

# СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-12>

УДК 351:338.465:005.336.3

*Красников Євген Володимирович,*  
кандидат наук з державного управління,  
заступник начальника 155 військового представництва Міністерства оборони України,  
м. Харків, Україна  
e-mail: [krasnykov\\_evgen@ukr.net](mailto:krasnykov_evgen@ukr.net) <https://orcid.org/0009-0008-6137-9401>

## РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

**Анотація.** Публікація актуалізує питання необхідності вивчення світового досвіду надання публічних послуг з метою розробки рекомендацій для підвищення якості їх надання у сучасних умовах в Україні. Автор статті продовжує вивчення систем надання публічних послуг під час модернізації зарубіжних країн, роблячи акцент на оцінку їх ефективності.

Висвітлення проблематики якості надання публічних послуг в зарубіжних країнах автором розкрито за такими напрямками: природа походження публічних послуг; якість надання публічних послуг урядовими та неурядовими організаціями; фактори, які впливають на якість надання публічних послуг.

**Ключові слова:** *Органи публічної влади, публічна політика, публічні послуги, план відновлення України, структура органів публічної влади, система надання публічних послуг, якість публічних послуг.*

**Постановка проблеми.** Орієнтація України на європейську та євроатлантичну інтеграцію, ефективна робота та відновлення України у воєнний і післявоєнний період вимагає проведення реформ, що мають на меті забезпечити надання публічних послуг в сучасних умовах, наближення їх надання до відповідних стандартів та підвищення їх якості. Використання зарубіжного досвіду надання публічних послуг з метою впровадження його в практичну діяльність органів публічної влади України є вкрай необхідним на сучасному етапі. Для цього пропонуємо звернутися до досвіду зарубіжних країн світу, в яких надання публічних послуг є істотною складовою реалізації державно-владних повноважень органів публічної влади, та провести аналіз їх історичної складової.

**Як цитувати:** Красников Є. В. Реформування систем надання публічних послуг: світовий досвід. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 132–147. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-12>

**In cites:** Krasnykov, Ye.V. (2023). Reform of public service provision systems: worldwide experience. *State Formation*, no. 1 (33), 132–147. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-12> [in Ukrainian].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Взагалі, питання публічних послуг, що надаються органами публічної влади, розглядалися в працях багатьох авторів. Проте лише окремі їхні роботи стосуються зарубіжної практики в цій сфері. Серед них такі науковці, як В. Авер'янов, І. Голосніченко, В. Дзюнзюк, Н. Драгомирецька, В. Долечек, І. Коліушко, А. Ліпінцев, В. Корженко, Н. Мельтюхова, О. Поляк, В. Сороко, Т. Серьогіна, В. Тимощук, І. Тищенко, Г. Чміленко та інші. Стосовно підвищення ефективності публічних послуг у діяльності органів публічної влади в Україні, зокрема, використання для цього зарубіжного досвіду, то дане питання висвітлено лише фрагментарно у відповідних дослідженнях, і здебільшого минулих років. Це насамперед праці В. Дзюнзюк, І. Ковбас, В. Корженко, Н. Мельтюхова, Л.П риходченко, С. Телешун та ін. Отже, метою статті є висвітлення сучасного стану надання публічних послуг у зарубіжних країнах, зокрема оцінка їх ефективності, та визначення можливостей його використання в діяльності органів публічної влади в Україні.

**Мета дослідження.** Автор ставить перед собою за мету охарактеризувати досвід по наданню публічних послуг публічною адміністрацією зарубіжних держав, детальний аналіз якого дозволить запозичити та використати позитивні риси у вітчизняній практиці.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Якщо поглянути в історію, то можна побачити, що у дев'ятнадцятому столітті промислова революція в Західній і Північній Європі та Північній Америці принесла багатство позитивних змін. Було створено нове міське середовище, а з ним і нові соціальні потреби. Поєднання філантропії та приватних інтересів спонукало державу надавати послуги для добробуту своїх громадян. Всесвітньо відомий економіст Адам Сміт визначив публічні послуги, як послуги публічних інституцій та публічні роботи, які можуть бути у найвищій мірі корисними для всього суспільства, мають таку природу, що прибутки ніколи не зможуть окупити витрати на них будь-якій особі чи невеликій кількості осіб, і тому не очікується, що будь-яка особа або невелика кількість осіб коли-небудь будуть цього вимагати [14].

Функції публічної служби завжди визначаються певним законодавством, відповідно до якого (незалежно від країни) деякі сфери, такі як правопорядок, національна оборона і охорона навколишнього середовища, завжди залишаються за державою. Проте, ще у 1997 році Флінн [6] зазначив, що відмінності між приватними та державними громадськими організаціями більше не є чіткими. Приватні компанії іноді використовують державні активи для надання публічних послуг. Держава іноді орендує активи, які належать і управляються приватними компаніями. У Великобританії, наприклад, школи складають бізнес-плани, рекламують себе, щоб залучити учнів, розробляють інноваційні схеми фінансування, максимізують доходи, мінімізують витрати та розробляють «стратегічні підходи» для отримання «конкурентної переваги». У 1999 році Лоутон і Роуз [10] дійшли висновку, що приймати жорсткі

визначення управління публічними послугами не корисно, адже найважливіші відмінності між державною та приватною власністю виникають у забезпеченні ресурсами та підзвітності. А компетенції, необхідні для управління будь-якою організацією, що надає послуги населенню, однакові, незалежно від того, чи є ця організація приватною чи публічною.

