

ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ PUBLIC MANAGEMENT TA NEW PUBLIC MANAGEMENT

THE TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH THE PRISM OF PUBLIC MANAGEMENT AND NEW PUBLIC MANAGEMENT

Стаття порівнює два підходи до організації державного управління: традиційне публічне управління та сучасну парадигму New Public Management (NPM). Аналізуються спільні риси та відмінності цих концепцій, зокрема, цілі, принципи, інструменти управління та їхній вплив на ефективність державного сектору. Особлива увага приділяється застосуванню NPM в сучасних умовах та його потенціалу для вирішення проблем публічного адміністрування.

У сучасному світі, де вимоги до ефективності та прозорості державного управління постійно зростають, актуальність питання вибору оптимальної моделі управління стає все більш нагальною. Існуюча модель державного управління демонструє свою неефективність, і це є однією з причин удосконалення системи державного управління.

Public Management є класичною бюрократичною формою організації, заснованою на теоріях В. Вільсона та М. Вебера. New Public Management є сукупністю адміністративно-політичних стратегій реформування, в основу якої покладено широке застосування в адміністративній діяльності ринкових механізмів та приватної економіки.

У статті також розглядається еволюція державного управління, починаючи з періоду її системного оформлення в другій половині XIX – на початку XX століття. Аналізуються ключові класичні концепції публічного управління, зокрема веберівська модель бюрократії, що акцентує увагу на правилах, ієрархії та централізації, а також модель планової економіки, характерна для радянської системи з її централізованим плануванням та жорстким державним контролем.

Розглядаються основні характеристики класичного підходу до організації державного управління, серед яких: раціональна побудова відносин, чітке розмежування управлінських функцій, нормативна регламентація дій, передбачуваність та імперсональність управлінських процесів, а також політична нейтральність системи.

Стаття ставить за мету дослідити трансформацію державного управління, використовуючи класичні теорії як відправну точку для аналізу сучасних тенденцій та викликів.

Ключові слова: публічне управління, New Public Management, державне управління,

ефективність, порівняльний аналіз, принципи управління, інструменти управління.

This article compares two approaches to the organization of public administration: traditional Public Management and the modern paradigm of New Public Management (NPM). It analyses the common features and differences between these concepts, including their goals, principles, management tools, and their impact on public sector efficiency. Particular attention is paid to the application of NPM in contemporary settings and its potential for addressing public administration challenges.

In today's world, where demands for efficiency and transparency in public administration are constantly growing, the relevance of choosing the optimal management model becomes increasingly urgent. The existing model of public administration demonstrates its inefficiency, and this is one of the reasons for improving the public administration system.

Public Management is a classic bureaucratic form of organization based on the theories of W. Wilson and M. Weber. New Public Management is a set of administrative and political reform strategies based on the widespread use of market mechanisms and private economics in administrative activities.

The article also examines the evolution of public administration, starting from the period of its systemic formation in the second half of the 19th and early 20th centuries. Key classical concepts of public management are analysed, including Weber's model of bureaucracy, which focuses on rules, hierarchy, and centralization, as well as the planned economy model characteristic of the Soviet system with its centralized planning and strict state control.

The main characteristics of the classical approach to the organization of public administration are considered, including: rational structuring of relations, clear delineation of management functions, normative regulation of actions, predictability and impersonality of management processes, as well as the political neutrality of the system.

The article aims to investigate the transformation of public administration, using classical theories as a starting point for analysing current trends and challenges.

Key words: public management, New Public Management, public administration, efficiency, comparative analysis, management principles, management tools.

УДК 330.47:004
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2024.44.8>

Канцур І.Г.

к. економ. наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту
та публічного управління
Державний податковий університет

Іванов Є.Ю.

аспірант кафедри менеджменту
та публічного управління
Державний податковий університет

Постановка проблеми в загальному вигляді. Публічне управління – це фундаментальна дисципліна, що вивчає принципи організації та функціонування державних органів. Однак, з часом виникла потреба у модернізації традиційних підходів, що призвело до появи нової парадигми. New Public Management (NPM) – це сучасна концепція управління державними справами, яка виникла як реакція на недоліки традиційних бюрократичних

моделей. NPM пропонує ряд інноваційних підходів, спрямованих на підвищення ефективності та результативності державного сектору. Однак, як і будь-яка інша модель, NPM – це одна з багатьох моделей, яка має свої переваги та недоліки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку публічного управління присвячені наукові праці таких вчених: Г. В. Атаманчука, В. В. Баштанника, Р. В. Ковбасюка,

В. М. Мартиненка, Н. М. Мельтюхової, Дж. Нейсбіта, О. Ю. Оболенського, С. М. Серьогіна, Ю. П. Сурміна, А. Тоффлера, С. Удовіка, Ф. Фукуями, Ю. Хабермаса та ін.

