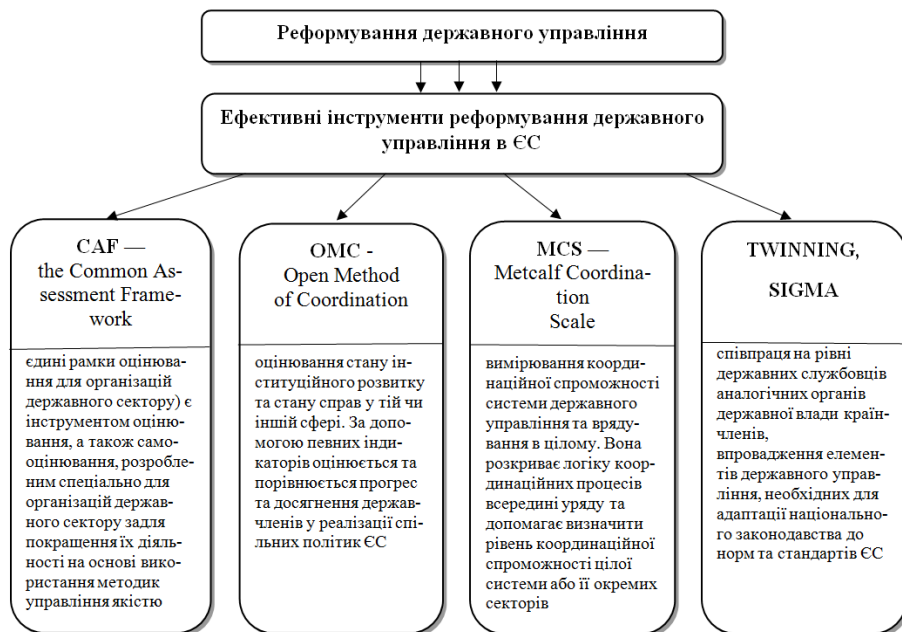


Рис. 1. Основні інструменти регулювання державного управління в ЄС

Як інструмент вироблення і координації європейської політики ОМС допомагає реалізувати заплановану мету, і, одночасно надає державам-членам ЄС можливість вибору засобів та шляхів реалізації.

Необхідно зазначити, що Шкала координації Меткафа (*Metcalf Coordination Scale*) дозволяє не тільки визначити рівень координаційної спроможності цілої системи або її окремих секторів, а також виявити вади координації: недостатню комунікацію (обмін інформацією) між різними міністерствами та відомствами; відсутність механізмів розв'язання конфліктів, посередництва; брак базових знань та досвіду проведення переговорів; недоліки адміністративної культури (відсутність єдиних стандартів поведінки посадовців, державних службовців); відмінності в розумінні урядової стратегії та пріоритетів та інші.

Впровадження інструменту *Twinning* було започатковано Європейською комісією в 1997 році у контексті розширення Європейського Союзу. Цей новий інструмент інституціональної розбудови був створений з метою інтеграції законодавства ЄС у законодавство країн-бенефіціарів. На сьогодні впроваджено більше двох тисяч проектів *Twinning* [14].

Цей список можна доповнити програмою SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management* — Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту), яка була запропонована ще на початку 90-х років ХХ ст. за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку і ЄС.



За останні десятиліття система державного управління в ЄС піддалась суттєвим трансформаціям за рахунок участі урядових і неурядових акторів, беручи активну участь у процесі прийняття рішень. Водночас Європейська комісія сфокусувала свою увагу на подальшому посиленню ролі громадськості і пересічних громадян з метою підвищення відповідальності виконавчих органів ЄС перед обраними представницькими органами. До ключових властивостей нового державного управління можна віднести: практичний професійний менеджмент; стандарти й показники ефективності, що існують; більший акцент на контроль виходу; створення більше керованих; перехід до посилення конкуренції; стрес в управлінні приватним сектором; дисципліну і економність у використанні ресурсів [15].

За оцінкою прийнятого нового державного управління на практиці різницю можна визначити традиції та культуру управління по всій Європі. Характеристика NPM за європейськими регіонами, адаптована за презентацією Вальтера Кікєрта (2010), на Європейській конференції соціальних служб [16] надана в табл. 3.

