**Тема 5 Передумови та засади *new public management***

#### Сутність публічного менеджменту та його еволюція

У кінці ХХ – на початку ХХІ ст. уряди багатьох країн світу здійснили ряд реформ, що були спрямовані на покращення їх функціонування, у відповідь на вимогу громадян, які були невдоволені великою кількістю державних установ та не надто високою якістю надання ними публічних послуг. Уряди експериментували з багатьма концепціями вдосконалення своєї роботи та зменшення коштів платників податків на реалізацію дер- жавних програм, у результаті чого, а також під впливом ряду політичних, економічних, соціальних, інституційних та інших факторів появилася пе- редумови до нових форм управління в державному секторі.

Отже, нові реалії вимагали застосування нових підходів до управ- ління: заміни традиційних способів управління, що базувалися на вико- ристанні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на та- кі, що зорієнтовані на надання публічних послуг, які б задовольняли їх споживачів. Так, у державному секторі модель публічного адмініструван- ня ("бюрократична модель") трансформувалася у модель публічного управління ("ринкову модель"): акценти змінилися з виконання роботи згідно з інструкціями і чіткими правилами на роботу, що спрямована на надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів (рис. 8.1).

Отже, як видно з рис. 8.1, еволюційно класична теорія менеджмен- ту у державному секторі реалізувалася на практиці через модель публіч- ного адміністрування (англ. *public administration*), неокласична теорія ме- неджменту – через модель публічного управління (англ. *public management*), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публі- чного управління (англ. *new public management*).

Класична (ієрархічна) теорія менеджменту

Публічне адміністрування

Неокласична (поведінкова) теорія менеджменту

Публічне управління

Сучасна теорія менеджменту

Нове публічне управління

Рис. 8.1. **Еволюція моделі управління у державному секторі** [135]

Термін "публічне управління" (англ. *public management*), який почав застосовуватися поряд із терміном "публічне адміністрування" (англ. *public administration*), вперше, як у роботі [135] стверджує Босак О. З. ви- користовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р., який його визначив таким чином: "Публічне управління – це пошук у най- кращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних ці- лей державної політики".

Сьогодні в літературі можна знайти багато визначень терміна "пуб- лічне управління" (англ. *public management*), що спонукає його додаткову аргументацію.

Слово "публічний" (лат. *рublicus*) означає суспільний, відкритий, гласний, неприватний. У словнику В. Даля зазначено: "публічний – все- народний, оголошений, явний, відомий; для публіки, суспільства влаш- тований, народний, ... вселюдний; такий, що належить усім обивателям спільно, всій громадянській громаді" [141].

Юліан Кобилянський у своєму латинсько-українському словнику, на який у роботі [99] посилається Семенчук Т. Б., слово *рublicus* перекладає як "публічний, народний, громадський, державний". Новий тлумачний словник української мови подає кілька значень слова "публічний":

1. Який відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий.
2. Призначений для широкого відвідування, користування; громад- ський, загальний, загальнодоступний.
3. Стосується публіки [70].

Слід погодитися з думкою Семенчик Т. Б. [94], відповідно до якої терміни "публічне адміністрування", "публічне управління" та "державне управління" відмінні за своєю сутністю.

Щодо терміна "публічне управління", то Програма розвитку ООН послуговується визначенням, запропонованим американським ученим Джем М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: "Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутріш- ній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлін- ських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забез- печення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персо- налом та оцінка ефективності" [142].

Відповідно до теорії публічного управління, як стверджується у ро- боті [135], діяльність уряду і неприбуткових організацій в деяких важли- вих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектору. Та- ким чином, одні й ті самі управлінські інструменти, що максимізують ефе- ктивність та результативність роботи, можуть використовуватись як у приватному, так і у публічному секторах. Отже належне публічне управ- ління має бути сфокусоване на забезпеченні спроможності задля досяг- нення результатів. А роль менеджерів у публічному секторі полягає у тому, щоб "заохочувати працівників, а також представників широкої гро- мадськості та окремих організацій, працювати разом для досягнення ре- зультатів, на які вони, можливо, мають незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади" [142].

Крістофер Поллітт та Гірт Боукаерт, професори Інституту публічно- го менеджменту Лювенського католицького університету (Бельгія), стве- рджують, що термін "публічне управління" може вживатися у щонаймен- ше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політи- ків (1), структури і процедури органів державної влади (2), системне ви- вчення чи то діяльності, чи то структур та процедур (3) [120]. Отже, пуб- лічне управління включає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефек- тивне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних заці- кавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Ще з початку ХХ ст., учені, розглядаючи державу як особливий ме- ханізм управління справами суспільства, розвивали теорію публічного управління в рамках політичної науки.

Багато цією проблемою займалися в США, в тому числі на рівні президентів, а 28-й з них – Вудро Вільсон, автор 10 політичних та істори- чних досліджень, одержав ступінь доктора політичних наук, визнаний за- сновником сучасного американського публічного управління. У своїй

праці "Дослідження управління" (1887 р.) він обґрунтував публічне управління як спосіб реалізації публічної влади, можливість поєднання демократичного уряду (виборної політичної влади) та ефективного пуб- лічного управління в дусі менеджменту Ф. Тейлора [141].