Концепції публічного управління розглядаються в наукових працях вітчизняних дослідників таких як О. Амосов, Н. Гавкалова, В. Дзюндзюк, А. Клименко, О. Кожемякіна, О. Котуков, Д. Красильников, В. Солових, Є. Троїцька та ін.

Один із засновників організаційної теорії публічного управління Вудро Вільсон зазначав, що наука адміністрування полягає у дослідженні діяльності, що проводить уряд, при цьому йде пошук засобів, завдяки яким ця діяльність буде ефективною, з мінімальними фінансовими та енергетичними витратами та впорядкує організацію управління [1].

Провідний європейський та національний досвід публічного управління територіальним розвитком акумульовано у роботах таких авторів, як I. Dhaoui, P. Tortola, S. Piattoni, J. Patterson.

За думкою Ю. Сурміна [2], у процесі підвищення вимог суспільства до дієздатності держави відбудеться відмова від суто ліберальної моделі його функціонування до впровадження гнучких управлінських рішень, які базуються на принципах ефективності і результативності, наданні високоякісних адміністративних послуг управлінцем-менеджером на основі реалізації основних постулатів «New Public Management» (нового публічного управління) та концепції «Good Governance» (демократичного урядування).

Мета дослідження - аналіз трансформації державного управління в контексті еволюції від класичного Public Management до сучасного New Public Management. Виявлення факторів, що обумовили ці зміни, ефективність нових підходів та перспектив розвитку державного управління в сучасних умовах глобалізації та цифрової трансформації.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на багатовікову історію формування і розвитку, наука управління набуває системного бачення лише в другій половині XIX – на початку XX ст. За довгу історію свого існування вона накопичила чимало теоретичних концепцій, які пояснюють природу та функції державного управління.

До найбільш відомих класичних концепцій публічного управління належать:

Веберівська модель – теорія бюрократії, де управління розглядається в ракурсі правил і регуляторів діяльності, ієрархії посад, централізації рішень. Як досвідчений теоретик М.Вебер розумів, що будь-яка система

успішно діятиме лише тоді, коли організація її елементів відповідатиме цілям і структурі системи в цілому [3].

Планова економіка - ця модель, характерна для радянської системи, передбачала централізоване планування економіки, жорсткий контроль держави над усіма сферами життя та відсутність ринкових механізмів.

Основними властивостями класичного підходу до організації системи державного управління є:

а) раціональна побудова всіх відносин як у середині системи державного управління, так і між системою управління в цілому та соціальним, економічним та політичним середовищем її оточення;

б) якомога більш чітке розмежування всіх управлінських функцій;

в) однозначна нормативна регламентація всіх управлінських дій;

г) передбачуваність, імперсональність та можливість кількісної оцінки будь-яких дій управлінських органів;

д) політична нейтральність системи державного управління [3].

Кінець 70-х років минулого століття ознаменувався посиленням критики традиційної бюрократичної моделі державного управління. Громадськість вимагала не лише ліквідації надмірної бюрократизації, а й активнішої участі в управлінні державними справами. Існувала потреба в децентралізації влади, підвищенні прозорості та підзвітності державних органів, а також у зміні взаємодії між державою та громадянським суспільством. Науковці того часу вже передбачали, що така ситуація призведе до поступового відходу від жорстких централізованих систем управління на користь більш гнучких, орієнтованих на ринкові принципи моделей.

Вже з кінця 70-х років минулого століття в розвинених країнах, таких як США, Австралія, Нова Зеландія та країни ЄС, кейнсіанська економічна теорія поступово втрачає свій вплив. Причиною цього стала неефективність активної фіскальної політики, яка призвела до стагфляції та економічної нестабільності. Це спричинило переосмислення ролі держави в економіці та пошук нових підходів до її регулювання.

На тлі кризових явищ у державному секторі, приватний сектор поставав еталоном економічної та фінансової ефективності. Це сприяло популяризації тези про доцільність перенесення управлінських практик, таких як управління за цілями (MBO), управління якістю (TQM) та використання ключових показників ефективності (KPI), з бізнесу до системи дер-

жавного управління та управління органами влади на регіональному та місцевих рівнях.

Перехід до нової моделі «нового публічного менеджменту» або за Т. Пітерсом «ринкової моделі» надав значного демократичного впливу у розвиток державного управління у розвинених країнах [5].