Томкінс [15] розглядає публічні послуги як спектр. У цьому спектрі публічні послуги варіюються від тих, що надаються організаціями, які повністю належать приватним акціонерам, до тих, що надаються організаціями, які повністю перебувають у державній власності:

- благодійні організації;
- повністю приватні організації;
- спільні приватні та публічні підприємства;
- приватні організації, але регульовані державою;
- контрактні організації;
- публічні організації з керованою конкуренцією.

Організації публічного обслуговування з часом можуть рухатися як вгору, так і вниз за цим спектром власності. Залізничні послуги у Великій Британії, наприклад, перейшли від повністю приватних до повністю публічних, а потім знов до частково приватних. У Пакистані деякі лікарні перейшли від повністю публічного до спільного публічного та приватного фінансування. Зрозуміло, що керівники таких організацій мають змінювати їхню діяльність як наслідок такого переходу.

Не викликає жодного сумніву, що існує ряд суттєвих відмінностей між публічними та приватними організаціями. Публічні організації, наприклад, зазвичай мають політично визначені цілі, тоді як приватні організації, швидше за все, слідуватимуть «силам вільного ринку». Ч. Хенді [8] зазначив, що якби суспільство завжди слідувало ринковим силам, то люди, які не могли створити достатньо особистого багатства, щоб покрити власні витрати, були б викинуті із суспільства, експортовані або засуджені до смерті. Це ілюструє труднощі залишити деякі публічні послуги на милість нерегульованих ринкових сил. Ми повернемося до цієї проблеми в наступних розділах роботи.

Багато публічних послуг фінансуються за рахунок оподаткування, а не шляхом прямого стягнення плати з клієнтів. Навіть там, де існує плата за більшість медичних послуг у більшості країн Європи, послуги все одно надаються людям, які не можуть собі їх дозволити. Те, як працівники стягують плату за послуги, залежатиме від того, чи надає публічну послугу організація, що є благодійною, що належить місцевій громаді, національному уряду чи приватним акціонерам.

Публічні послуги можуть надавати і позавідомчі установи, якщо вони мають певні повноваження, визначені їхнім статутом. Публічні послуги також надаються регіональними та іншими територіальними органами влади, які мають повноваження встановлювати місцеві податки для фінансування

публічних послуг, наприклад, стягувати власний податок з продажів. Є також багато державних корпорацій, що також надають публічні послуги у певних сферах. Хоча ради державних корпорацій як правило призначаються через конкурс та/або урядом, вони зазвичай керують своїми справами без суворого контролю з боку політиків.

У різних країнах багато публічних послуг надаються квазі-автономними неурядовими організаціями – квангос (від QUANGOS). Багато квангос є приватними компаніями, які виконують функції, що раніше належали публічним організаціям. Квангос витрачають державні кошти, але не несуть прямої відповідальності перед громадськістю за те, як саме вони їх витрачають.

Наприкінці 1980-х – початку 1990-х років у багатьох країнах відбулись суттєві зміни щодо управління публічними організаціями та діяльністю публічних службовців. Найбільш яскраво дана ситуація проявилась у Великій Британії. Там так звані «нові праві» розробляли обґрунтування даних змін ще з початку 1970-х років. Потім ці ідеї підхопила прем'єр-міністр Маргарет Тетчер. Вона кинула виклик післявоєнному консенсусу про те, що уряд повинен фінансувати служби для боротьби зі «злом нестатків, убогості, хвороб, невігластва та неробства» (Звіт Беверіджа, 1942 р.). Політика, заснована на понятті «держава забезпечить», проводилася зі значним успіхом аж до міжнародної нафтової кризи 1973 року. У західних країнах післявоєнний період характеризувався стійким економічним зростанням, повною зайнятістю та стрімким зростанням обсягу послуг, що фінансуються за рахунок державних коштів. Економічна політика ґрунтувалася на ідеях Кейнса. Загалом, слід зазначити, що кейнсіанська економічна політика спрацювала успішно, незважаючи на вартість війни у В'єтнамі та вартість реформ «Великого суспільства» Ліндона Джонсона в Сполучених Штатах.

Але потім світ став змінюватись. Удар, який сигналізував про різке уповільнення темпів зростання державних послуг, що фінансуються державою, припав на 16 жовтня 1973 року. Представники п'яти арабських країн зустрілися з представником Ірану та підняли ціну на нафту до 5,12 доларів за барель. У грудні 1973 року вони знову підняли її, цього разу до 11,65 доларів, зробивши таким чином чотириразове збільшення за три місяці.

Внаслідок інфляції безробіття в західних країнах зросло до рівня, небаченого протягом 1940-х років. У 1979 році повалення шаха Персії (нині Іран) прискорило черговий шок цін на нафту. Інфляція в США досягла 10 %. США продали свої золоті резерви, і президент Картер був змушений звернутися за підтримкою до Міжнародного валютного фонду (МВФ). Контроль над заробітною платою та цінами не зміг стримати інфляцію. Пол Волкер був призначений головою Федерального резерву США з дорученням контролювати інфляцію, внаслідок чого за кілька тижнів закінчилася 30-річна кейнсіанська повна зайнятість і вступила в дію монетаристська політика Фрідмана.

