

**Берегой Тетяна Анатоліївна**

*доцент кафедри регіональної політики*

*та публічного адміністрування*

*ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,*

*к. держ.упр.*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНУ**

### **«НОВИЙ ПУБЛІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ»**

*Дана стаття присвячена аналізу концепції New Public Management, її перекладу українською мовою різним вченими, як українськими, так і російськими. Проаналізовані основні принципи відновлення сучасних систем державного управління концепції New Public Management. Приведені основні функції науки менеджменту та проведена паралель з діяльністю органів публічної влади, запропоновано на основі аналізу видів менеджменту додати до цього переліку публічний менеджмент.*

**Ключові слова:** *New Public Management (новий публічний менеджмент), публічне адміністрування, менеджмент, управління, адміністрування.*

**Beregoy Tetyana**

## **THEORETICAL BASES OF DETERMINATION OF TERM ARE**

### **«NEW PUBLIC MANAGEMENT»**

*This article is devoted the analysis of conception of New Public Management, its translation, into Ukrainian language different by scientists, both Ukrainian and Russian. Basic principles of proceeding in the modern systems of state administration of conception of New Public Management are analysed. The basic functions of management science and conducted parallel are resulted with activity of organs of public power, it is suggested on the basis of analysis of types of management to add a public management to this list.*

**Keywords:** *New Public Management, public administration, management, administration.*

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ТЕРМИНА  
«НОВЫЙ ПУБЛИЧНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ»**

*Данная статья посвящена анализу концепции New Public Management, ее перевода на украинский язык разными учеными, как украинскими, так и российскими. Проанализированы основные принципы возобновления современных систем государственного управления концепции New Public Management. Приведены основные функции науки менеджмента и проведена параллель с деятельностью органов публичной власти, предложено на основе анализа видов менеджмента добавить к этому перечню публичный менеджмент.*

**Ключевые слова:** *New Public Management (новый публичный менеджмент), публичное администрирование, менеджмент, управление, администрирование.*

**Постановка проблеми.** В науковому просторі сьогодення і в закордонних країнах, і в Україні йде мова про реформування публічного адміністрування. Так, навіть з'являються програми курсів з підготовки фахівців публічного адміністрування (в різних вищих навчальних закладах дисципліна має свою назву), в межах яких піднімаються питання перш за все моделей публічного адміністрування та характеристики концепцій управління, потрібних для публічного адміністрування.

Наука публічного адміністрування охоплює багато секторів та інститутів сучасного суспільства, знаходиться в призмі як мінімум трьох глобальних підходів, які оцінюють перспективи розвитку публічного адміністрування:

- ринково-ліберального, який сформульований в концептуальних моделях нового менеджменту, оновленого управління та опирається на ринкову модель, «байдужу до політики», в якій громадянин постає в якості споживача та клієнта;

- ліберально-комунітаріаністського, який розвивається в концепції «політичних мереж» та спирається на розвитку структурних взаємовідносин (договірних) між політичними інститутами держави та суспільства, а також визнає рівність громадян, як і інших суб'єктів мережі;
- демократичного громадянства, який спирається на особливе «рецептивне» (або «сприйнятливе») адміністрування, покликане служити громадянину, а не клієнту або споживачеві (до останнього наряду відноситься концепція менеджменту, що бере участь, «рецептивного адміністрування») [9].

України зараз стоїть на межі застосування першого глобального підходу – ринково-ліберального. Цей підхід засновується на використанні такої концепції New Public Management (далі – NPM). Навмисно цей термін наводимо англійською мовою, так як загальноприйнятого перекладу цього терміну немає ні в російській, ні в українській науковій літературі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Хоча для України концепція NPM є достатньо новим явищем, але багато вітчизняних науковців вже висвітлюють це питання в своїх статтях. Так, окремі науковці приділяють увагу саме моделі публічного адміністрування, його історичним витокам [14], європейському досвіду публічного адміністрування [2], завданням публічного адміністрування [22], стану вітчизняного публічного адміністрування [7, 11], особливостям інституціалізації публічного адміністрування [6], інструментам публічного адміністрування [10, 12] та ін. Питання реформування публічного управління за рахунок концепції NPM висвітлюють у своїх статтях З. В. Балабаєва [1], Л. І. Лозовська [8], В. Г. Купчанко [5], М. В. Пасічник [15–17], Л. Л. Приходченко [19], І. Г. Аберніхіна [8], С. О. Кохан [4], Ю. П. Шаров [23] та ін. Як зазначалось раніше, хоч і висвітлюються ці питання в наукових виданнях багатьма вченими, але в них по-різному називається концепція NPM українською мовою. Отже, пропонуємо проаналізувати та запропонувати більш прийнятну назву концепції NPM українською мовою.