Усі уряди, підкреслював Вудро Вільсон, несуть дві базові функції: політичну, яка полягає у виробленні загальних напрямів політики і

законів;

адміністративну, яка є додатком цих двох загальних напрямів полі- тики і законів до конкретних індивідуумів і ситуацій.

Політична функція повинна реалізовуватися в рамках політичної системи – сукупності взаємопов'язаних, взаємодіючих інститутів держав- ної влади та громадських організацій, груп, окремих громадян.

Адміністративну функцію уряду В. Вільсон намагався розглядати як позаполітичну, відстоював необхідність професійної державної служби.

В. Вільсон пропонував відокремити публічне управління від політи- ки, застосувати до нього технологію наукового менеджменту.

Отже, сутність публічного управління проявляється у впливі суб'єк- та управління на суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно з суспільно-значущими функціями та повноваженнями, які на цей суб'єкт покладені.

Таким чином, сутність публічного управління можна визначити як управлінський вплив – гласну взаємодію держапарату і суспільства у ході прийняття важливих для держави (суспільства, населення) рішень, дій, як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, у якій всі суспільні інсти- тути, громадяни можуть бути не тільки в ролі об'єктів управління, а й ви- ступати суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади та управління.

Можна сказати, публічне управління – це управління суспільством разом із суспільством.

#### Методологічна основа науки "Публічний менеджмент" та її предметна сфера

**Методологія** – це вчення про структуру, логічну організацію, мето- ди та засоби діяльності. **Методологія науки** – це вчення про принципи побудови, методи, форми організації та способи наукового пізнання.

Отже, методологічною основою науки "Публічний менеджмент" мо- жна вважати принципи її побудови, методи, форми організації та способи наукового пізнання.

Ураховуючи масштабність і складність проблем публічного управ- ління, особливого значення набувають наукові підходи і методи їх вирішення. Публічне управління як об'єкт наукового пізнання є багатоплановим утворенням. Теорія, що його вивчає як *предмет*, виділяє проблеми сут- ності і специфіки публічного управління, його закони, принципи, форми і

методи, а також особливості суб'єкта й об'єкта публічного управління [10].

*Предметна область* публічного управління окреслена основними поняттями: держава, політика, публічне управління й влада. У зв'язку з цим теорію публічного управління у роботі [10] вважають наукою полі- тичною і правничою. Концепція, яка покладена в основу цього тверджен- ня, виходить із взаємозв'язку політики, права, управління й влади.

Визначення теорії публічного управління як науки політико-правової має бути доповнено соціальним аспектом, адже публічне управління вті- лює в собі взаємодію держави як ядра політичної системи на суспільство в цілому, а також взаємодію його з різними елементами соціальної системи.

Отже, *предметна область теорії публічного управління* форму- ється із сукупності політико-правових і соціальних явищ та процесів, що характеризують сферу взаємодії держави і суспільства як суб'єкта й об'є- кта управління та самоуправління [10].

*Головне, що складає зміст теорії публічного управління як науко- вої дисципліни,* – це вивчення найважливіших функцій держави як інсти- туту управління суспільством, закономірностей і принципів їх реалізації, наукове обґрунтування державної політики як основи і системоутворюю- чого елемента управління.

*Функціональний аналіз держави, діяльність її органів влади як по- літико-правового інституту управління суспільством і утворених від- повідних політико-правових і соціальних відносин –* це за Оболенським О. Ю., Борисович С. О., Коник С. М. [10] і є *предметом публічного управління*.

Предметна область публічного управління визначає методи, форми організації та способи наукового познання.

Ураховуючи, що публічне управління є міждисциплінарною наукою, під час дослідження її предметної сфери використовуються методи та способи наукового пізнання таких наук, як: теорія держави і права; теорія адміністративного права; політологія; соціологія; соціологія управління; організаційно-управлінські науки; науковий менеджмент; конфліктологія тощо.

У ході дослідження предметної сфери науки публічного управління слід ураховувати ті об'єктивні закони, на які вона опирається (табл. 8.1).

Таблиця 8.1

##### Об'єктивні закони, на які опирається наука публічного управління\*

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Закони |
| 1 | Загальний закон соціального управління – залежність управлінського впливувід стану системи та зовнішнього середовища |
| 2 | Закон централізації та децентралізації влади |
| 3 | Закон системності організації публічного управління |
| 4 | Закон розмежування центрів влади та управління (поділ влади на законода-вчу, виконавчу та судову) |
| 5 | Закон "необхідного багатоманіття" |
| 6 | Закон необхідності регулювання та управління суспільними процесами |
| 7 | Закон саморозвитку системи публічного управління |

\* *Примітка.* Укладено на основі [10].

Наука публічного управління, як і будь-яка інша наука, базується на принципах наукової теорії тобто основних положеннях, за допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, що аналізуються.