Монетаристи пояснюють інфляцію надлишком грошей. Якщо в економіці занадто багато грошей, буде занадто багато витрат. Тому уряди повинні

зосередитися на контролі грошової маси. В іншому випадку уряд повинен залишити економіку в спокої, за винятком усунення речей, які можуть перешкоджати ефективній роботі ринку, наприклад обмежувальної практики профспілок або інших подібних організацій.

Зіткнувшись з інфляцією, викликаною високою ціною на нафту, західні уряди переосмислили своє прийняте як належне припущення про те, що витрати на публічні послуги можуть зростати відповідно до зростаючих потреб.

Коли Маргарет Тетчер було обрано в 1979 році, вона успадкувала рівень державних витрат, який не був прийнятним. Навіть її лівий попередник Джеймс Каллаган був змушений скоротити державні видатки як умову для отримання кредиту від Міжнародного валютного фонду (МВФ) [13]. Каллаган був змушений прийняти такий курс дій з економічних причин. До цього економічного імперативу пані Тетчер додала ідеологічне зобов'язання «згорнути соціальну державу». У цьому на неї вплинув Фрідріх Хайєк, який бачив європейську концепцію соціалістичної держави як «шлях до кріпацтва».

Слід згадати, що після Другої світової війни західні уряди прагнули уникнути повернення до високих рівнів бідності та безробіття, які спостерігалися в 1930-х роках. Тому вони втрутилися у багато сфер, контролюючи їх, раціоналізувавши багато публічних послуг і запровадивши субсидії та контроль над цінами в інших сферах.

Натомість Фрідріх Хайєк, Мілтон Фрідман та інші бачили в такому втручанні загрозу свободі особистості. У 1947 році вони зустрілися у Швейцарії та заснували «Товариство Мон-Пелерін» [6, с. 34], яке прагнуло просувати ринкову економіку та права людей. Вони застерігали від небезпеки соціалізму. В основі кампанії пані Тетчер, спрямованої на «згортання соціальної держави», було її власне переконання, що склалось у тому числі під впливом даних економістів, що втручання держави створило «культуру залежності». До цього вона додала особисту неприязнь до профспілок, які, на її думку, занадто домінували у багатьох галузях. Вона вважала, що публічні організації пронизані обмежувальною практикою.

Монетаристи, як і Фрідмен, стверджували, що публічні організації, які перебувають у державній власності, повинні бути піддані впливу ринкових сил, оскільки конкуренція призведе до більш ефективного розподілу державних ресурсів, ніж якби ресурси продовжували розподіляти професійні бюрократи. Аналізуючи політику тих часів, Флінн зазначив наступне: «Мотивом для створення ринків, незалежно від риторики, було не покращення розподілу ресурсів чи ефективності. Одним із мотивів було відсторонити політиків від рішень, які виявляться непопулярними» [3, с. 1].

І це може бути, оскільки у всьому світі між 1980 і 2000 роками саме «невидиму руку ринку» звинувачували в політично непопулярних рішеннях, таких як закриття бібліотек, шкіл чи лікарень. Замість політиків цапами-відбувайлами стали «неефективні менеджери». Менеджери публічних організацій зазнавали дедалі більшого тиску з метою більш ефективного

управління своїми організаціями. При цьому ще один аргумент на користь ринкового підходу полягав у тому, що він зробить професійно доміновані та нечутливі публічні служби більш чуйними. Це призвело до активного конфлікту керівників публічних організацій з професіоналами публічних організацій.

До початку 1980-х років у багатьох державних службах домінували професійні працівники, які знали, «що найкраще» для користувачів послуг. За словами Екворті та Хелфорда, які писали в 1999 році:

«Менеджерів традиційно вважали конформістами, егоїстами та кар'єристами, тоді як професіонали вважалися творчими, альтруїстичними та керованими етичним зобов'язанням або, принаймні, відданістю своєї професії як способу забезпечення статусу та привілеїв [там само, с. 2].

Менеджери вважалися підприємливими та керованими потребами ринку, тоді як професіонали мали бути більше стурбовані своїми технічними знаннями та потребами користувачів послуг. Навіть коли такі професіонали, як лікарі, вчителі та соціальні працівники, займали керівні посади, вони часто дотримувалися основних цінностей своєї професії. Але це не запобігло тому, що на керівні посади у публічному секторі поступово почали призначати менеджерів з приватного сектору. Фарнхем і Хортон [4] стверджували, що запровадження нового підходу, який згодом назвали Новим публічним менеджментом, стало способом кинути виклик владі професіоналів у публічному секторі. Наприклад, у Великобританії, після звіту Гріффітса в 1983 р., ця тенденція стала повсюдною.

Таблиця 1 показує різницю по деяких аспектах між менеджерами та професіоналами, хоча насправді відносини між менеджерами та професіоналами набагато складніші і визначаються не лише цими аспектами.

