К. А. Гандзюкаспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДЖЕНЕТ ТА РОБЕРТ ДЕНХАРДТИ ПРО ПРИНЦИПИ НОВОЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті здійснено спробу систематизації ключових ідей концепції нової публічної служби шляхом деталізації семи основних принципів нової моделі державного управління. Зокрема, досліджено зміст таких принципів: 1) служити громадянам, а не клієнтам; 2) шукати суспільні інтереси; 3) цінити громадянство вище за підприємництво; 4) мислити стратегічно, діяти демократично; 5) визнавати, що питання підзвітності непросте; 6) служити більше, ніж скеровувати; 7) цінувати народ, а не лише продуктивність. Доведено, що саме завдяки застосуванню цих засад змінюються публічні ролі державного службовця, громадянина, громади та публічної адміністрації; активізується публічний діалог, консенсус та рівність. У результаті посилюється демократичний зміст публічних процесів.

Окрім цього, стверджується, що, як і будь-який інший теоретичний конструкт, концепція нової публічної служби носить переважно нормативний характер, а на практиці може стикатися з низкою прикладних проблем, зокрема ідентифікацією суспільних інтересів, суб'єктів відповідальності, тотальною сервісізацією.

Також проаналізовано теоретичні витоки концепції нової публічної служби та їх безпосередній ідейний вплив на формування наукового конструкту Дж. та Р. Денхардтів. Виявлено, що мислителі спираються на критичне переосмислення основних положень класичного державного управління, нового публічного менеджменту, а також низку демократичних теорій, пов'язаних із культивуванням громадянського суспільства, громади та громадянина. До того ж мислителі намагаються вписати власну концепцію в загальний постмодерністський контекст.

Загалом поява концепції нової публічної служби демонструє усвідомлення науковцями мінливого адміністративного середовища та нових потреб соціальних груп. У семи принципах Денхардти описали повну, послідовну та логічну теоретичну модель, найбільш важливою функцією якої є те, що вона нагадує про важливість участі громадян, приналежність публічної влади та втрачені цінності в адміністративному процесі в минулі часи. Через запропоновані принципи можна знайти новий шлях до досягнення кінцевої мети публічної адміністрації – суспільного інтересу.

Ключові слова: громадянин, громада, демократія, участь, відповідальність, діалог.

Постановка проблеми. У сучасних умовах перманентних змін та інновацій, спричинених науково-технологічним розвитком, оновлення та реформування соціальних сфер стає неодмінним атрибутом. Публічна царина не є винятком. У той же час за різноманіття теоретичних моделей, підходів та парадигм варто віднаходити ті, які підходять конкретному соціуму та державі, їхнім культурним особливостям, моральній готовності, методичному арсеналу тощо. Для цього треба достеменно розуміти сутність та інструментарій пропонованих концепцій. Погляди Дженет та Роберта Денхардтів вирізняються, насам-

перед, теоретичною значущістю, але і з точки зору практики наділені виразним потенціалом. Саме тому постає потреба в систематизації їхніх ідей, винайденні таких положень, що можуть бути застосовані у ході публічно-адміністративних реформ як у світі, так і в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти концепції нової публічної служби досліджуються, зокрема, Є. Бойком [1], С. Левченком [2], В. Меньшовою [1], Д. Неліпою [3], В. Соловихом [5], О. Хорошенюком [6] тощо. Тим не менш, бракує комплексного аналізу концепції загалом та принципів її реалізації.

Мета статті полягає в комплексному дослідженні основних принципів нової публічної служби, запропонованих Дж. та Р. Денхардтами.

Виклад основного матеріалу. Витоки концепції нової публічної служби пов'язані з теоріями демократичного громадянства, громади, громадянського суспільства та постмодернізму. Перш за все, саме теорії демократичного громадянства забезпечують наукове підґрунтя для формування нової публічної служби. Громадяни керують урядом, тоді як державні адміністратори діляться повноваженнями, зменшують контроль та довіряють співпраці громадян. По-друге, модель громади та громадянського суспільства пояснює найважливіші елементи сучасного суспільства (турбота, довіра, робота в команді), в яких соціальний капітал функціонує як «клей» для побудови та підтримки міцних мереж взаємодій громадян та високого рівня соціальної довіри. Це спричиняє припущення, що конфлікти та проблеми в громаді можна вирішити, використовуючи власні сили та методи.