У системі публічного управління принципи виступають у своїй іпос- тасі – *як основні похідні положення управлінської діяльності, напрацьо- вані наукою і сформульовані державою*. Вони є надійним засобом органі- зації і регулювання цілеспрямованого впливу на суспільство і функціону- вання управляючого суб'єкта. Принципи об'єктивні у своїй основі і за змі- стом тією мірою, якою вони окреслюють наукові про об'єктивні закони і функції управління, відповідають критеріям наукової істини [10].

Принципи публічного управління незалежні від свідомості і волі су- б'єкта лише в сенсі адекватного відображення об'єктивних законів, пот- реб суспільства і держави. Пізнаються і формулюються вони людьми з різними суб'єктивними здатностями і можливостями. Принципи публічно- го управління суть об'єктивне за формою вираження вимог об'єктивних законів і специфіки суспільних політичних відносин [10].

Суттєвою особливістю принципів публічного управління за Оболен- ським О. Ю., Борисович С. О., Коник С. М. [10] є закріпленість їх у біль- шості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах. Деякі принципи закрі- плюються в низці форм: у вигляді політичних і правових норм, традицій та ідеологічних цінностей – принцип плюралізму, демократичного центра- лізму, конкуренція тощо.

Крім загальносистемних методологічних принципів публічного управління ця наука базується на загальнометодичних принципах; прин- ципах, що регулюють управління як соціально-політичний процес; прин- ципи, що регулюють управління як соціально-економічний процес; прин- ципи, що регулюють управління як соціально-культурний процес (табл. 8.2).

Таблиця 8.2

##### Принципи науки публічного управління [10]

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п/п | Групи принципів | Принципи |
| 1 | Загальнометодичні принципи | 1. Пріоритет державної політики.
2. Принцип об'єктивності.
3. Принцип економії ентропії.
4. Принцип найменшої дії.
5. Принцип вищої діяльності дії управлінського су- б'єкта.
6. Принцип обмеженої раціональності.
7. Принцип зворотного зв'язку
 |
| 2 | Принципи, що регу- люють управління як соціально-політичний процес | 1. Адаптація зарубіжного досвіду організації сис- теми публічного управління.
2. Принцип демократизму.
3. Принцип плюралізму.
4. Законність і визнання суспільством, тобто легі- тимність.
5. Широкий розвиток суспільного самоуправління.
6. Системний підхід.
7. Централізм на демократичній основі.
8. Принцип єдності галузевого і територіального управління.
9. Принцип прийняття державних рішень
 |
| 3 | Принципи, що регу- люють управління як соціально- економічний процес | 1. Принципи концепції соціального ринкового гос- подарства в економічній сфері, які враховують факт, що ринки не завжди функціонують ефектив- но і не можуть забезпечити соціально незалежного розподілу благ, наприклад, принцип *державного втручання*.
2. Виробнича конкуренція і соціальне забезпечення.
3. Соціальна захищеність людини.
4. Соціальне партнерство.
5. Принцип обмеження ринку
 |
| 4 | Принципи, що регу- люють управління як соціально-культурний процес | 1. Поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення.
2. Соціальна справедливість.
3. Висока технологічність.
4. Повна свобода і незалежність творчої сфери.
5. Вирішення еконологічних проблем.
6. Захист споживачів
 |

Виявлення і опис принципів публічного управління становить скла- дну інтелектуальну проблему. Не менше складностей виникає на шляху застосування принципів у практиці публічного управління.

#### Співвідношення управління (адміністрування) та менеджменту, а також публічного управління

**(адміністрування) та публічного менеджменту**

Система поглядів на управління суспільством та його організаційні утворення, яка отримала назву управлінської парадигми, формувалася, як було зазначено у п. 1, під впливом основоположних думок і наукових результатів відомих учених, а також на підставі систематизації як пози- тивного, так і негативного досвіду практиків-управлінців. У процесі ево- люції управлінської думки формувалися основні категорії науки управ- ління, а також робилися спроби виявити співвідношення між ними.

Так, у найширшому розумінні *управління* стали розглядати як *цілеспря- мований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей* [34]. У цьому разі вважається, що управління є складним та універсальним сус- пільним феноменом. Процес впливу на соціум є предметом вивчення науки управління.

Філософська наука трактує управління як функцію організованих систем, що забезпечує збереження їх структури, підтримання режиму ді- яльності, реалізацію їх програм, досягнення їх мети.

У кібернетиці – науці про загальні закономірності, принципи і методи управління в різних сферах матеріального світу (в техніці, біології, суспільст- ві) – управління розглядається як атрибут складних динамічних систем [14].

Отже, управління притаманне лише складним соціальним і несоці- альним динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправ- ління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відпо- відність до об'єктивної закономірності, що діє в даному середовищі, до оптимізації функціонування системи.