Таблиця 1

## Поляризація між менеджерами і професіоналами

Table 1

## Polarization between managers and professionals

Елементи	Менеджери	Професіонали
Цілі	Ефективність/прибуток	Ефективність/технічна здатність
Регулювання	Ієрархічне	Колегіальне/саморегулювання
Легітимність	Ієрархічний авторитет	Технічна експертиза
Контроль	Довіра/відповідність	Довіра/залежність
Відданість	Бюрократії	Професії
Клієнти	Корпоративні	Індивідуальні

Слід зазначити, що у період, який ми розглядаємо, крім ліберальної ідеології у багатьох європейських країнах була «модною» нео-марксистська ідеологія. Відповідно до цієї ідеології однією з цілей функціонування системи публічних послуг є підтримка власників багатства шляхом захисту їхньої

власності та надання їм здорової, освіченої, мобільної та соціалізованої робочої сили. Публічна служба повинна боротися зі збитками, завданими власниками багатств представникам своєї робочої сили. Марксист міг би стверджувати, що значна частина шкоди, завданої представникам робочої сили, є прямим наслідком нерівності, дискримінації та бідності, які часто характеризують життя тих, хто працює на тих, хто володіє багатством.

Капіталістичні економіки переживають економічні цикли підйому та спаду. З марксистської точки зору у періоди буму публічні послуги зростають, тому що збільшені заробітки працівників можуть оподатковуватись для фінансування розширення державних послуг, яких вони потребують. Коли економіка входить у цикл занепаду – як це не парадоксально, коли потреба в публічних послугах може бути більшою – для їх оплати стає менше податків, тому публічні послуги часто скорочуються. Під час економічного спаду професіонали, швидше за все, бажають розширити публічні послуги, щоб задовольнити зростаючі потреби населення. Але якщо потрібні скорочення, професіоналів зазвичай замінюють менеджерами. Тоді менеджери використовують інші критерії, такі як економія та ефективність, щоб скоротити послуги. Менеджери у публічних організаціях узаконюють ці скорочення, посилаючись на ринкові сили, тоді як професіонали продовжують посилятися на суспільні потреби і наполягають на збільшенні публічних послуг.

Але якби ми погодилися з цими міркуваннями, ми очікували б, що у відносинах між менеджерами та професіоналами домінуватиме конфлікт. Проте це лише один із шляхів розуміння стосунків між професіоналами та менеджерами публічного сектора. Насправді, можна розробити ефективні моделі співпраці та компромісу між професіоналами та менеджерами. На практиці цьому сприяв той факт, що поступово зростало визнання того, що кар'єрний розвиток професіоналів залежить не лише від оновлення професійного досвіду, але й від розвитку управлінської компетентності та кваліфікації. Це призвело до того, що професіонали в таких суспільно чутливих галузях як охорона здоров'я, освіта та соціальні послуги стали почуватись більш комфортно на керівних посадах [2].

Незважаючи на прихід в органи влади значної кількості менеджерів з приватного сектору у 1980-1990-ті роки, супроводжуючу цей процес риторику «згортання соціальної держави» та численні втручання, спрямовані на зміну структури публічних організацій та механізмів їхнього управління, видатки на підтримку соціальної держави у європейських країнах не зменшувались. Це було пов'язано з тим, що більшість людей цінують публічні послуги та заперечують проти скорочення державних видатків на їх забезпечення, хоча це і підриває певним чином політичну волю до реформ.

Як зазначив Флінн, причина нездатності суттєво зменшити роль держави у сфері соціального забезпечення така ж, як і причина створення цієї сфери: більшість людей користуються охороною здоров'я, освітою та соціальним забезпеченням, і лише невелика меншість може дозволити собі нехтувати державною підтримкою [6, с. 34].

Характерним тут є приклад Великобританії (див. табл. 2). Можна стверджувати, що без політичної волі Тетчер зменшити «залежність», витрати могли б зрости навіть більше, ніж вони зросли. За цей період кількість людей похилого віку серед населення зросла на 30 відсотків, і люди похилого віку мають потреби в державних послугах вище середнього.

У таблиці 2 порівнюються державні витрати Великобританії у відсотках від ВВП у 1981–1982 та 1995–96 роках [3]. Якщо виключити цифри щодо оборони та торгівлі, частка національного бюджету, витрачена на так звані статті «залежності від соціального забезпечення», насправді дещо зросла за роки правління Тетчер, хоча вона та її уряд всіляко виступали за скорочення соціальної держави.

З таблиці 2 видно, що у «залежних» сферах охорони здоров'я та соціальних послуг державні витрати – як частка ВВП Великобританії – фактично зросли на 8 відсотків. Це сталося незважаючи на те, що місцеві органи влади та менеджери охорони здоров'я та соціальних служб були під сильним контролем з боку центрального уряду щодо недопущення зайвих державних витрат на людей, які не мають на це право.