Таблиця 3.  
Характеристика NPM за європейськими регіонами

Країна, регіон	Структурні елементи наявності NPM	Характер впливу NPM
ФРН	Культура державної служби. Легалізм. Виразний регіоналізм та вокалізм.	Змішаний
Менші європейські держави (Фінляндія, Швеція, Данія, Австрія, Нідерланди, Бельгія)	Неокопоративізм. Консенсусна модель демократії.	Відносний успіх
Південна Європа	Формалізм і легалізм. Політизація державної служби. Патронат та клієнтоцентрізм.	Незначні досягнення
Об'єднане Королівство	Політичні реформи змусили зміни. Відкритість до методів ведення бізнесу.	Відносний успіх

Кардинальним напрямком адміністративних реформ, що здійснювались у кожній країні ЄС, було ефективне удосконалення головних взаємопов'язаних складників системи державного управління, до яких належать [17; 18]:

- 1) інституції;



2) правила і процедури, що регулюють їх внутрішню роботу, та процеси й механізми координації співробітництва;

3) кадровий потенціал (підготовка та перепідготовка державних службовців із належним рівнем кваліфікації, підвищення їх адміністративної спроможності).

Це охоплює створення нових моделей управління, організацію державного управління, реформу адміністративних процедур, розвиток державної служби, процес децентралізації і агенсифікації.

*Агенсифікація* — це і є побудова політико-управлінських мереж. Реформи були розпочаті лише в тому випадку, якщо вони дійсно були необхідні на основі зовнішнього тиску, але не з послідовної моделі реформ, таких як: *New Public Management*, *New Public Governance*, *Value Based Governance*, *New Public Administration* тощо.

Не вичерпує змісту управлінських інновацій лише орієнтація на клієнта. У сучасних демократичних державах управлінські інновації, направлені на підтримку ринкових механізмів демократизації органів державної влади; ринкову маркетизацію (трансформацію) роботи держави з масовим упровадженням методів державного менеджеризму [19].

Проведений вище аналіз дозволяє стверджувати, що в означених моделях державного управління покладений клієнтоорієнтований підхід, який дозволяє виробити відповідну стратегію. Ця стратегія базується на споживацьких цінностях, задоволенні очікувань від надавачів послуг і впровадженні інформаційних технологій. Неабияку роль відіграють технології менеджменту, які пов'язані з дослідженням вимог клієнтів (індивідуальний підхід, зручність, увага до споживача), економії ресурсної бази, забезпечення пріоритетів споживачів. Усі елементи системи державного управління трансформовані відповідно до цього принципу. Фактично відбувається вироблення нової моделі взаємин органів державної влади громадян та громадянського суспільства — реалізуються різноманітні механізми надання послуг. Така модель базується на масовому залученні у сферу державного управління механізмів, способів, процесів, технологій функціонування ринку. Націленість на задоволення певних потреб (інтересів) споживачів передбачає бачення громадянина як «клієнта-покупця».

Органічне упровадження ринкових методів управління і принципів відповідного управління обумовило визначення основних напрямів адаптації до сучасних умов, які існують у провідних країнах ЄС систем державного управління. Йдеться мова про інформатизацію, дебіюрократизацію, децентралізацію, деконцентрацію (аутсорсинг), приватизацію та запровадження економічних механізмів регулювання управлінських процесів і сервісне адміністрування. Загальним інструментом реалізації намічених напрямів стала орієнтація діяльності органів державного управління на концепцію управління за результатами, зосереджену на підвищенні якості бюджетних послуг шляхом активної співпраці органів державного управління з некомерційними структурами, з населенням.