Управління здійснюється в системах, в яких існує мережа причин- но-наслідкових залежностей, здатних у межах даної основної якості пе- реходити з одного стану в інший. Цей процес забезпечує стабілізацію і розвиток системи, збереження її якісної визначеності, підтримання дина- мічної взаємодії з середовищем. Оскільки такі системи функціонують

в умовах безперервних змін внутрішнього і зовнішнього середовища, за- вдання управління полягає в тому, щоб якомога доцільніше і більш опе- ративно реагувати на ці зміни, що забезпечується своєчасною перебудо- вою функціональної та організаційної структури системи відповідно до притаманних їй закономірностей і тенденцій [34].

У науковій літературі у найзагальнішому сенсі здобуло визнання трактування управління на підставі системного підходу як поняття, що характеризує цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт (процес, явище) для зміни або підтримання його стану. Тобто управління впорядковує взаємодію певної множини елементів або складових природи, суспільст- ва, самої людини. Іншими словами, управління – це унормовуючий про- цес, що підтримує систему в наперед заданому якісному й кількісному стані або переводить її в новий.

У соціальних системах управління є цілеспрямовуючим, організую- чим і регулюючим впливом на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, який здійснюється як безпосередньо (у формах самоуп- равління), так і за допомогою спеціально створених структур (держави, громадських об'єднань, партій, спілок, асоціацій, фірм тощо). Отже, управління як суспільне явище – це свідома діяльність, свідомий цілесп- рямований вплив на суспільні відносини.

Управління, як функція суспільного життя, має на меті організацію спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними, а його суть – це здійснення цілеспря- мованого впливу на певні об'єкти або процеси. Функція управління у кож- ній певний історичний момент притаманна відповідному суспільству, іс- нує для нього, приймає відповідну форму за рівнем її розвитку та вдос- коналюється з розвитком самого суспільства. Тому управління виступає однією з найскладніших, найвідповідальніших сфер практичної інтелек- туальної діяльності людей. Це сфера, від стану якої в основному зале- жить добробут суспільства, доля кожної людини.

У науковій літературі категорія управління розглядається в різних аспектах, відповідно в його поняття вкладається різний зміст. Але най- більш адекватно суть управління визначається через термін "вплив", який вказує на головне в управлінні в соціальних системах – момент впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей. Управління має місце тоді, коли деякий суб'єкт на щось впливає, щось змінює, перетворює, пе- реводить з одного стану в інший, чомусь надає новий напрям руху або

розвитку, тому, як стверджується у роботі [34], якщо немає дієвого впли- ву, який би забезпечував досягнення певної мети, то немає й управління.

Відправними засадами управління в соціальних системах виступа- ють цілі, інтереси, знання, думки, прагнення і сподівання людини. Для то- го, щоб стати реальністю, управлінський вплив, як підкреслюється у ро- боті [9], обов'язково має містити в собі цілеспрямування, тобто телеоло- гічний момент, а також організаційний момент – спрямувати і практично забезпечувати взаємодію людей.

Отже, управління як суспільне явище, що відпрацьоване і присто- соване людьми для вирішення життєвих проблем, має багатогранний характер, складається з різноманітних елементів і взаємозв'язків. Це зу- мовлено тим, що в управлінні в соціальних системах як суб'єктом, так і об'єктом управлінського впливу виступає людина. Визначальним є і те, що управління органічно включене в механізм взаємодії природи, люди- ни, суспільства.

Поряд із терміном "управління" в науковій літературі та на практиці використовується термін "адміністрування".

Термін "адміністрування" походить від лат. *ministrare*, що означає "служити" [3].

Оксфордский словник визначає термін *адміністрування* як "управ- ління справами" чи "спрямування або керівництво виконанням" [118].

Відповідно до словника з менеджменту *адміністрування –* це "дія- льність, пов'язана зі збереженням записів та інформаційною обробкою; діловодство" і "діяльність, пов'язана із застосуванням правил, процедур або політик, зумовлених іншими" [113].

*Адмініструвати* (від лат. *administrare* – керувати, завідувати, управляти) – 1) керувати, завідувати; 2) керувати формально, бюрокра- тично, лише за допомогою наказів, командування [95].

Отже, адміністрування – це синонім терміна "управління", але зна- чення його більш вузьке, пов'язане з бюрократичною системою.

У публічному секторі зарубіжних країн традиційно використовується термін "публічне адміністрування" (даний термін аналогічний, прийнято- му у вітчизняній науці терміна "державне управління"), що розглядається як процес реалізації державних програм і державної політики в різних га- лузях життєдіяльності суспільства, здійснюваний у суворо визначених законодавчих рамках, у ході цього питання ефективності не є першочер- говим [3].

В останні роки у вітчизняній літературі поряд із термінами "управ- ління" ("публічне управління"), "адміністрування" ("публічне адміністру- вання") широко використовуються такі терміни, як менеджмент ("публіч- ний менеджмент", "новій публічний менеджмент").