Зміна суспільних відносин, трансформації в середині сучасних систем державного управління зумовили потребу в переосмисленні і розробці нових державно-правових підходів до організації державного управління в сучасних умовах.

Перехід від класичної веберівської моделі публічного управління до сучасних концепцій – це складний і багатогранний процес, який відображає зміни в суспільстві, економіці та політиці. Класична бюрократична модель, незважаючи на свою ефективність у стабільних умовах, виявилася недостатньо гнучкою для задоволення потреб сучасного динамічного світу.

Для розв'язання проблем традиційної моделі державного управління в 1980-ті та 1990-ті рр. починають застосовуватися нові управлінські підходи, створюються і впроваджуються нові моделі державного управління, які мали кілька варіантів: «публічний менеджмент», «новий публічний менеджмент», «ринкове державне управління», «постбюрократична парадигма», «підприємницький уряд» та ін. Усі ці моделі отримали узагальнюючу назву «менеджеризм» або «новий публічний менеджмент», що показує їх спільність у більшості принципів позицій, однакову «ідеологію» [4].

Основні організаційні принципи моделі «New Public Management» («новий публічний менеджмент», «ринкова модель») були сформульовані відомими ідеологами і практиками цих реформ Д. Осборном і Т. Геблером [6].

Концепція New Public Management (NPM) виникла у 80-х роках ХХ століття, вона пропонує використовувати ринкові механізми в державному управлінні, такі як конкуренція, контракування, результативність. Основними принципами NPM є орієнтація на результат, клієнтоорієнтованість, децентралізація і фінансова відповідальність. New Public Management – це сукупність адміністративно-політичних стратегій реформування, в основу якої покладено переважно тлумачення адміністративної діяльності крізь призму приватної економіки [7].

Public Management – це концепція, яка вивчає управління державними справами, зокрема організацію та діяльність державних органів. Ця теорія базується на поєднанні елементів класичного менеджменту та політичної науки.

Перехід від концепції Public Management до NPM став можливим завдяки ряду факторів, які відображали зміни в суспільстві, економіці та політиці. Основними причинами та передумовами були: 1) бюрократизм та неефективність традиційної моделі – надмірна ієрархічність і формалізація; 2) відсутність орієнтації на результат; 3) зміни в економіці та суспільстві – зменшення ролі держави в економіці, посилення глобалізації та міжнародної конкуренції; 4) запозичення управлінських практик з приватного сектору.

Велика Британія була одною з перших країн, яка почала активно впроваджувати принципи NPM. Було створено велику кількість державних агентств, які конкурують між собою за фінансування. В США NPM проявляється у формі контракування приватних компаній на виконання державних послуг, а також у розвитку державно-приватних партнерств. Система управління в США – відкрита та фрагментована, тому принципи приватного сектору управління дуже легко увійшли до державного. В Австралії активно використовується метод управління за результатами, який передбачає встановлення чітких цілей для кожної державної установи та регулярну оцінку їх досягнення. Реформи у Франції почалися з прийняття відповідних законодавчих актів. У 1982 році прийнятий Закон про права і свободи комун, департаментів і регіонів. У 1983 році прийнято закони про розділення компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою та про розділення джерел фінансування, інші пов'язані закони, якими було покладено початок проведеному політиці двох напрямках: деконцентрації та децентралізації [11].

Як будь-яка нова концепція, NPM також має багато елементів старого стилю державного управління, але є й відмінності від останнього.

Основні характеристики Public Management: жорстка ієрархія, детальні правила і процедури, централізація влади, стабільність і передбачуваність. NPM – орієнтація на результат, гнучкість і адаптивність, децентралізація влади, конкуренція, а також партнерство з приватним сектором.

Переваги Public Management: стабільність і передбачуваність системи, рівність в наданні послуг, відсутність орієнтації на клієнта. NPM – ефективність і продуктивність, інноваційність, орієнтація на клієнта.

Недоліки Public Management: бюрократизм та неефективність, низька адаптивність до змін і відсутність орієнтації на клієнта. NPM – ризик корупції, можливість зниження якості послуг та недостатня соціальна справедливність.

Зараз Україна перебуває в процесі трансформації системи державного управління, намагаючись інтегрувати елементи різних моделей. Важливими напрямками є:

1. Впровадження принципів належного урядування.
2. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування.
3. Цифрова трансформація та розвиток електронного урядування.
4. Залучення громадян до прийняття рішень.