**Мета статті.** Отже, пропонуємо приділити увагу в даній статті саме цьому питанню, спробувати знайти найбільш прийнятний переклад для такого поняття як NPM.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У вітчизняній науковій літературі зустрічаються такі назви концепції NPM:

- «нове публічне управління» [14, 19];
- «нове публічне адміністрування» [24, 19];
- «новий державний менеджмент» [4];
- «новий публічний менеджмент» [1, 5, 17, 21];
- «New Public Management» тобто без перекладу [8].

В російських джерелах вживається словосполучення «новый государственный менеджмент» [3], «новый публичный менеджмент» [9], «новый социальный менеджмент» [20].

По-перше, визначимось з перекладом «management», яким словом його відобразити в концепції NPM: «менеджмент», «управління» чи «адміністрування». Наведемо визначення цих слів.

З ґрунтового Оксфордського словника англійської мови можна отримати такі тлумачення менеджменту: спосіб, манера спілкування з людьми; влада та мистецтво керувати; вміння та адміністративні навички організовувати роботу апарату управління; органи управління, адміністративні одиниці, служби та підрозділи.

У фундаментальній книзі М. Х. Мескона, М. Альберта, Ф. Хедоурі «Основи менеджменту» даються такі визначення менеджменту [13].

Менеджмент – це:

- вміння досягти поставлених цілей, використовуючи працю, інтелект, мотиви поведінки інших людей;
- діяльність, яка відповідно до цілей та завдань бізнесу розробляє плани, визначає не лише, що і коли робити, але й як і хто буде виконувати те, що намітили, формує робочі процедури на всіх стадіях управління та здійснює контроль;

- не управління предметами, а організація і управління роботою людей;
- це діяльність щодо знаходження найкращих способів досягнення цілей організації [13].

Більш прийнятним визначенням менеджменту для публічного управління є наступне: процес управління матеріальними та людськими ресурсами в інтересах їх ефективного використання з метою досягнення цілей управління суспільством, політичною, економічною або соціальною структурою, окремими спільнотами тощо. Інакше кажучи, менеджмент – це сукупність впливу на певних осіб та певні органи за допомогою особливих інструментів та методів з метою досягнення цілей організації [18].

Тепер розберемося з терміном «управління». Управління – це діяльність, пов'язана з впливом керуючого суб'єкта на керований об'єкт з метою досягнення певних результатів. Управління в якості установи – це адміністративна установа або відділ якоїсь установи, організації, що відає певною галуззю господарської, наукової, військової і т. ін. діяльності. З цього тлумачення виводяться і різні види управління: ситуаційне, цільове, управління проектами, управління персоналом, управління якістю, управління часом, управління запасами і т. д. З видів управління стає зрозумілим, що ця категорія є дуже широкою, тому не може точно відображати сутність концепції NPM. Переходимо до визначення «адміністрування».

У російському тлумачному словнику адміністрування (від латин. *administro* – управляю, завідую) – це бюрократичний метод управління за допомогою командування. Тлумачний словник української мови дає схоже визначення: адміністрування – це керування бюрократії за допомогою наказів і розпоряджень замість конкретного керівництва. В соціологічному словнику наведені наступні тлумачення. Адміністрування як функція управління – завідування, уміння практично організувати виконавчо-розпорядчу і виробничу діяльність; як бюрократія – стиль управління, що характеризується однобічною орієнтацією на методи примусу надмірним захопленням заходами покарання як

нібито єдино ефективними стимул-реакціями належної поведінки членів трудових організацій; неоптимальне вирішення питань без входження в істоту справи, але в межах формальних вимог. Так, бачимо, що в усіх тлумаченнях «адміністрування» присутній бюрократичний стиль керівництва, а концепція NPM навпаки пропонує відійти від цього та впроваджує кардинально інші методи керування.

З вищенаведених визначень, на нашу думку, «менеджмент» найбільше відображає сутність концепції NPM.

По-друге, спробуємо визначити, що ж покладено в основу розуміння концепція NPM і виходячи з цього визначимось з перекладом NPM українською мовою.