Таблиця 2  
Соціальні витрати у Великобританії у 1981-82 та 1995-96 роках

Table 2

Social Expenditure in Great Britain 1981-82 and 1995-96

Сектор	1981–82 % ВВП	1995–96 % ВВП
Громадське здоров'я	6.2	6.9
Екологічні послуги	1.5	1.4
Соціальне забезпечення	17.7	18.9
Сільське господарство і рибальство	0,6	0,6
Закон і порядок	1.8	2.2
Допомога за кордоном	0,6	0,5
Освіта	5.4	5.1
Оборона	5.0	3.0
Торгівля	2.5	1.3
Транспорт	1.9	1.3
Житло	1.6	0,7
Спадщина	0,5	0,4
Різне	1.3	1.3



Поряд з цим організаціям громадського та приватного секторів було запропоновано розділити тягар задоволення соціальних потреб. Уряд заохочував нові розробки, пропонуючи відповідне фінансування, отримане з приватних джерел. Протягом двох десятиріч ідея так званої «сприятливої держави» підлягала різним інтерпретаціям: партнерство приватного, публічного та громадського секторів для надання публічних послуг; посягання на функції та обов'язки місцевого самоврядування; розвиток громадського управління або розширення можливостей індивідів бути менш пасивними споживачами послуг. Кларк і Стюарт [2] розглядали концепцію сприяючої держави як засіб покращення публічних послуг, зміцнення місцевої демократії та заохочення людей ставати більш активними громадянами. Деякі з методів активації, запропонованих Кларк і Стюарт, включали:

- передача надання послуг іншим організаціям;
- гранти урядовим агентствам для надання послуг;
- вступ у партнерство з іншими агентствами;
- контрагування організацій громадського сектору;
- залучення організацій з приватного сектору.

Основною сферою, де було досягнуто справді «нового правого» порядку денного, була передача публічних організацій у приватну власність. У всьому світі такі різноманітні публічні послуги, як повітряний транспорт, автобусні послуги, пором, електроенергія, водопостачання, телекомунікації тощо все частіше надаються приватними організаціями. Приватизація подібних послуг, які спочатку були державними, була пов'язана з перевагами вільного ринку. Хоча у різних країнах були і свої різні причини для цього: стримування влади профспілок, зменшення потреби в запозиченнях публічного сектора, створення ширшої коаліції власників, підвищення ефективності та покращення співвідношення ціни та якості в публічних послугах та інші. Також завжди існувала та існує спокуса використати надходження від приватизації для зменшення податків або збільшення соціальних витрат перед виборами. Так, протягом 1990-х років доходи від приватизації у Великобританії становили 7 мільярдів фунтів стерлінгів на рік.

Показово, що прагнення до приватизації публічних послуг охопило як країни, що розвиваються, так і промислово розвинені країни. Русійною силою було переконання, що приватизація та застосування практик управління приватним сектором підвищать ефективність публічного сектора. Але далеко не завжди ці переконання виявилися обґрунтованими. Наприклад, Кук і Кіркпатрік описали згубні наслідки приватизації в Пакистані та Таїланді [3]. Те ж саме ми можемо констатувати і стосовно України, де приватизація 1990-х призвела до виникнення такого негативного для розвитку держави явища як олігархат. Олігархи отримали, зокрема, контроль і над державними/природними монополіями.

Процес, коли державні монополії ставали приватними, відбувався у багатьох державах, але при цьому не завжди враховували, що «клієнти» послуг

водопостачання, наприклад, не можуть легко переходити від однієї водопровідної компанії до іншої. Зіткнувшись з цим деякі уряди намагалися створити регулюючі органи для моніторингу нових приватних власників старих публічних послуг. Були укладені договірні угоди, в яких визначено стандарти очікуваних публічних послуг.

Це відображало зростання споживацьких очікувань з боку людей, які користуються публічними послугами, але у свою чергу спровокувало подальше зростання їхніх очікувань, оскільки люди, які користуються державними послугами, почали поводитися більше як клієнти. Вони стали більш витонченими, більш розбірливими, більш наполегливими та менш підпорядкованими публічним службовцям. Вони очікували більше послуг і вони очікували, що ці послуги будуть кращої якості. Багаточисельні опитування, котрі проводились у 1990-ті роки, виявили, що більшість людей вважали, що організації, які надають публічні послуги, не відповідають їхнім очікуванням. Тому зусилля спрямовані на покращення якості публічних послуг були дуже важливими, причому громадськість все більше бажала брати участь у цьому процесі. Таку ж ситуацію ми все ще маємо в Україні.

Незважаючи на те, що багато змін спочатку були зроблені для досягнення певних політичних цілей, але існували і цілком об'єктивні підґрунтя для здійснення цих змін, чинники, що спонукали і досить спонукають до необхідності впроваджувати зміни як щодо самих публічних послуг, так і системи управління їхнім наданням. До таких чинників належать:

- скорочення державних видатків в одних сферах і збільшення в інших;
- акцент на громадськості як на клієнта та на виборі клієнта;
- заміна адміністраторів на менеджерів у публічній службі;
- розмиття між приватним і публічним секторами;
- демографічні зміни, такі як старіння;
- запровадження управління продуктивністю в діяльності органів публічної влади;
- впровадження інформаційних технологій в діяльність органів публічної влади;
- збільшення «розбірливості» громадян стосовно публічних послуг;
- вплив глобалізації на внутрішні ринки;
- масова приватизація об'єктів державної і муніципальної власності.

