

Расулова Лала Амир кизи,

аспірант кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, головний спеціаліст відділу бухгалтерського обліку, звітності та адміністративно-господарського забезпечення, Малиновська районна адміністрація Одеської міської ради, 65078, Україна, м. Одеса, вул. Генерала Петрова, 22, тел.: 0979357257, e-mail: rasulova.la@ukr.net



Расулова Лала Амир кызы,

аспірант кафедри філософських і соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, головний спеціаліст відділу бухгалтерського обліку, звітності та адміністративно-господарського забезпечення, Малиновська районна адміністрація Одеського міського союзу, 65078, Україна, г. Одеса, вул. Генерала Петрова, 22, тел.: 0979357257, e-mail: rasulova.la@ukr.net

Lala Amir gizi Rasulova,

postgraduate student of the Department of Philosophy and Social and Political Sciences Odessa Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, chief specialist of the accounting, reporting and administrative and economic support, Malinowskiy district Odessa City Council administration, 65078, Ukraine, Odesa, st. General Petrov, 22, tel.: 0979357257, e-mail: rasulova.la@ukr.net

ОСНОВНІ НАПРЯМИ СВІТОВИХ ТЕОРІЙ “НОВОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ” (1980–2016 рр.)

Анотація. Висвітлено напрями сучасних світових досліджень “нового публічного управління” (NPM) в розрізі 1980–2016 рр. Проаналізовано існуючі дослідження вітчизняних вчених з питань впливу “глобальної демократії” на розвиток системи державного управління перехідних суспільств, підвищення ефективності діяльності державних службовців, щодо проблеми взаємозв’язку громадського суспільства та державної бюрократії, щодо ролі

і місця публічного адміністрування в системі місцевого самоврядування та деяких інших. Окреслено правові основи щодо запровадження NPM в Україні. Визначено необхідність проведення контент-аналізу теоретичних основ “нового публічного управління” задля запровадження та розвитку “нового публічного управління” (NPM) в Україні відповідно до світових тенденцій.

Ключові слова: публічне управління, нове публічне управління (NPM), державне управління, світові теорії NPM, моделі державного управління, глобалізм, бюрократія

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МИРОВЫХ ТЕОРИЙ “НОВОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ” (1980–2016 гг.)

Аннотация. Раскрыты направления современных мировых исследований “нового государственного управления” (NPM) за период 1980–2016 гг. Проведен анализ существующих исследований отечественных ученых по вопросам влияния “глобальной демократии” на развитие системы государственного управления переходных обществ, повышения эффективности деятельности государственных служащих, по проблемам взаимосвязи гражданского общества и государственной бюрократии, роли и места публичного администрирования в системе местного самоуправления, и некоторым другим. Очерчены правовые основы внедрения NPM в Украине. Определена необходимость проведения контент-анализа теоретических основ “нового публичного управления” с целью внедрения и развития “нового публичного управления” (NPM) в Украине в соответствии с мировыми тенденциями.

Ключевые слова: публичное управление, новое публичное управление (NPM), государственное управление, мировые теории NPM, модели государственного управления, глобализм, бюрократия.

MAIN TRENDS OF WORLD'S THEORIES OF “NEW PUBLIC MANAGEMENT” (1980–2016)

Abstract. This article considers the problem of “New Public Management” (NPM). The analysis of some foreign researcher works made it possible to distinguish the stages of NPM development. The analysis of existing research of local scientists from the questions of the effects of “global democracy” on the development of the system of public administration of the transient societies, improving of the efficiency of civil servants activity on the issue of the relationship of civil society and the state bureaucracy, on the role and place of public administration in the system of local government and some others is conducted. Outlined the legal basis to the implementation of the NPM in Ukraine. The necessity of a content analysis of the theoretical foundations of the “new public management” for the introduction and development of “new public administration” (NPM) in Ukraine in line with global trends.

Keywords: Public Administration, Public Management, New Public Management (NPM), NPM world's theories, models of public administration, globalism, bureaucracy.

