

**Anatolii Nykyforov, Doctor of Economic Sciences, Professor,  
Professor of the Department of National Economy  
and Public Administration**  
*Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman  
Kyiv, Ukraine*

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-398-9-63>

## **SOURCES OF FORMATION OF THE PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE ECONOMY**

### **ДЖЕРЕЛА ФОРМУВАННЯ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ**

Можна виокремити декілька першоджерел формування принципів публічного управління економікою, які можна згрупувати у наступні групи: загальні принципи публічного управління; функції управління; теорії публічного управління; особливості економічних систем різного рівня.

Загальні принципи публічного управління є визнаними базовими положеннями теорії, розкривають генезис цих принципів, відображають об'єктивно існуючі закономірності та слугують керівними ідеями формування системи публічного управління. Загальні принципи публічного управління – це науково обґрунтовані та законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується і функціонує уся система державного управління та місцевого самоврядування, у тому числі її гілка, об'єктом управління якої є економіка.

Функції управління у більше чи менше формалізованому виді реалізуються у процесі управління різноманітними соціально-економічними явищами та процесами. У науковій літературі з проблематики публічного управління є різні підходи до ступеню диференціації цих функцій, які спрямовані на досягнення певних цілей кожного конкретного дослідження. Відповідно до цілей публічного управління економікою доцільно виділити наступні функції: аналіз динаміки індикаторів та оцінка стану об'єкта управління та зовнішнього середовища; прогнозування; планування (програмування) змін об'єкта управління; розроблення та прийняття управлінських рішень; організація; координація; стимулювання; моніторинг і контроль; аналіз результатів виконання управлінських рішень.

Третю групу чинників становлять теорії публічного управління. Насамперед це теорії, які відображають еволюцію поглядів щодо

методів і технологій управління. До них належать теорії: Old public management (OPM), New public management (NPM), Good governance (GG).

Теорія OPM – традиційне публічне управління – описана в працях М. Вебера, В. Вільсона, А. Файоля, Г. Саймона, які є засновниками початкової моделі державного управління, що спирається на класичну бюрократичну форму організації, як ідеальний тип раціональної форми управління, що завдяки принципу праводержавності характеризується суворою однозначністю рішень відповідно до законів, норм і правил встановлених державою. До характерних особливостей бюрократичної організації належать: поділ праці, що ґрунтується на функціональній спеціалізації; точно зафіксована ієрархія авторитетності; система правил, якою встановлено права й обов'язки посадовців; система способів подолання робочих ситуацій (стандартизовані процеси); неособистий характер відносин між людьми; заохочення чи просування службою на основі фахової компетентності у зв'язку із принципом службової кар'єри; принцип відповідності вимогам ділової документації. Основні положення теорії OPM знайшли відображення у принципах законності, правонаступництва, єдності розпорядництва, дисципліни, розмежування функцій і повноважень, спеціалізації.

NPM – нове публічне управління – це сукупність адміністративно-політичних стратегій реформування системи влади, в основу якої покладено положення теорії суспільного вибору і теорії менеджменту. Розроблення теорії NPM здійснюється починаючи з 1980-х років за декількома напрямками. Серед них найбільший вплив на формування принципів публічного управління економікою мають наступні концепції:

– постбюрократичного управління державою, що заснована на правилах діяльності ефективної адміністрації або так званого менеджеризму. Вважається, що менеджеріальний підхід до державного управління було започатковано американськими науковцями Д. Осборном і Т. Геблером (1992), У праці «Перебудова уряду» («Reinventing Government») вони здійснили аналіз традиційної бюрократичної моделі управління, виявили її недоліки і запропонували бажані зміни на різних рівнях державного управління, які передбачають широке застосування новітніх технологій менеджменту в публічному управлінні [1]. В межах NPM сформувалася маркетингова модель публічного управління, націлена на впровадження системи управління якістю адміністративних послуг;

– контрактного управління державою (Д. Норт, 1981, Р. Дюронт, А. Гірт, Д. Джонстон, 2009 [2]), основною ідеєю якої є перерозподіл прав власності на користь тих суб'єктів, які можуть розпоряджатися нею оптимальним чином;

– поширення аутсорсинга – передачі частини функцій держави приватним організаціям (Хейвуд Дж. Браун, 2004, Т. Браун, М. Потоцкий, 2004, А. Гірт, А. Хефез, Д. Джонстон, М. Вамер, 2012, Д. Аргенто, П. Педа, 2015 [3]).