Під впливом цих чинників багато нових керівників органів влади, що прийшли до них з приватного сектору, були змушені спочатку працювати в структурах, які не були сумісні з їхнім «професіоналізмом», але згодом дана ситуація почала змінюватись, оскільки змінювались самі органи влади. Цьому також сприяло залученню молоді на публічну службу та активних громадян до управління публічними послугами. Дехто з дослідників назвав процеси змін, що відбувались, «третім шляхом», який не був поляризований політикою лівих чи правих, аргументами щодо необхідності переважання державної чи приватної

власності, суперечливими цінностями менеджерів і адміністраторів на публічній службі. І саме «нові» менеджери публічної служби повинні були розвинути свою здатність розуміти та впроваджувати зміни.

Вище ми здебільшого апелювали до досвіду *Великобританії*, але подібні процеси по суті переходу від бюрократичної моделі публічного управління до моделей нового публічного менеджменту відбувались й в інших країнах, досвід яких може бути корисним для України, оскільки підвищення якості публічних послуг і зміна підходів до їх надання є для нашої держави актуальною потребою.

*Австралія та Нова Зеландія.*

У 1996 році Ферлі та ін. [5] акцентували на зростанні ролі менеджерів у публічних службах у всьому світі, хоча визнавалось, що ролі менеджерів відрізнялися залежно від місцевої історії, культури та політичного керівництва. Це говорило про той факт, що стиль управління не був узгоджено пов'язаний з якоюсь однією політичною ідеологією, тобто «нове» управління публічними службами стало відображенням змін, які виходили за межі політики.

І в Новій Зеландії, і в Австралії запровадження нових підходів (підходів нового публічного менеджменту) до надання публічних послуг було впроваджено лівими урядами, зокрема, сформованими Лейбористською партією Нової Зеландії, через їх прагнення підвищити ефективність і підзвітність органів публічної влади. Це передбачало поділ публічних послуг на основі комерційної та некомерційної діяльності, перехід від централізованих до місцевих послуг і, у деяких випадках, запровадження оплати за результатами роботи.

Зіфчак [16] порівняв зміни, що здійснювались у відповідності до програми «Наступних кроків» у публічній службі Великобританії зі змінами, які були впроваджені в Австралії в рамках Ініціативи вдосконалення фінансового менеджменту в публічному секторі. За результатами порівняння він дійшов висновку, що містер Хоук в Австралії та місіс Тетчер у Великобританії переслідували схожі цілі, хоча підхід Хоука до реформ він охарактеризував як більш консенсусний. Зіфчак вважав, що саме тому реформи публічної служби в Австралії були більш обдуманими, краще розробленими та прозорішими, ніж у Великобританії.

*Сполучені Штати Америки.*

В одній зі своїх праць Поллітт [12] зміг продемонструвати, що деякі реформи публічної служби в США (зокрема за часів президентства Картера) передували президентству Рейгана, але саме за його часів було зроблено найбільше для переходу до «нового публічного менеджменту». Втім процеси реформування відбувались і пізніше. Так, багато реформ було впроваджено президентом Клінтоном, які, до речі, ґрунтувались на роботі Осборна та Геблера [11]. Ці відомі дослідники у сфері публічного управління закликали до «перевинаходження уряду» та наголошували на ролі держави радше як стимулювача, а не безпосереднього надавача публічних послуг. Хоча Клінтон

був демократом, а не республіканцем, він все ж виступав за більш підприємницькі, децентралізовані та гнучкі публічні послуги з сильною орієнтацією на споживача. Він хотів, щоб це поєднувалося з традиційними цінностями публічної служби, такими як чесність і підзвітність. Наступний уривок можна легко прийняти за тезу республіканців, але він взятий з роботи Осборна та Геблера – політичних радників президента Клінтона.

Більшість підприємницьких урядів сприяють конкуренції між постачальниками послуг. Вони розширюють можливості громадян, витісняючи контроль з бюрократії в громаду. Вони вимірюють ефективність своїх агентств, зосереджуючись не на вкладах, а на результатах. Вони керуються своїми цілями – своїми місіями – а не своїми правилами та положеннями. Вони переосмислюють своїх клієнтів як споживачів і пропонують їм вибір. Вони децентралізують владу, створюючи уряд участі. Вони віддають перевагу ринковим механізмам, а не бюрократичним. І вони зосереджені не просто на наданні публічних послуг, а й на стимулюванні всіх секторів – публічного, приватного та громадського – до дій для вирішення проблем громади [11, с. 20].

Цей заклик до створення підприємницького уряду відображав розчарування у традиційному публічному управлінні та необхідність створення та впровадження нових підходів до управління публічними послугами в США.