Нарешті, в постмодерному державному управлінні громадяни більш критично ставляться до публічних установ і вимагають відповідності методів управління зміненним соціальним обставинам та новим характеристикам суспільства. Тому досягнення колективних цілей шляхом відкритого дискурсу між усіма учасниками стало вибором нової публічної служби. Більше того, демократичність підходу проявляється в залученні широкої громадськості та наданні всім соціальним групам рівного шансу для висловлення власних потреб та думок й вирішення нагальних проблем.

Концепція Денхардтів має дві основні цілі. Спочатку автори прагнуть переутвердити нормативні основи у сфері державного управління (демократичні цінності, громадянство та служіння в інтересах суспільства). По-друге, вони мають на меті створити новий каркас для цих трьох нормативних підвалин [7].

Денхардти запропонували сім принципів нової публічної служби, що охоплюють усі сфери, на які може впливати державне управління, включаючи роль уряду, взаємовідносини між урядом та громадянами, адміністративну етику та спосіб прийняття та реалізації рішень. До цих семи принципів учені віднесли: 1) служити громадянам, а не клієнтам; 2) шукати суспільні інтереси; 3) цінити громадянство вище за підприємництво; 4) мислити стратегічно, діяти демократично; 5) визнавати, що питання

підзвітності непросте; 6) служити більше, ніж скеровувати; 7) цінувати народ, а не лише продуктивність [8]. Деталізуємо всі ці принципи, щоб мати більш системне бачення концепції нової публічної служби.

Служити громадянам, а не клієнтам. Денхардти стверджують, що суспільний інтерес є результатом поділу спільних цінностей між громадянами, а не агрегації індивідуальних інтересів людини. Отже, державні службовці не відповідають на вимоги «замовників», як наголошувалося в новому публічному менеджменті (Т. Геблер, Д. Озборн) [10], а зосереджуються на побудові довіри та співпраці серед громадян. Нова публічна служба обслуговує громадян. Денхардти, насамперед, цінують громадянські чесноти і демократичне громадянство.

Уряд зобов'язаний донести до громадян, якими правами та обов'язками вони наділені, пояснити, що громадяни мають право брати участь у справах громади. Тому від влади потрібна ефективна система доступу до інформації, різні види діалогу громади та можливість відкривати питання для громадськості. Спираючись на раціональну модель, можна стверджувати, що ніхто за своєю природою не пожертвував би власними інтересами задля суспільних інтересів. За нових обставин уряд вже не є джерелом повноважень та контролю, але може бути центром координації та ініціювання певних дій. Із цієї точки зору повернення до режиму надання послуг, орієнтованих на громадян, вимагає від уряду стати «громадським педагогом».

Шукати суспільні інтереси. Сформулювавши цей принцип, Денхардти підняли два важливі питання. Що таке суспільний інтерес? Який підхід має застосовуватися для досягнення інтересів суспільства в найбільшому масштабі? Нова державна служба стверджує, що суспільний інтерес не є інтересом більшості. Усі різні інтереси, що беруть участь у державному порядку денному, повинні мати рівний шанс підніматися в дискусійному процесі, усі потреби мають бути виражені, розглянуті та зважені. Безперечно, в даному питанні простежується ідейна спадковість позиції наукового тандему від теоретичних поглядів Дж. Ролза [4].

Класичне державне управління розглядає інтерес громадськості як політично визначений і виражений у законі. Новий публічний менеджмент (НПМ) сприймає суспільні інтереси як сукупність індивідуальних інтересів. Для нової ж публічної служби суспільний інтерес є резуль-

татом діалогу про спільні цінності. Децентралізуючи владу до громади, уряд повинен взяти на себе відповідальність творця арен, ініціатора дискусій та охоронця громадських інтересів. За таких умов уряд має дві ключові ролі. Перша вимагає, щоб він продемонстрував здатність об'єднати людей, долучити усіх зацікавлених до дискусії. Друга вимагає від нього можливості контролювати весь дискусійний процес та відповідність отриманих результатів демократичним цінностям (справедливість, рівність тощо).