NPM – це концепція управління, в основі якої лежить запозичення методів корпоративного управління, які застосовуються в бізнесі та некомерційних організаціях [17].

Із статей науковців, які спираються на книгу Т. Пітерса і Р. Уотермена «У пошуках ефективного управління» (1982 р.) [17] стає відомо, що існує ряд загальних характерних рис, які можуть бути запозичені і в державних установах, зокрема «схильність до дії, бути ближче до клієнта, самостійність та заповзятливість, ефективність через людей, виконувати роботу незважаючи на зміни в системі цінностей, вибір сфери діяльності, простота структури, нероздуті штати, поєднання «твердості» і «м'якості». Аналізуючи принципи відновлення сучасних систем державного управління, визначені Д. Осборном і Т. Геблером, доходимо висновку, що в реформах публічного адміністрування за концепцією NPM домінують дві тенденції: економічна – маркетингізація, організаційна – дебіюрократизація.

Отже, вищезазначені висловлювання без сумніву відносяться до науки менеджменту і в перекладі концепції NPM може застосовуватися термін «менеджмент», а не «управління», чи «адміністрування».

По-третє, в літературі, яка стосується науки менеджменту, знаходимо перелік основних видів менеджменту: виробничий менеджмент, фінансовий

менеджмент, інноваційний менеджмент, менеджмент соціальної сфери; банківський менеджмент; податковий менеджмент; організаційний менеджмент; міжнародний менеджмент; інформаційний менеджмент; проектний менеджмент; стратегічний менеджмент; екологічний менеджмент; енергетичний менеджмент; фінансовий менеджмент; і навіть політичний менеджмент.

Таким чином можна запропонувати внести до переліку видів менеджменту ще один вид – публічний менеджмент. Метою публічного менеджменту є забезпечення теоретичних та емпіричних засад для можливості вирішення величезної кількості специфічних питань, що виникають під час організації та виконання менеджерських обов'язків в урядових департаментах, бюро та офісах; раціонального використання засобів; ролі політично-законодавчих обмежень; відповідних рівнів використання зусиль та ресурсів; попереднього та підсумкового контролю адміністрування; звітності перед населенням; критеріїв оцінки адміністрування; адміністративних реформ. Публічний менеджмент – це відповідальне виконання адміністративних обов'язків. Тоді логічно буде застосовувати переклад концепції NPM як «новий публічний менеджмент».

По-четверте, основні функції менеджменту схожі з повсякденною роботою органів публічної влади, в якій присутнє і планування (складання плану, визначення: що, як, коли та ким має бути виконаний план); і організація (створення самої організації, її структури, системи управління, необхідної документації тощо); і координація (забезпечення необхідного рівня взаємодії між учасниками та підрозділами); і мотивація (визначення потреб людей та відшукання найдієвішого способу їх задоволення в певній ситуації з тим, щоб забезпечити їх якнайактивнішу діяльність у процесі досягнення цілей організації); і контроль (виявити завчасно небезпеки, що насуваються, помилки, які спіткали діяльність організації, і таким чином створити підстави для вдосконалення роботи). Це також доводить доцільність використання слова «менеджмент» в концепції NPM українською мовою.

**Висновки.** Отже, вважаємо, що теоретичних доказів щодо використання в перекладі терміну NPM саме слова «менеджмент», а не «управління» чи «адміністрування» є достатньо.

Що стосується слова «public», то його науковці перекладають і як «державний», і як «публічний», і як навіть «суспільний». На нашу думку застосування визначення «публічний» буде найбільш вдалим, так як в сучасній науковій літературі все більше мова йде про публічне управління, яке об'єднує в собі державне управління та місцеве самоврядування. І так як концепція NPM розповсюджується на всі рівні влади, то пропонуємо застосувати слово «публічний».

В результаті аналізу та дослідження різного перекладу та апелювання терміном NPM назва «новий публічний менеджмент» є найбільш логічною та прийнятною для застосування в подальших наукових розробках цієї проблематики.

#### **Література.**

1. Балабаєва З. «Трансевропейський діалог – 1» про моделі реформування системи публічного управління в Європі/ З. Балабаєва // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – О., 2009. – Вип. 2 (38). – С. 3–6.
2. Баштанник А. Публічне адміністрування на регіональному рівні: європейський досвід та Україна/ А. Баштанник // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 31 трав. 2007 р.) : [у 4 т.]. Т. 3 / [за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна]. – К., 2007. – С. 173–175.
3. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л. В.Сморгунова. – М: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.