*Нідерланди, Швеція, Франція, Німеччина, Австрія та Швейцарія.*

У 1996 році Флінн і Штрель [7] провели порівняльне дослідження того, як здійснюється управління публічними службами у Великобританії, Нідерландах, Швеції, Франції, Німеччині, Австрії та Швейцарії. Хоча вони зазначили, що можна визначити багато особливостей нового публічного менеджменту (покращена підзвітність, більш автономні децентралізовані послуги, визначення чітких цілей діяльності, використання показників ефективності та результативності, скорочення витрат і впровадження елементів конкуренції), вони застерегли від припущення, що практика публічного управління у різних європейських країнах є однорідною. Відмінності у сприйнятті діяльності держави, відмінності в політиці та культурі породили різноманітність підходів до управління публічними послугами. Практика управління суттєво залежала від місцевого контексту. Наприклад, Німеччина, Австрія та Швейцарія керували публічними службами через класичну централізовану бюрократію, яка виконувала функції, визначені законом. У той же час, у Швейцарії федеральному уряду конституційно заборонено брати на себе функції, які можуть виконуватися на регіональному рівні, чого не існує у Німеччині, яка також є федеративною державою.

*Країни, що розвиваються.*

До кінця 1980-х публічні служби більшості країн, що розвиваються, характеризувалися традиційними моделями державного управління (до речі, це було притаманно і СРСР). У багатьох випадках це була колоніальна спадщина. Після здобуття незалежності в таких країнах, як Індія, Кенія та Зімбабве,

ситуація не змінилась, оскільки багато публічних службовців нижчого рівня посіли посади вищого рівня. За словами Хьюза, риси, які працювали на Заході, зокрема політичний нейтралітет і непідкупність, не були дотримані в Третньому світі. Бюрократія, зберігаючи зовнішній вигляд та інститути традиційної бюрократії, обслуговувала певні еліти, етнічні чи релігійні інтереси. Але, перш за все, вона служила само собі [1].

Проте після закінчення холодної війни в середині 1980-х років більшість країн світу, що розвивається, відкинули соціалізм як панівну ідеологію і почали застосовувати підходи до управління публічними послугами, подібні до нового публічного менеджменту на Заході. Була запроваджена ринкова економіка та заохочувалась участь у світовій торговій системі. Світовий банк і Міжнародний валютний фонд виступали за приватизацію державних активів і скорочення державних видатків. У Малайзії, наприклад, було запроваджено Загальне управління якістю та Хартії клієнтів.

Усі ці зміни, які визначені вище і які були, у певному сенсі, загальносвітовими, не могли не вплинути на таку важливу складову організацій, що надають публічні послуги, як їхня структура, адже відповідно до теорії і практики менеджменту організаційні структури створюються таким чином, щоб найкраще забезпечити досягнення організаційних цілей. Якщо змінюються цілі, то мають змінюватись і організаційні структури.

Проведений зазначеними авторами аналіз можна узагальнити по декількох позиціях:

1. Децентралізація: Ступінь децентралізації був різний. Там, де уряди були стурбовані збереженням однакового та рівного доступу до послуг, як, наприклад, у сфері освітніх послуг у Франції та Австрії, зберігався сильний центральний контроль, а місцева автономія була обмежена.

2. Підзвітність: Флінн і Штрель висловили у своїй праці серйозне занепокоєння через плутанину стосовно того, хто перед ким, за що і коли відповідає. У Нідерландах, наприклад, було незрозуміло, хто відповідатиме за погіршення якості публічних послуг на муніципальному рівні, якщо бюджетних коштів виявиться недостатньо.

3. Управління персоналом: у всіх розглянутих країнах на той час відзначалось збільшення інвестицій у розвиток і навчання працівників, які надають публічні послуги. Була визначена зростаюча орієнтація на обслуговування клієнтів. При цьому не всі навчальні програми стосувалися питань управління послугами та орієнтації на клієнта; наприклад, були поширеними тренінги для сприяння розвитку активної громадянської позиції, що вважалось важливим для забезпечення надання якісних публічних послуг.

4. Управління фінансами: звичайним явищем було зосередження на бюджетуванні, причому, відбувався відхід від традиційних для публічного сектора підходів до складання бюджету. У цілому ж, зміни в управлінні фінансами в усіх країнах підкреслили важливість бізнес-планування та вимірювання ефективності діяльності органів публічної влади.

5. Взаємодія з приватним сектором: автори знайшли докази того, що публічні служби в багатьох країнах розчарувались дією ринкових сил і ринковою конкуренцією, що зазвичай було пов'язано з неспроможністю ринків забезпечити обіцяні покращення. Через це, наприклад, у Новій Зеландії, Нідерландах і Швеції політики почали наголошувати на неконкурентних способах покращення ефективності організацій, що надають публічні послуги. Від країни до країни наводяться різні причини. У Великій Британії, у свою чергу, було відзначено високий рівень витрат, пов'язаних із складанням та адмініструванням контрактів на надання публічних послуг приватними організаціями.

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Незважаючи на те, що багато змін, спрямованих на підвищення якості публічних послуг, спочатку були зроблені для досягнення певних політичних цілей, але існували і цілком об'єктивні підґрунтя для здійснення цих змін, чинники, що спонукали і досить спонукають до необхідності впроваджувати зміни як щодо самих публічних послуг, так і системи управління їхнім наданням. До таких чинників належать: скорочення державних видатків в одних сферах і збільшення в інших; акцент на громадськості як на клієнта та на виборі клієнта; заміна адміністраторів на менеджерів у публічній службі; розмиття між приватним і публічним секторами; демографічні зміни, такі як старіння; запровадження управління продуктивністю в діяльності органів публічної влади; впровадження інформаційних технологій в діяльність органів публічної влади; збільшення «розбірливості» громадян стосовно публічних послуг; вплив глобалізації на внутрішні ринки; масова приватизація об'єктів державної і муніципальної власності.