Цінити громадянство вище за підприємництво. Цей принцип критикує використання ринкового механізму як безпосередньої альтернативи політики. Яка роль уряду в децентралізованому світі? Чи діє традиційний підхід регулювання та контролю в такому світі? Виходячи з наведеного вище аналізу, бачимо, що публічну продукцію повинні створювати самі громадяни, а не уряд. Уряд перетворюється на одного із членів у «політичній мережі», яка складається з бізнесу, профспілок, некомерційних організацій, груп інтересів, державних акторів та звичайних громадян.

Традиційна спрямованість підприємництва на ефективність та економічну доцільність не узгоджується з новим публічним середовищем. Визнаючи недоліки приватизаційного руху (надмірний наголос на зменшенні витрат, нехтування довгостроковими вигодами для громади, скарги громадян на низькоякісні послуги, які надають підрядники, наслідком чого є втрата довіри до влади тощо), нова публічна служба пропонує уряду знайти інший підхід для досягнення своєї мети служіння громадськості – залучення громадян.

Оскільки спосіб вироблення державної політики змінився, суть публічного управління та адміністрування потребує перегляду. Нова публічна служба пропонує форму, яка відповідає новим умовам. Остання повинна сприяти якісній та постійній участі громадян у всіх аспектах політичного процесу. Акцент робиться на тому, що громадяни – це не лише замовники, вони є носіями цінностей та мають можливість вирішувати власні проблеми. Із цієї причини просто підкреслена функція бюрократичної експертизи та / або управлінського підприємництва не допоможе уряду вижити у громаді.

Мислити стратегічно, діяти демократично. Цей принцип передбачає встановлення мети розроблення та впровадження нової публічної служби. Залучення громадян привно-

сить перспективи та ідеї громадян до реальних політичних процесів та робить їх корисними для громади. Звичайно, є багато доказів на користь того, що приватизація є альтернативою для надання державою кращого обслуговування з меншими витратами, але одним із головних недоліків приватизації є те, що вона може призвести до відсутності власності громадян у громаді. Цей метод не допомагає формувати довіру між владою та громадянами. Формулювання «мислити стратегічно» дає нам одну з важливих цілей участі громадян: формування бачення громади. Із цією метою ми повинні вибудувати добрі стосунки між державними службовцями та громадянами для вирішення проблем громади та можливих політичних рішень.

Більше того, що стосується вироблення політики та реалізації програми, то уряд також повинен використовувати «діяти демократично» для досягнення успіху: покладатися на колективні зусилля та спільні процеси. Відтак потрібні громадяни, які беруть участь у прийнятті політичних рішень та фактичному наданні послуг. Колективні зусилля та колективні процеси підкреслюють розподіл відповідальності між державними службовцями та громадянами за прийняття та реалізацію програми політики щодо вирішення проблеми громади та покращення громади.

Визнавати, що питання підзвітності непросте. Як визначити підзвітність державного сектора – дуже складне питання. Через свою природу суспільство вимагає, щоб державний сектор відповідав за різні суб'єкти, такі як засоби масової інформації, некомерційні організації або прибуткові партнери тощо. Окрім того, державний сектор має відповідати за різні закони та норми, такі як професійні стандарти, цінності громади та ситуаційні фактори. У контексті відповідних вимог, що почасти суперечать одна одній, нова публічна служба пропонує модель для уточнення підзвітності державних адміністраторів. За що вони відповідають? Кому вони підзвітні? Якими засобами слід досягати підзвітності та відповідальності? Ці три питання складають основний опис підзвітності державних адміністраторів. Нова публічна служба пропонує, щоб вони несли відповідальність за соціальні цінності, були підзвітні громадянам шляхом відкритого діалогу та у спосіб обміну цінностями.

Служити більше, ніж скеровувати. Сформулювавши цей принцип, Данхардти підняли

важливе питання: кому належить човен – уряду чи громадянам? Концепція «скеровування» формулюється проponentами нового державного менеджменту і означає встановлення напрямку для громадськості та спрямування її цим вектором. На відміну від «скеровувати», «служити» означає, що громадяни отримують можливість виконувати свої завдання, зокрема визначати мету та шлях до неї, адміністратори ж несуть відповідальність за надання допомоги для досягнення мети.