4. Кохан С. О. Демократичні стандарти державної служби: нові підходи державного менеджменту з урахуванням зарубіжного досвіду [Електронний ресурс] // Державне управління: теорія та практика. – 2008. – № 2. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2008-2/doc\\_pdf/kohan.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2008-2/doc_pdf/kohan.pdf).
5. Купчанко В. Г. Новий публічний менеджмент: історія появи, ключові ідеї та головні характеристики / В. Г. Купчанко // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15–16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 56–57.
6. Липовська Н. А. Особливості інституціоналізації публічного адміністрування / Н. А. Липовська // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15–16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 17–18.
7. Личук О. М. Сучасне публічне адміністрування в органах державної податкової служби України / О. М. Личук // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15-16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 58–59.
8. Лозовська Л. І., Аберніхіна І.Г. Про доцільність використання принципів New Public Management в державному управлінні України / Л. І. Лозовська, І. Г. Аберніхіна // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15-16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 59–60.
9. Мальковская И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского

опыта для России) [Электронный ресурс] // Научная электронная библиотека. Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=11671581>.

10. Мамонова В. В. Регіональний розвиток: нові інструменти публічного адміністрування / В. В. Мамонова // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15–16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 63–64.
11. Мартиненко В. М. Публічне адміністрування: вітчизняний зріз теорії і практики / В. М. Мартиненко // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15-16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 12–14.
12. Матвеев І. В. Публічне адміністрування як інструмент результативності державної політики / І. В. Матвеев // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15-16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 64–66.
13. Мескон М., Альберт І., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ./Общ.ред.и вступит.ст.Л.И.Евченко . – М. : Дело , 1996 . – 700 с.
14. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління / О. Ю. Оболенський // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15-16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Д., 2009. – С. 3–8.
15. Основные политические проблемы внедрения модели «нового государственного менеджмента» [Электронный ресурс] // Центр политического анализа и прогнозирования «Центурион». – Режим доступа: <http://centurion-center.narod.ru/vd4.html>.

- 16.Пасічник М. В. Інструменти нового публічного менеджменту: шлях до нової моделі управління/ М. В. Пасічник // Демократичне врядування: наука, освіта, практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2009 р.) : [у 4 т. / за заг. ред. В. П. Приходька, С. В. Загороднюка]. – К., 2009. – Т. 1. – С. 322–324.
- 17.Пасічник М. В. Новий публічний менеджмент: використання ринкових механізмів у врядуванні / М. В. Пасічник // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15–16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 71–72.
- 18.Пасічник М.В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США [Електронний ресурс] // Державне управління: теорія та практика. – 2009. – № 1. – Режим доступу: [http://www.academy.gov.ua/ej9/doc\\_pdf/Pasichnyk\\_MV.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf).
- 19.Політологія – Узагальнюючий підручник. Політичний менеджмент [Електронний ресурс] // Електронна бібліотека – Політологія. – Режим доступу: <http://politics.ellib.org.ua/index.php?name=Pages&op=cat&id=6>.
20. Приходченко Л. Л. «New public management»: інструменти забезпечення ефективності/ Приходченко Л. Л. // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ / голов. ред. М. М. Іжа. – О., 2008. – Вип. 1 (33). – С. 91–97.
- 21.Романов П. В., Смирнова Е. Р., Ярская В. Н. Новый социальный менеджмент и реформы российской социальной политики [Електронний ресурс] // Информационно-политический портал SocPolitika.Ru. – Режим доступу: [http://www.socpolitika.ru/files/12093/Yarsk\\_Romanov\\_red.pdf](http://www.socpolitika.ru/files/12093/Yarsk_Romanov_red.pdf).
- 22.Солових В. П. Новий публічний менеджмент як одно із моделей організації системи державного управління [Електронний ресурс] // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/05.pdf>.

- 23.Храмцов В. Л. Основные задачи публичного администрирования на современном этапе государственного строительства / В. Л. Храмцов // Развитие публичного администрирования на засадах менеджменту: европейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15–16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 11–12.
- 24.Шаров Ю. П. Менеджмент в публічному управлінні: від теоретичних моделей до практики діяльності / Ю. П. Шаров // Развитие публичного администрирования на засадах менеджменту: европейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15–16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 14–16.
- 25.Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або Як досягнути ефективного врядування? / пер. з нім. В. Шведа. – К.: Заповіт, 2008. – 76 с.