Оксфордський словник визначає термін *менеджмент* як "керівниц- тво, контроль стану справ за допомогою чиїхось дій" [118]. Словник Веб- стера, на який посилається Дзюндзюк В. Б. у роботі [3], надає те ж саме визначення терміна *адміністрування*, що й Оксфордский словник [118], але більш вичерпне за своїм значенням трактування терміна *менедж- мент*, а саме: "дія або мистецтво управління, керівництво, що включає виконавчі функції планування, організації, координації, спрямування, кон- тролю й нагляду над якою-небудь діяльністю з відповідальністю за результа- ти", "розумне використання засобів для досягнення кінцевого результату"

*Менеджмент* походить від лат. *manus* (рука), що означає дослівно "контролювати вручну", тобто "контролювати самостійно" [3].

Батьківщина поняття "менеджмент" – США, з англійського *management*. У вітчизняній літературі існує певна спорідненість понять "менеджмент" та "управління", але вона не може бути причинної їх ото- тожнювання. Фахівці вважають, що термін "управління" змістовно більш широкий, ним позначається невід'ємна властивість будь-якої природної системи – біологічної, технічної чи соціальної (політичної, власне соціа- льної, економічної).

Термін "менеджмент" у вітчизняній науковій літературі та практиці почав застосовуватися з 80-х рр. ХХ ст. у ході впровадження ринкових відносин у господарчу сферу. Відповідно визначенню Хміль Ф. І. (Украї- на) [109]: "Менеджмент – це сучасна система управління, яка найбільш повно відповідає функціонуванню соціально-економічних систем в умо- вах ринкових відносин". Але після Другої світової війни поступово поши- рюється думка, що менеджмент – це не тільки управління бізнесом. Він підходить до управління у будь-якій сфері людського життя, що зводить воєдино в одній організації людей з різноманітними знаннями та вміння- ми. Відомий авторитет у галузі теорії менеджменту П. Друкер (США) по- яснює з цього приводу: "Менеджмент – це специфічна та провідна струк- тура всіх і кожної організації" [38]. Отже, менеджмент здатний результа- тивно застосовуватися і в організаціях некомерційного типу, в тому числі і публічними організаціями.

*Менеджмент* – це "процес або діяльність із виконанням завдання, яке забезпечує те, що безліч різноманітних видів діяльності виконуються

таким чином, що досягається поставлена мета, – особливо завдання створення й забезпечення таких умов, у яких бажані цілі досягаються спіль- ними зусиллями групи людей (що включає і людину, котра здійснює управ- ління)" [111].

З визначень, що наведені, видно, що *адміністрування* й *менеджмент* не є тотожними поняттями. Менеджмент, як підкреслює Дзюндзюк В. Б. у роботі [3], "*містить* у собі адміністрування, але також має на увазі й досягнення організацією поставлених цілей з максимальною ефективніс- тю, і відповідальність за кінцеві результати. Ці два елементи не обов'яз- ково були присутні в традиційній моделі державного управління, яка ба- зується на адмініструванні, де основний акцент робився на *процесі*, на виконанні правил та інструкцій, на дотриманні процедур, а не на *резуль- татах*, що характерно для нової моделі державного управління, яка ґрунтується на менеджменті".

Чим відрізняється публічний менеджмент від публічного адмініст- рування? Для відповіді на це запитання доцільно скористатися пояснен- нями Дзюндзюк В. Б., які він зробив у роботі [3] на підставі розгляду фун- кцій "загального" менеджменту за Дж. Еллісоном (табл. 8.3).

Таблиця 8.3

##### Відмінність публічного менеджменту від публічного адміністрування\*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| №п/п | Функція "загального"менеджменту | Публічне адміністрування | Публічний менеджмент |
| 1 | Розробкаі реалізація стратегії | Немає потреби в цій фун- кції, оскільки, з одного бо- ку, зосереджено на ви- конанні інструкцій і вка- зівок політиків, які виз- начають стратегічні аспек- ти діяльності, а, з іншого – на короткострокових орга- нізаційних цілях | Має таку функцію, оскільки припускає самостійне ви- значення організацією ба- гатьох довгострокових ці- лей, вибудовування взає- мин із зовнішнім середо- вищем, що змінюється, і меншу залежність від по- літиків у здійсненні діяль-ності |
| 2 | Управління внутрішніми компонентами | Здійснює цю функцію – визначається структура організацій, здійснюється координація робочих про- цесів, набирається штат, забезпечується функціо- нування системи управ-ління персоналом, – але | У цій функції основний ак- цент ставиться саме на вимірюванні й контролі ефективності діяльності |

Закінчення табл. 8.3

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
|  |  | у ході цього або зовсім упускається контроль ефек- тивності, або він присут- ній умовно, не забезпе- чуючи повною й адеква-тною інформацією |  |
| 3 | Вибудовування взаємин організації та зовнішнього середовища через цілеспрямований вплив на її різні компоненти | Припускає реалізацію та- ких принципів, як анонім- ність послуг, які надаю- ться публічними органі- заціями, і нейтральність, дана функція є прерога- тивою політиків, а не адмі-ністраторів | Значно орієнтований на зов- нішнє середовище і не пі- дтримує принципу анонім- ності, ця функція розгля- дається як невід'ємна скла- дова управління публіч- ними організаціями |

\* *Примітка.* Складено на основі [3].