Постановка проблеми. Світові теорії “нового публічного управління” (NPM) розвиваються з кінця ХХ сторіччя. Питання централізації та децентралізації розглядаються з позицій аналізу особливостей держав світу, їх національних традицій, особливостей життя, розвитку науки тощо. Виокремлюються певні класифікації NPM. При цьому, спостерігається відмінність між категоріальним апаратом вітчизняної та зарубіжної науки “державне управління”, “публічне управління”. Зокрема, у вітчизняній науці і практиці прийнято розглядати певний досвід окремої держави та запроваджувати його у вітчизняне публічне управління. Втім, світовий досвід демонструє спрямованість наукових теорій на вироблення власної системи NPM, яка не вступає у протиріччя з загальносвітовими тенденціями і сутністю NPM. У світі наголошується на інтелектуалізації публічного управління та адміністрування.

У вітчизняній науці розглядаються питання централізації та децентралізації, партисипації, підвищення ефективності діяльності державних службовців, реінжинірингу, менеджризму, аудиту тощо. Втім, немає цілісної вітчизняної теорії NPM, яка мала б відмінні риси від традиційної теорії державного управління. Окрім того, чітко не визначена методологія вироблення та запровадження системи NPM у вітчизняну науку і практику. Фактично у 2016 році спостерігається відставання вітчизняної науки та практики від багатьох розвинених держав світу. Саме тому спостерігаються проблеми із запровадженням системних змін в Україні

та її приєднання до світових розвинених держав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі елементи світової системи NPM досліджені у вітчизняній науці. Так, Р. В. Войтович [15] приділяє увагу впливу “глобальної демократії” на розвиток системи державного управління перехідних суспільств, підкреслюючи важливість конкурентної політики ефективності для їх розвитку. В. Д. Бакуменко, С. А. Попов [13] обґрунтовують теоретико-методологічне забезпечення побудови парадигми інноваційного розвитку суспільства на засадах сучасних концепцій соціального та державного (публічного) управління, які нині є основою конструктивного оновлення системи публічного управління. О. Ю. Бобровська, А. С. Зеніна-Біліченко [14], розглядаючи питання щодо ролі і місця публічного адміністрування в системі місцевого самоврядування, звертають увагу на необхідність суттєвого підвищення якості управлінського ресурсу місцевого самоврядування та системних модернізаційних змін в організації публічного управління, у тому числі імplementування повноважень і відповідальності органів публічної влади у функції місцевого самоврядування.

Необхідними умовами забезпечення ефективності державного управління, як зазначає Л. Л. Приходченко [16] у своїх працях, є: наявність достатніх ресурсів державного управління, розподіл яких має відбуватися відповідно до цілей діяльності органів влади; використання сучасних управлінських технологій, як об’єктивне відтворення заданого ре-

зультату; оцінювання, систематичне проведення якого надає змогу економічно, ефективно і результативно використовувати наявні ресурси у процесі досягнення бажаного стану об'єкта за умови включення безпосередніх акторів у процес пошуку резервів та можливостей; якість підготовки кадрів.

Ю. Тишкун [17] узагальнює думку вітчизняних вчених щодо проблеми взаємозв'язку громадського суспільства та державної бюрократії в Україні і доходить висновку, що громадське суспільство спроможне істотно зменшити всевладдя бюрократії; відзначаться також роль громадської думки та ЗМІ для виявлення і оприлюднення фактів корупції у професійному апараті державного управління.

Мета статті. Визначити основні світові тенденції сучасного “нового публічного управління” (NPM) задля виявлення його перспектив в Україні. Для досягнення цієї мети було визначено кілька завдань: висвітлити напрями сучасних світових досліджень NPM (1980–2016 рр.); окреслити правові основи щодо запровадження NPM в Україні.