Загальний концепт NPM полягає у тлумаченні адміністративної діяльності крізь призму приватної економіки, що орієнтує діяльність органів публічної влади на досягнення мети і отримання результатів, які визначаються за мірою та якістю задоволення потреб населення – споживачів управлінських послуг. Відбувається контракування та агентифікація, тобто трансформація держави на постачальника послуг і учасника контракту. Відповідно до концептуальних положень NPM підлягає зміні й структура державної влади: замість точно визначеної ієрархії та авторитетності органів влади, жорсткого вертикального підпорядкування, впроваджується дворівнева структура управління, у якій регуляторні функції відмежовані від господарських, відбувається розщеплення функцій публічного управління між автономними і відносно незалежними структурами, частина сервісних функцій може передаватися приватним структурам. На основі теорії NPM визначені принципи раціональності публічного управління, професіоналізму, оперативної самостійності, релевантності, оптимальності (орієнтації на найкращий результат за мінімальних витрат), адекватності громадським запитам, аутсорсингу.

GG – модель належного управління – передбачає розширення спектру залучення представників громадянського суспільства до процесу управління й реалізацію таким чином народовладдя, політичного плюралізму, виборності і й змінюваності вищих посадових осіб, поділу влади та підзвітності інститутів виконавчої влади суспільству. Теорія GG характеризується змінами у відносинах між громадянським суспільством і органами влади: замість бюрократичного або чисто менеджерського (кон'юнктурного) підходів, основаних на ієрархії і функціональному виконанні наказів, визначальними особливостями нової концепції стають порозуміння і договір між службовцями і громадськістю, реалізуючи таким чином принципи партнерської взаємодії основних акторів громадянського суспільства. Разом з тим, теорія GG націлена на підвищення ефективності державного управління, що розуміється як досягнення поставлених цілей у необхідні терміни і з мінімальними витратами ресурсів, що забезпечується транспарентністю (прозорістю) функціонування влади. Положення теорії GG знайшли відображення у принципах демократизму, соціальної орієнтованості, відповідності інтересам народу, цілеспрямованості, підпорядкованості локальних цілей

загальній меті, відповідальності органів публічного управління і персональної відповідальності посадових осіб.

Основні теорії публічного управління отримали подальший розвиток у моделях “електронного уряду” (Digital Government), “мережевого врядування” (Network model of Government), “антикризового державного менеджменту” (Anti – crisis Public Administration), “відкритого уряду” (Open Government Partnership) та інших. Базові наукові положення цих моделей відображені у принципах: цілісності системи публічного управління, комплементарності людського інтелектуального і цифрового управління, емерджентності системи публічного управління, цифровізації публічного управління.

Важливий вплив на формування принципів публічного управління економікою також мають особливості економічних систем різного рівня, оскільки останні виступають об’єктами управління. Ці відмінності не тільки впливають на формування принципів публічного управління економікою, але й визначають напрями, методи, інструменти та засоби механізмів публічного управління. Вплив цього першоджерела відображений у принципах: галузевому, функціональному (міжгалузевому), територіальному управлінні економікою.

### **Література:**

1. Osborne David, Gaebler Ted. Reinventing Government. Addison-Wesley Publ. Co., 1992, 427 p.
2. Douglass Cecil North. Structure and Change in Economic History. Norton, 1981, 228 p.; R. Durant, A. Girth, J. Johnston. American Exceptionalism, Human Resource Management, and the Contract State. Review of Public Personnel Administration. Baltimore and L. 2009. Volume 29. Number № 3. P. 207–229. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/0734371X09335617>
3. Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Editor Ali Farazmand. Springer, 2018. V. 3. P. 4476–4481. URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9>