У результаті реформ публічного сектору багатьох країн у 1980 – 1990 рр. ХХ ст., усі зазначені в табл. 8.3 функції почали реалізовуватися у публічному секторі з урахуванням відмінностей в управлінні приватни- ми і публічними організаціями.

#### Публічний менеджмент як напрям наукових досліджень, сукупність знань, сфера діяльності

**та навчальна дисципліна**

***Публічний менеджмент як напрям наукових досліджень*** вклю- чає різні наукові школи, методологічні підходи, методологічні настанови, які різняться між собою.

*Методологія* – це визначальний початок процесу пізнання, система загальнотеоретичних вимог, які реалізуються в комплексі конкретних вимог і прийомів наукового пізнання і пояснення об'єктів соціальної дійс- ності [128].

Методологію можна визначити також як *принципи організації дослі- джень*, "норми", за допомогою яких вибираються і оформляються проце- дури пізнання.

У якості основних загальнонаукових методологій сучасної теорії пу- блічної політики та управління виступають: діяльнісний, системний, стру- ктурно-функціональний, кібернетичний, ситуаційний, конфліктологічний підходи (табл. 8.4).

Таблиця 8.4

##### Загальнонаукові підходи дослідження сучасної теорії публічної політики та управління\*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п/п | Підходи | Характеристика |
| 1 | 2 | 3 |
| 1 | Діяльнісний підхід | Підкреслює соціальну природу суспільства, політики, дер- жави, права. Суспільство, політика і державне (публічне) управління створені активною діяльністю суб'єктів, рефлек- сивної за своєю природою. Але зміст і результати цієї діяль- ності різні за своєю природою.Суспільство є результат універсальної соціальної діяльно- сті. "Не створене ніким окремо, – підкреслює англійський со- ціолог Е. Гідденс, – суспільство виробляється і відтворюєть- ся мало не з нуля учасниками соціального події. Виробницт- во суспільства – суть вміле конструювання, що забезпечу- ється і реалізується людиною. Воно можливе лише тому, що кожен член суспільства є практикуючим соціальним теорети- ком: здійснюючи всякого роду взаємодії, він зазвичай звер- тається до своїх знань і теоріям; і саме використання цих практичних ресурсів є умова здійснення взаємодії взагалі".Результатом і особливим видом соціальної діяльності є політика, яка за словами німецького соціолога М. Вебера, з одного боку, є спеціальним підприємством, *апарат легіти- много панування* (*Herrschaftsbetrieb*), а з іншого, *специфічну професійну діяльність* (*Politik als Beruf*), що пронизує все су- спільне життя і в якому все суспільство і люди діляться за- лежно від свого місця в ньому на:1. "політиків з нагоди" (наприклад, рядові виборці);
2. "політиків за сумісництвом" (партійні активісти, для яких політик ще не є головною областю діяльності) та
3. "професійних політиків" (державних діячів і чиновників,

звільнених партійних функціонерів і т. д.) |
| 2 | Системний підхід | Отримав широке визнання і поширення, є принциповим за- стосуванням загальної теорії систем до аналізу політики та управління. Теоретичне обґрунтування він отримав в робо- тах 50 – 60-х рр. XX ст. Т. Парсонса, Д. Істона, Г. Алмонда, К. Дойча. Завдяки цим ученим в гуманітарні науки були вве- дені основоположні поняття теорії систем: "відкрита і закрита система", "навколишнє середовище", "структура", "стійкість" "рів- новагу" і т. д. [128].Системний підхід у теорії державного (публічного) управ- ління та політики передбачає наявність у державному (публі- чному) управлінні та політиці рис внутрішнього взаємозв'язку між елементами, що утворюють єдине ціле, якість якого незводиться до суми окремих якостей елементів |