Виклад основного матеріалу. У 1980-ті та 1990-ті роки відбулося великомасштабне переосмислення управління. Всі концепції до сьогодні ґрунтувалися на теоріях Вебера, Уілсона, Тейлора [9]. Зарубіжними фахівцями наголошується, що ці концепції домінували більшу частину ХХ сторіччя. Але з приходом ери інформації в багатьох країнах світу почали шукати заміну традиційній моделі державного управління через те, що громіздка бюрократична система неспроможна повною мірою відповіда-

ти таким викликам нового часу, як: мобільність, миттєве реагування та володіння інформацією. Як наслідок з'явився новий термін “нове публічне управління”, що включає в себе широкий спектр методів, спрямованих на подолання неефективності, притаманній традиційній моделі державного управління. Виокремлюються традиційні та класичні підходи до суспільної адміністрації. З'явилися такі категорії, як: “менеджеріалізм”, “ринкова суспільна адміністрація”, “пост-бюрократична парадигма”, “підприємницький уряд” тощо. Новий підхід до державного управління орієнтований на результати, акцентує свою увагу на клієнтах, має певні значення “входів” та “виходів”.

У 1993 році науковці *Філіппін* [10] ретельно розглядають моделі реформ публічного (державного) управління (NPM) в азіатських державах, акцентують увагу на моделях суспільних реформ публічного управління та адміністрування у різних державах: “уряд винахідників”; “реінжиніринг бізнес-процесів”. У період з 1995 по 1997 рік активно використовується термін “New Public Management”. Мова йде про уряди та роль державних лідерів і бюрократії в розвитку держави.

У 2001 році Роберт Бейн визначає “нове публічне управління” як “...цілу колекцію тактик та стратегій, спрямованих на підвищення ефективності державного сектору...” [7].

З 2004 року світові науковці, зокрема у *Німеччині* [11], здійснюють порівняльний аналіз між “традиційним” (Веберовським) публічним управлінням та “новим публічним управлінням” (R. Behn). Саме остан-

не спрямоване на вироблення стратегії та тактики щодо підвищення ефективності державного сектору.

У 2008 році *Італійські* вчені [8] акцентують увагу на зростанні адміністративних функцій та витратах на державний сектор у державах ЄС. Особливий акцент зроблено на межі публічного управління, органах публічного управління тощо. Приділяється увага публічному характеру державного управління. Як приклад розглядається французька “служба громадської думки”. Розглядаються питання відносин між центром, периферіями та місцевими адміністраціями в контексті публічного управління. Аналізуються теоретичні концепти Франції, Великобританії, Канади, Італії, Іспанії, США, Індії, Австралії, Німеччини, Австрії, Грузії, Китаю, де відбувалися процеси як централізації, так і децентралізації в межах повноважень їх державних систем. При цьому важливими залишаються проблеми розподілення повноважень та форм співробітництва.

Перспективи світових наукових досліджень у галузі публічного управління, як зазначають науковці *США* у 2012 році [12], стосуються таких проблем державного управління, як: *глобалізм; спільне управління державами у XXI сторіччі; світове громадське управління; роль інформаційних технологій в управлінні; дорадча демократія та участь громадськості; організація майбутнього; освіта та підготовка майбутніх лідерів*. Наголошується, що державне управління різнобарвне у світі, який швидко змінюється та глобалізується. Це передбачає велику кількість об’єктів та суб’єктів дослідження з

різними типами та галузями знань. Мова йде про інтелектуальний розвиток державного — публічного управління. У світовій науці є дослідження щодо моделей державного управління.

Зміни, що відбуваються в українському суспільстві, вимагають модернізації системи державного управління. Стратегія сталого розвитку “Україна-2020”, схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [6], визначає децентралізацію та реалізацію реформи державного управління як першочергові.

На шляху до децентралізації влади в Україні останнім часом приймається багато законодавчих актів (Закон України “Про засади державної регіональної політики” [5], Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [4], Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” [1], Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів щодо податкової реформи” [2], інші законодавчі акти України з питань реформування бюджетної та податкової систем).