Дві різні концепції представляють два типи лідерства. Концепція «скеровувати» представляє ринковий тип, який вводить конкуренцію, за якої керівна організація встановлює політику, забезпечує фінансування оперативних агентств та оцінює результативність. Важливою характеристикою цього типу лідерства є те, що воно маніпулює ринковими стимулами для досягнення лідерської мети. Натомість концепція «служити» являє собою природний вибір людського досвіду для лідерства, в якому останнє сприймається як живлення в базі цінностей, що поділяються. Оскільки ця вимога до провідних навичок уряду є новою, це не означає, що уряд буде робити те саме в політичному процесі. Нова публічна служба сформулювала кілька вимог до уряду, оскільки він повинен відповідати актуальному стану суспільства, щоб забезпечити належне виконання своєї роботи. По-перше, державні адміністратори повинні знати і керувати більш справедливими вимогами та ресурсами своїх програм. По-друге, вони також повинні бути обізнані та пов'язані з іншими джерелами підтримки та допомоги, залучаючи до цього громадян та громаду.

Цінувати народ, а не лише продуктивність. Цей принцип акцентує увагу на важливості добрих стосунків між усіма учасниками політичного процесу. Нова публічна служба наполягає на тому, що співпраця та публічний діалог є основними підходами до досягнення успіху в умовах децентралізації. Основною передумовою для об'єднання всіх учасників є ставлення поваги. У старій бюрократичній моделі та на основі ринкової адміністративної моделі люди розглядаються як один із технічних елементів підвищення ефективності та продуктивності праці. Турбота про поведінку людини та особисту цінність часто лишається поза увагою в процесі, тоді як організаційна мета надмірно переважає.

У класичному державному управлінні контроль і регулювання використовуються для

досягнення ефективності, людські цінності підпорядковуються авторитету законів і стандартів. У Новому публічному менеджменті адміністрації змінюють правила прийняття рішень та стимули впливати на поведінку людини, щоб зробити її більш прийнятною для організаційної мети [9]. Основна цінність та унікальність нової публічної служби – це турбота про людей та служіння їм. Мораль та етика для людей та громад виражена в таких цінностях, як гідність, довіра, власність, турбота про інших, служба, що заохочується більше, ніж ефективність та відповідність. Прихильники нової публічної служби вважають, що лише в такому ціннісному порядку демократичні цілі можуть бути досягнуті в адміністративному процесі.

Поява концепції нової публічної служби демонструє усвідомлення науковцями мінливого адміністративного середовища та нових потреб соціальних груп. Через сім принципів Денхардти описали повну, послідовну та логічну теоретичну модель, найбільш важливою функцією якої є те, що вона нагадує про важливість участі громадян, приналежність публічної влади та втрачені цінності в адміністративному процесі в минулі часи. Через запропоновані принципи можна знайти новий шлях до досягнення кінцевої мети публічної адміністрації – суспільного інтересу.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, варто зазначити, що всі теоретичні конструкти мають обмеження і дилеми в реальному процесі впровадження, концепція нової державної служби не є винятком. Наголос на певних моментах теорії може призвести до втрати інших цілей. Безперечно, ідеї нової державної служби краще захищають суспільні інтереси, заохочують побудову більш збалансованої, гармонійної громади, розвиненого громадського духу та соціальних навичок адміністраторів та громадян. Одна під час оцінки кожної публічної дії ми повинні враховувати її вартість, межі та доцільність. Аналіз нової державної служби за цими критеріями свідчить про те, що концепція є більш ідеальною, ніж практичною. У новій державній службі залучення громадян є основним елементом. Відповідно, функція участі громадян має прослідковуватися у всіх політичних процесах. Громадяни повинні ідентифікувати власні проблеми, заявляти про них, вести переговори один з одним та самостійно розробляти рішення цих проблем.