Закінчення табл. 8.4

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1 | 2 | 3 |
| 3 | Структурно- функціональ- ний підхід | Тісно пов'язаний із системним підходом. У його основі ле- жить структурно-функціональний аналіз, який підпорядкова- ний вирішенню проблем, пов'язаних з існуванням, функціо- нуванням та підтриманням життєздатності системи.*Структурний* аспект включає в себе визначення елемен- тів, що складають конкретну систему, і виявлення стійких зв'язків і відносин між ними.*Функціональний* аспект включає вивчення внутрішніх ме- ханізмів функціонування елементів, і зовнішнього функціону- вання системи в процесі її взаємодії із зовнішнім (навколиш- нім) середовищем. Знання і розуміння внутрішніх зв'язків і відносин у взаємодії елементів системи дозволяє розкрити умови її функціонування і життєдіяльності, встановити функ-ціональні залежності її існування від зовнішнього середовища |
| 4 | Кібернетичний підхід | Дає можливість побудувати систему управління публічною сферою як складну динамічну систему та дослідити процес управління в ній як цілеспрямований вплив суб'єкта управ- ління (системи органів публічного управління) на сфери пуб- лічної діяльності суспільства (політику, економіку, культуру тощо) в інформаційному аспекті, тобто як процес збору, збе- рігання, передачі і обробки інформації, що здійснюється спе-ціальними засобами |
| 5 | Ситуаційний підхід | З точки зору *ситуаційної концепції* публічного управління оптимальних організаційних структур не існує. І хоча ситуа- ційний підхід визнає загальні закономірності процесу адмініс- тративно-державного (публічного) управління, специфічні прийоми, які повинні використовувати керівники для ефекти- вного досягнення цілей на кожному рівні управління і в кож- ній організації, можуть значно варіюватися.Більшість сучасних дослідників виділяють в якості *основних внутрішніх ситуаційних змінних* управління такі параметри:цілі, завдання, структури, технології та управлінські кадри. Головними *ситуаційними змінними зовнішнього середо-**вища* називають такі чинники, як політичний процес, станекономіки, науково-технічний прогрес, соціокультурні зміни, вплив групових інтересів |
| 6 | Конфліктоло- гічний підхід | Підкреслює суперечливий характер взаємодії між керую- чою і керованою системами, специфіку управлінської діяль- ності держави, спрямованої на регулювання і вирішення пу- блічних конфліктів між загальними та приватними інтереса- ми, між вимогами, адресованими політичної системи з боку різних соціальних груп, або з боку внутрішнього і зовнішньогоїї оточення |

\* *Примітка.* Складено на основі [128].

*Специфічні методологічні підходи*, що притаманні науці про публі- чний менеджмент: тоталітарний, демократичний, державно-релігійний.

*Тоталітарний підхід* акцентує увагу на необхідності сильної дер- жавної влади (в деяких випадках – диктатури визначеного соціального прошарку в суспільстві або персональної диктатури вождя), здійснюється фактичне злиття органів держави, правлячої партії; громадські об'єднан- ня підпорядковані правлячій партії і органам держави, місцеве самовря- дування відміняється.

Це командно-адміністративна система.

*Демократичні концепції* публічного управління відображаються найрізноманітними науковими школами, які пов'язані:

з ідеями "держави-зла", "держави-добра" тощо, шкіл, які відстоюють пріоритет економічних або політичних методів управління;

концепціями держави "загального благоденства" і держави, яка створює тільки добрі умови для діяльності індивіда;

ідеями "раціональної бюрократії" тощо.

Демократичні концепції публічного управління спираються на зага- льні постулати управління – загальнолюдські цінності, принципи демок- ратії, політичного й ідеологічного плюралізму, поділу влади, панування права, визнання місцевого самоврядування.

Вони не приймають тоталітаризм і авторитаризм.

Вони утверджують підконтрольність чиновника населенню, став- лять його на службу загальним (а не груповим або класовим) інтересам.

*Державно-релігійні підходи до публічного управління* типові для ба- гатьох мусульманських країн:

*теократичні* (наприклад, у Саудівській Аравії) або

*клерикальні* (наприклад, у Ірані).

Вони включають у публічне управління релігійні елементи.

*Публічний менеджмент як сукупність знань* про закони, закономі- рності, системи, технології, структури, методи, інструментарій публічного управління.

Публічний менеджмент широко використовує знання інших наук (як гуманітарних, так і негуманітарних): філософії, соціології, політології, економічної теорії, кібернетики, права, державознавства та ін.

*Публічний менеджмент як сфера діяльності* пов'язаний з підготов- кою та прийняттям управлінських рішень публічного характеру в межах обмежених ресурсів задля тих цілей, які поставлені суспільством.

*Публічний менеджмент як навчальна дисципліна* включає такі елементи, які дозволяють засвоїти основні поняття про публічний мене-

джмент, про його закони та закономірності, принципи, механізми та ме- тоди здійснення управлінської діяльності в публічних установах тощо.

* 1. **Передумови *new public management* та його засади**

*Передумови new public management*

У результаті реформ публічного сектору багатьох країн у 1980 – 1990-х рр. упровадження різних варіантів нової моделі державного управління, що одержали узагальнену назву "новий публічний менедж- мент", усі функції загального менеджменту почали реалізовуватися в пу- блічних організаціях, а керівники цих організацій стали в більшому сту- пені менеджерами, ніж адміністраторами, якими вони були раніше.

*Особливості та засади new public management* за Дзюндзюк В. Б. [3]:

* + 1. Поява професійного *менеджменту* в публічному секторі. Це означає, що керівникам надають можливість управляти самостійно, не дотримуватися лише чужих вказівок та інструкцій, а приймати власні рі- шення в рамках своїх повноважень, перетворюючи їх тим самим із адмі- ністраторів та менеджерів.

Публічні менеджери вже не є просто реалізаторами політики і стра- тегії, вироблених іншими, а мають можливість безпосередньо брати участь у їхньому формуванні. Однак поряд зі збільшенням самостійності, збільшується й персональна відповідальність керівників за *результата- ми* діяльності, унаслідок чого відбуваються відмова від принципу довіч- ної зайнятості державних службовців, принципу анонімності в діяльності публічних організацій і перехід переважно на контракту систему найман- ня співробітників.