Закон України “Про державну службу” [3], прийнятий 10 грудня 2015 року, визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства.

Відаючи належне їх надзвичайній актуальності, слід підкреслити,

що для їх впровадження потрібна велика і кропітка робота по визначенню закономірностей, особливостей, тенденцій і основних чинників розвитку публічного управління та адміністрування як у державах світу, так і в Україні.

Висновки. Наявна модель державного управління України не відповідає стратегічному курсу країни, спрямованому до європейських стандартів демократичного врядування, через неефективність, надмірну централізацію, схильність до корупції. Актуальною і соціально значущою є проблема формування “нового публічного управління” (NPM) як системи, враховуючи національні традиції та вітчизняний досвід розбудови системи публічного управління та адміністрування, що має змінити діяльність органів державної влади та якості наданих державою послуг, що відповідають сучасним вимогам суспільства. Основою цього процесу мають стати розроблені концептуальні основи “нового публічного управління” (NPM) в Україні сформовані на основі порівняльного аналізу світових доктрин, концепцій та теорій його розвитку.

Подальші розвідки будуть спрямовані на проведення контент-аналізу теоретичних основ “нового публічного управління” задля запровадження та розвитку “нового публічного управління” (NPM) в Україні у відповідності до світових тенденцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин:* Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-viii>
2. *Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 р.:* Закон України від 24 грудня 2015 року № 909-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/909-19>
3. *Про державну службу:* Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
4. *Про добровільне об'єднання територіальних громад:* Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157>
5. *Про засади державної регіональної політики:* Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 13. — Ст. 90. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
6. *Про стратегію сталого розвитку “Україна — 2020”:* Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
7. *Behn R. D. Rethinking Democratic Accountability,* Washington: Brookings 2001, p. 26.
8. *Casini L. Models of public administration: comparative analysis of administrative organisation,* 2008.
9. *Katsamunskа P. Classical and Modern Approaches to Public Administration / P. Katsamunskа // Economic Alternatives.* — issue 1. — 2012.

10. *Ocampo R. B.* Models of Public Administration Reform: “New Public Management (NPM)” [College of Public Administration University of the Philippines] / Romeo B. Ocampo. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/EROPA/UNPAN001431.pdf>
11. *Published* in Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift fur [Klaus Konig, A. Benz, H. Siedentopf, and K. P. Sommermann, eds.] // Berlin, Germany: Duncker & Humboldt. — 2004. — P. 443–454. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://piffner.gmu.edu/files/pdfs/Book_Chapters/NewPublicMgt.doc.pdf
12. *Rosemary O’Leary, David M. Van Slyke, and Soonhee Kim, Editors.* Public Management and Change series, 2012.
13. *Бакуменко В. Д.* Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління / В. Д. Бакуменко, С. А. Попов // Ефективність державного управління. — 2015. — Вип. 43. — С. 21–28. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_4
14. *Бобровська О.* Змістовно-порівняльний аспект публічного адміністрування на місцевому рівні / О. Бобровська, А. Зеніна-Біліченко. // Публічне адміністрування: теорія та практика. — 2014. — Вип. 2. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_22
15. *Войтович Р. В.* Вплив глобальної демократії на розвиток системи державного управління перехідних суспільств / Р. Войтович // Вісн. Нац. академії держ. управління при Президентові України. — 2013. — № 1. — С. 5–14. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_1_3
16. *Приходченко Л. Л.* Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Л. Л. Приходченко; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2010. — 36 с.
17. *Тишкун Ю.* Проблема взаємозв’язку громадянського суспільства і державної бюрократії в Україні: деякі сучасні аспекти історіографії дослідження / Ю. Тишкун // Укр. нац. ідея: реалії та перспективи розв.: [зб. наук. пр.] / НАН України, Ін-т народознав., Ін-т українознавства ім. І. Крип’якевича, Нац. ун-т “Львів. політехніка”. — Л.: Вид-во Нац. ун-ту “Львів. політехніка”, 2009. — Вип. 21. — С. 167–171.