Виходячи з мети досягнення власних інтересів, громадяни мають брати участь у політич-

ному процесі, в якому індивідуальний інтерес чи груповий інтерес треба перетворити на суспільний інтерес. Чи можливо це на практиці, хто може за це відповідати? Нова публічна служба рекомендує адміністраторам виконувати допоміжну роль. Тоді хто буде займатися негативними наслідками, якщо діалог не вдався? Окремо слід звернути увагу на те, що в процесі впровадження політики відсутність системи координації може призвести до розладу, який може зашкодити зусиллям для досягнення кінцевої мети. Найбільш очевидним недоліком нової публічної служби є неправильна «диспозиція» адміністраторів. Вони просто фасилітатори в публічних процесах? Денхардти пропонують адміністраторам взяти на себе відповідальність за ініціювання та управління, але цього все ще недостатньо. Оскільки експертиза та громадянська мораль покладені на адміністраторів, вони більшою мірою відповідають за аналіз інформації та можливостей визначення проблем, ніж громадяни.

Більше того, еволюція демократії є тривалим процесом, перш ніж громадяни зможуть усвідомити природу суспільних інтересів, адміністратор буде змушений виконувати роль координатора. Роль адміністраторів повинна бути різноманітною у громаді та в різних політичних процесах (потенційний шукач проблем, ініціатор дискусій, рецензент громадських інтересів, громадянський педагог та виконуючий координатор тощо). Ці різні ролі можуть вимагати від адміністраторів не просто обмеження своїх дій у процесі служіння, але й доведення, що вони не суперечать сервісному обслуговуванню. Нова публічна служба запропонувала новий шлях

до успіху державного управління, але його слід поєднувати з іншими підходами.

Список використаної літератури:

1. Бойко Е.А., Меньшова В.Н. Ценности государственной службы России – от деклараций к действиям. URL : <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2017/01/01/> (дата звернення: 08.12.2019).
2. Левченко С.О. Нова публічна служба: основні принципи та особливості впровадження. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-4/doc/1/06.pdf> (дата звернення: 11.11.2019).
3. Неліпа Д. Концепція «нової державної служби» Джанет і Роберта Денхардт. *Вісн. держ. служби України*. 2013. № 3. С. 12–15.
4. Ролз Дж. Теория справедливости / Под ред. В.В. Целищева. Издательство Новосибирского университета, 1995.
5. Солових В.П. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 1. С. 18–25.
6. Хорошенко О.В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/18.pdf> (дата звернення: 17.11.2019).
7. Denhardt R. B. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*. 2000. Vol. 60. P. 549–559.
8. Denhardt R. B. The New Public Service. Serving, not steering. New York, Business Park Driv. 2007. 240 p.
9. Denhardt R. B. In the Shadow of Organization. Lawrence, KS, Regents Press of Kansas. 1989. 159 p.
10. Osborne D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Addison-Wesley Publishing Company. 1992. 405 p.

Gandziuk K. A. Janet and Robert Denhardt on new public service principles

The article attempts to systematize the key ideas of the concept of a new public service by detailing the seven basic principles of the new model of public administration. In particular, the essence of the following principles were investigated: 1) to serve citizens, not clients; 2) to seek public interests; 3) value citizenship above entrepreneurship; 4) think strategically, act democratically; 5) recognize that the issue of accountability is not easy; 6) serve more than steer; 7) value people, not just productivity. It is proved that through the application of these principles public roles of civil servant, citizen, community and public administration change; public dialogue, consensus and equality are activated. As a result, the democratic content of public processes is enhanced.

In addition, it is argued that like any other theoretical construct, the concept of a new public service is predominantly normative in nature, and may in practice face a number of applied problems, in particular – the identification of public interests, entities, total service.

The theoretical origins of the concept of the new public service and their direct ideological influence on the formation of the scientific structure of J. and R. Denhardt are also analyzed. Thinkers rely on a critical rethinking of the basic tenets of classical public administration, new public management, and a number of democratic theories related to the cultivation of civil society,

the community and the citizen. In addition, thinkers try to fit their own concept into the general postmodern context.

In general, the emergence of the concept of a new public service demonstrates the scientists' awareness of the changing administrative environment and new emerging needs of social groups. Through the seven principles, the Dennhardts described a complete, coherent and logical theoretical model, the most important function of which is that it is reminiscent of the importance of citizen participation, ownership of public authority, and lost values in the administrative process in the past. Through these principles, we can find a new way to achieve the ultimate goal of public administration – the public interest.

Key words: *citizen, community, democracy, participation, responsibility, dialogue.*