* + 1. *Зміщення акцентів із процедур на результати*, приділення бі- льшої уваги контролю над кінцевим результатом.

У традиційній моделі державного управління основна увага приді- лялася дотриманню встановлених процедур у діяльності організацій і вхідним ресурсам, що надходять в організацію, а не кінцевим результа- там. Це породжувало, з одного боку, рутинність діяльності і нездатність швидко й адекватно реагувати на зміни, що відбуваються, а з іншого – таку практику, коли організації будь-яким чином витрачали кошти, що надійшли, для того щоб у наступному році не одержали меншого бюдже- ту, не замислюючись, виправдані подібні витрати чи ні, до якого кінцевого результату вони можуть привести. Зміщення акцентів у діяльності публіч-

них організацій саме на *результати*, яке не в останню чергу пов'язане з появою професійного менеджменту, дозволило оптимізувати розподіл ресурсів із погляду на досягнення поставлених завдань, перейти до дов- гострокового результату й стратегічного менеджменту.

* + 1. *Наявність стандартів та індикаторів ефективності*.

Зміщення акцентів у діяльності публічних організацій на результати і впровадження стратегічних підходів потребує від організацій ясного ви- значення своєї місії, цілей і завдань. Для того щоб відстежувати й оціню- вати рух організації до їхнього досягнення, оцінювати кінцеві результати діяльності, необхідні чіткі й зрозумілі індикатори ефективності, що відо- бражають певні стандарти. У новому публічному менеджменті вимірю- вання ефективності є обов'язковим і невід'ємним аспектом організаційної діяльності, хоча здійснювати це значно сутужніше, ніж у приватному секторі.

* + 1. Тенденція до *дезагрегування організаційних одиниць* у публіч- ному секторі. Дана тенденція виникла багато в чому як наслідок того, що в новому публічному менеджменті діяльність організацій сфокусовано навколо завдань, а не функцій, навколо кінцевих результатів, а не про- цедур. Це вимагає певних змін у самих організаціях, як якісних, так і кіль- кісних. До другого типу змін саме й належить *дезагрегування,* основна мета якого – зробити організації (чи підрозділи) більш гнучкими і, деякою мірою, більш керованими, що дозволяє підвищити їхню адаптивність, ре- активність і ефективність.
		2. Упровадження елементів *конкуренції* у публічному секторі. Зви- чайно існування "повноцінної" конкуренції в публічному секторі не уявля- ється можливим унаслідок специфіки послуг, що надаються публічними організаціями. Проте деякі елементи конкуренції, а саме зовнішні підря- ди й тендерні процедури, широко й успішно використовуються в новому публічному менеджменті, що дозволяє як підвищити якість послуг, так і знизити витрати на їхнє забезпечення.
		3. Широке *запозичення й адаптація управлінських практик прива- тного сектору*, однак з урахуванням специфіки публічного сектору й ві- дмінностями між цими двома секторами.
		4. Акцентування на більшій *дисципліні й ощадливості* у викорис- танні ресурсів. Дана риса нового публічного менеджменту з'явилася як закономірний наслідок оцінювання ефективності діяльності публічних ор- ганізацій, яка раніше була відсутня, перенесенню уваги з процедур на кі- нцеві результати й підвищення особистої відповідальності керівників.

Загальні принципи організації державного управління в рамках мо- делі *new public management*, як стверджується в роботі [187], були сфо- рмульовані відомими ідеологами й практики цих реформ Д. Осборном і Т. Геблером, вони назвали їх принципами відновлення сучасних систем державного управління (табл. 8.5).

Таблиця 8.5

##### Принципи відновлення сучасних систем державного управління

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Принципи |
| 1 | Розвиток конкуренції між виробниками та постачальниками суспільних послуг |
| 2 | Розширення прав громадян, передача контролю за діяльністю урядовихзакладів з рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадянам |
| 3 | Оцінювання роботи установ не за витратами, а за вигодами, результатами |
| 4 | Управління за цілями (місією), а не законами й правилами |
| 5 | Переосмислення самого поняття "клієнт державної установи" – перетво- рення клієнтів у вільних споживачів, надання їм вибору між школами, на-вчальними програмами, варіантами надання житла тощо |
| 6 | Запобігання виникненню проблем |
| 7 | Заробляти більше, ніж витрачати |
| 8 | Децентралізація управління, внесення в роботу духу співробітництва йвзаємодопомоги |
| 9 | Надання переваги ринковим механізмам всупереч бюрократичним |
| 10 | Зосередження не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні ви- рішення проблем, що виникають у суспільстві всіма секторами – держав-ним, приватним і некомерційним |

Отже, *new public management* – це модель публічного управління, в основі якої лежить запозичення методів корпоративного управління, які застосовуються у бізнесі та некомерційних організаціях. Ця модель управління орієнтована на підвищення гнучкості вироблення та прийнят- тя рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, делегу- ванні повноважень на нижчий рівень прийняття управлінських рішень та посилення механізмів зворотного зв'язку між державою та громадянами.