Сучасні тенденції свідчать про перехід до більш гнучких, орієнтованих на громадян та заснованих на партнерстві моделей управління.

На еволюцію державного управління в Україні впливають політичні (зміна режимів, політичні конфлікти, війна, міжнародні відносини) та соціально-економічні фактори (рівень економічного розвитку, соціальна структура суспільства, впровадження нових технологій в управління та інтеграція країни в світову економіку).

Таким чином, перехід до New Public Management був зумовлений комплексом факторів, що відображали необхідність модернізації державного управління та його адаптації до нових умов.

Новий публічний менеджмент, як видно з його особливостей, знаменує собою відмову від бюрократичних принципів організації діяльності органів державного управління – одного зі стовпів традиційної моделі. NPM, порушуючи питання ефективності й результативності в задоволенні суспільних потреб, не тільки змінює систему та органи державного управління, а і їх роль у державі та суспільстві. В Україні, в якій відбуваються глобальні трансформаційні процеси, в тому числі й у системі державного управління, тільки починає формуватися і впроваджуватися нова модель державного управління [4].

Актуальні проблеми розвитку державного управління в Україні охоплюють такі ключові напрями: антикорупційні заходи, які залишаються одним з найважливіших пріоритетів державної політики [8]; децентралізація владних повноважень, розвиток місцевого самоврядування та підвищення ефективності управління на регіональному рівні [9]; реформування правоохоронної системи, спрямоване на забезпечення верховенства права та зміцнення довіри громадян до правоохоронних органів [10]; цифрова трансформація публічної сфери, що відкриває нові можливості для надання якісних та доступних державних послуг [12]); та зміцнення позицій громадянського суспільства, що

сприяє розвитку демократії та забезпеченню громадського контролю за діяльністю влади.

Важливо зазначити, що New Public Management також зазнає критики, тобто незважаючи на позитивні результати NPM має і свої недоліки: 1) ризик комерціалізації публічних послуг; 2) зниження якості послуг; 3) надмірна орієнтація на ринок може призвести до ослаблення державного регулювання.

Висновки. Класичний Public Management, коріння якого сягають теорій Вудро Вільсона та Макса Вебера, базується на жорсткій бюрократичній структурі. Натомість New Public Management пропонує радикальніший підхід, впроваджуючи ринкові механізми та елементи приватного сектору в державне управління, що суттєво відрізняється від традиційних бюрократичних моделей.

Обидва підходи мають свої переваги і недоліки. Вибір того чи іншого підходу залежить від конкретної ситуації та цілей, які ставить перед собою держава. Сучасні тенденції в державному управлінні свідчать про те, що New Public Management набуває все більшої популярності, оскільки дозволяє ефективніше реагувати на виклики сучасності. Однак, повна відмова від принципів класичного Public Management також не є доцільною, оскільки деякі з них забезпечують стабільність і справедливість системи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Wilson W. The Study of Administration. *American Political Science Quarterly*. 1887. Vol. 2, № 2. P. 197–222.
2. Сурмін Ю.П. Проблеми та напрями змін державного управління в Україні в сучасних умовах. *Публічне управління: шляхи розвитку* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 26 лист. 2014 р. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 13.
3. Державне управління: підручник. У 2 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; за ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурміна [та ін.]. Київ ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т.1. 564 с.
4. Державне управління: підручник. У 2 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; за ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.]. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2013. Т.2. 324 с.
5. Солових В.П. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: Видавництво «ДокНаукаДержУпр», 2014. Вип. 1. С. 18–25.
6. Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co., 1992. 405 p.
7. Амосов О., Гавкалова Н. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія та практика*: збірник науко-

вих праць Асоціації докторів наук з державного управління., червень 2013 р. Харків : Видавництво «ДокНаукаДержУпр». С. 6–13.

8. Національне агентство з питань запобігання корупції. (2022). Антикорупційна стратегія на 2021–2025 рр. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Antykoruptsijna-strategiya-na-2021-2025-rr.pdf> (дата звернення 19.12.2024).

9. Міністерство розвитку громад та територій України. (2024, 21 грудня). Стратегічне планування, розвиток регіонів та місцеве самоврядування у 2024 році: основні досягнення та плани. URL: <https://www.mtu.gov.ua/news/36250.html> (дата звернення 22.12.2024)

10. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України : Указ Президента України від 11 трав. 2023 р. № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text> (дата звернення 22.12.2024).

11. Науменко Р.А. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015 р. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=902>

12. Міністерство цифрової трансформації України URL: <https://thedigital.gov.ua/> (дата звернення: 23.12.2024).