## Список використаних джерел

1. Rhodes R. (1999). Understanding Governance. Policy Network, Government, Reflexivity and Accountability. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 459 p.
2. OECF (1992), OECD (1992). Development Assistance Committee's Work on Participatory Development and Good Governance. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
3. Osborne S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8 (3), 377–388. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>.
4. Peters, B. G., & D. J. Savoie, eds. (1998). Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms. Montreal: Canadian Centre for Management Development.
5. Denhardt R. B., & J. V. Denhardt (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60 (6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>.
6. Koppell J. (2010). Administration without Borders. *Public Administration Review*. Special Issue on the Future of Public Administration in 2020, 70(1), 46–55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02245.x>.
7. Pollitt C., & Bouckaert G. (2011). Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the NeoWeberian State, 3rd ed., Oxford : Oxford University Press.
8. Bouckaert G., Nakrošis V., & Nemeč J. (2011). Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results, *The NIS-PACEE Journal of Public Administration and Policy*, 4 (1), 9–29. <https://doi.org/10.2478/v10110-011-0001-9>.
9. Guogis A., Smalskys V., & Ferraz D. (2012) Is the New Governance Supplementary or Opposite to New Public Management? The Lithuanian and Portuguese. *International Public Management Journal*. January 2012. pp. 2–49.
10. Dunleavy P., Margetts H, Bastow S., & Tinkler J. (2006). New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16 (3). 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>.
11. Nunberg B. (1992). Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries. Policy Research Working Paper, WPS 945. Washington D.C. *The World Bank*. URL : <http://bit.ly/2wXqaNT>.
12. European Public Administration Network. *EUPAN*. URL : <http://www.eupan.org>.
13. Support for Improvement in Governance and Management by the Organization for Economic Co-operation and Development and European Union. *SIGMA — OECD*. URL : <http://www.sigmaweb.org>.
14. Інструмент інституційної розбудови TWINNING. *Державна служба України з безпеки на транспорті*. URL : <http://bit.ly/2TOILVG>.
15. Hood, C. (1991) Public management for all seasons. *Public Administration*. Spring, 3–9. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
16. Kickert, W. (2010) Public Management, the Fiscal Crisis and Beyond. *European Social Services Conference*. Barcelona, 22 June 2010. *European Social Network*. URL : <http://bit.ly/3aNgAfg>.
17. Kovač P., & M. Bileišis (eds) (2017) Public Administration Reforms in Eastern European Union. Member States Post-Accession Convergence and Diverge. University of Ljubljana, faculty of administration. Ljubljana, Vilnius. 506 p.



18. Contemporary issues in the public management of social services in Europe Contemporary issue. *European Social Network*. URL : <http://bit.ly/2wWpVTi>.
19. *Deming W. E.* (1982) *Quality productivity and Competitive*. Cambridge : Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study.

Надійшла до редакції 12.12.2019

**Valentyna NYKOLAIEVA**

*Donetsk State University of Management*

### **Modern Models of Public Administration in EU Countries: Implementation Experience**

*The comparative characteristics of European public administration systems are presented. Particular attention is paid to new models of public administration in EU countries: New Public Management (NPM); New Public Governance (NPG) or New public service (NPS); Good Governance (GG). Both positive and negative characteristics of these government models are listed. Successful reform of public administration is revealed through the creation of appropriate institutions and adherence to the relevant principles, procedures, and standards of public administration and values that should be guided by civil servants. It is proved that the sphere of organization of public administration and civil service in the EU has wide experience through the implementation of so-called «soft» standards. The focus is on highlighting effective tools for reforming public administration in the EU, their main functions. The implications of NPM implementation for European regions, which were adapted by Walter Kicker's presentation, are outlined. The key features of the new public administration and the cardinal directions of administrative reforms implemented in each EU country are identified, as well as the improvement of the main interconnected components of the public administration system, which include: institutions; rules and procedures, processes and mechanisms for coordination of cooperation; personnel potential. The realization of the reform of the public administration through the reform of administrative procedures, the development of the civil service, the process of decentralization and agencification were clarified. In modern democratic states, managerial innovations are aimed at supporting market mechanisms for democratization of public authorities; market marketing (transformation) of the work of the state with the mass introduction of methods of state managerialism. In these government models, a customer-centric approach is put in place to develop an appropriate strategy based on consumer values, meeting expectations from service providers and implementing information technology.*

**Keywords:** *public administration, NPM — New Public Management, GG — Good governance, agencification, client centred approach.*