*Стаття надійшла до редакції 20.05.2023 р.*

*Стаття рекомендована до друку 24.06.2023 р.*

**Krasnykov Ye. V.,**

*Candidate of Science in Public Administration,*

*Deputy Chief of the 155th Military Representation of the Ministry of Defense of Ukraine,*

*Kharkiv, Ukraine*

*e-mail: [krasnykov\\_evgen@ukr.net](mailto:krasnykov_evgen@ukr.net)*

*<https://orcid.org/0009-0008-6137-9401>*

## **FORM OF PUBLIC SERVICE PROVISION SYSTEMS: WORLDWIDE EXPERIENCE**

**Abstract.** Ukraine's orientation towards European and Euro-Atlantic integration, effective operations, and the recovery of Ukraine during wartime and the post-war period require reforms aimed at providing public services in modern conditions, aligning their provision with relevant standards, and improving their quality. This publication addresses the necessity of studying global practices in public service delivery to develop recommendations for enhancing their quality under contemporary circumstances in Ukraine.

The analysis conducted in the publication can be summarized from several perspectives:

1. Decentralization: the degree of decentralization was different. Where governments were concerned with maintaining same and equal access to services, such as in education services in France and Austria, strong central control was maintained, and local authority was limited.

2. Accountability: N. Flynn and L. Strehl expressed serious concern in their work about the confusion regarding who is accountable to whom, for what, and when. In the Netherlands, for example, it was unclear who would be responsible for the deterioration of the quality of public services at the municipal level if budgetary funds proved to be insufficient.

3. Personnel Management: In all the countries considered at that time, there was an increase in investments in the development and training of public service providers. A growing customer-oriented approach was identified. However, not all training programs focused on service management and customer orientation. For instance, training to promote the development of an active citizenship formation was widespread, which was considered important for ensuring the provision of quality public services.

4. Financial Management: Budgeting was a common practice, and there was a departure from traditional approaches to public sector budgeting. Overall, changes in financial management in all countries highlighted the importance of business planning and measuring the effectiveness of public authorities' activities.

5. Interaction with the Private Sector: The authors found evidence that public services in many countries were disillusioned with market forces and market competition, often associated with the inability of markets to deliver promised improvements. As a result, in countries such as New Zealand, the Netherlands, and Sweden, policies began to emphasize non-competitive ways of enhancing the efficiency of public service organizations. Different reasons are cited from country to country. In the UK, for instance, a high level of expenses related to contracting and administering public service delivery contracts by private organizations was noted.

Despite many changes aimed at improving the quality of public services, which were initially made to achieve specific political goals, there were also entirely objective grounds for implementing these changes. Factors driving and continuing to drive the necessity of introducing changes both to the public services themselves and to the management systems of their provision including: reduction of government expenditures in some areas and their increase in others; emphasis on the public as a client and customer choice; replacement of administrators with managers in the public service; blurring the lines between private and public sectors; demographic changes such as aging; introduction of performance management in public authority activities; adoption of information technologies in public authority activities; increased citizen discernment regarding public services; the influence of globalization on domestic markets; extensive privatization of state and municipal property.

**Keywords:** *Public authorities, public policy, public services, Ukraine recovery plan, public authority structure, public service delivery system, quality of public services.*

## REFERENCES

1. Chris Ham, Director of Health Services Management. Birmingham University. Cited in the Guardian (18 February 1998).
2. Clarke, M. and Stewart, J. (1990). General Management in Local Government: Getting the Balance Right. Longman, p. 6.
3. Exworthy, M. and Halford, S. (1999). Professionals and the New Managerialism in the Public Sector. Open University Press.
4. Farnham, D. and Horton, S. (1996). Managing the New Public Services. Macmillan.
5. Ferlie, E., Ashbourn, L., Fitzgerald, L. and Pettigrew, A. (1996). The New Public Management in Action. Oxford University Press.
6. Flynn, N. (1997). Public Sector Management. Prentice Hall.
7. Flynn, N. and Strehl, L. (1996). Public Sector Management in Europe. Prentice Hall.

8. Handy, C. (1997). *The Hungry Spirit*. Ransom House, p. 18.
9. Haynes, R.J. (1980). *Organisational Theory and Local Government*. Allen & Unwin.
10. Lawton, A. and Rose, A. (1999). *Public Services, Management*. FT/Prentice Hall, 293 p.
11. Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government. How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.
12. Pollitt, C. (1993). *The New Managerialism in the Public Services: the Anglo-American Experience*. Basil Blackwell.
13. Sloman, J. (1991). *Economics*. Harvester Wheatsheaf, p. 408.
14. Smith, A. (1876). *The Wealth of the Nations*. Book V, Chapter 1, Part III.
15. Tomkins, C.R. (1987). *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. Kegan Paul.
16. Zifcack, S. (1994). *New Managerialism. Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Oxford University Press, p. 172.

*The article was received by the editors 20.05.2023.*

*The article is recommended for printing 24.06.2023.*

