

**Т. О. Костюк**, кандидат політичних наук,  
доцент, старший науковий співробітник  
науково-дослідної лабораторії інтернаціоналізації  
вищої освіти Київського університету  
імені Бориса Грінченка

### **СТРАТЕГІЯ «НОВОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ» В ЄВРОПІ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ВИЩУ ОСВІТУ**

*Впродовж останніх десятиліть всі країни ОЕСР запровадили реформи державного сектору для підвищення ефективності та підвищення ефективності та результативності роботи громадських організацій. Такі реформи також відбулися у сфері вищої освіти. Проведені заходи значною мірою теоретично класифікуються в рамках концепції нового державного управління (New Public Management, NPM, далі по тексту послугуватимемося англійською аббревіатурою, вона усталена і звична для міжнародного наукового дискурсу з публічного адміністрування – авт.). Це спонукало до детального вивчення концепції NPM та її накладення на галузь вищої освіти. Методологія дослідження побудована за принципом дедукції: спочатку розкривається зміст та суть концепції, її характеристики, потім аналізується її вплив на вищу освіту загалом та ілюструється прикладами впливу цієї концепції на ЗВО деяких країн.*

*Ключові слова:* державне управління, нове публічне адміністрування, вища освіта, ЗВО.

#### **T. O. Kostiuk. “New Public Management” concept implementation in Europe and its influence on higher education**

*New Public Management (NPM) proclaims its main demand to the administrative processes under the slogan: “less government and greater governance” are key terms related to NPMs (De Boer et al, 2007). It soon got clear that the NPM contained various doctrinal statements concerning manual professional management in the public sector, clear standards and enforcement measures, greater emphasis on release control, transition to disaggregation of the public sector subdivisions and to more competitive public sector, emphasizing private sector management styles, emphasizing the greater discipline and antipathy of using resources. At the same time NPM let establish the priorities by authorities and institutions, determine goals and results, strengthen leading potential, accept client orientation, adopt new schemes for the distribution of budgetary funds, when the input is more affected than the contribution.*

*If to talk about New Public Management influence in the sphere of higher education it touched the issues of administrative and management functions at universities; determined the focus on educational services customers (client orientation); led to diversification of funding mechanisms of the universities; stimulated new participants in the governing councils and councils of universities, quality control and research funding agencies; underlined the value for money with a high emphasis on costs and profits.*

*When they talk about the involvement of the NPM in higher education, the term “management” means governance and includes both public administration of higher education institutions and the management of decentralized levels within single institutions, for example, faculties, institutes, central departments, at a certain level of government. Reform from the old public administration to the new public administration in higher education is a change in governance from the “government to management” or, more accurately, to “less government and greater governance” like in any other field.*

*Key words:* public administration, new public management, higher education, HEI.

**Постановка проблеми.** З 1980-х років концепція нового державного управління (New Public Management, NPM) була домінуючою парадигмою в теорії та практиці державного управління. Її поширення (в основному в Великобританії) є однією із яскравих міжнародних

© Т. О. Костюк, 2019

тенденцій у сфері державного управління. Зростання значущості NPM можна пов'язати з: 1) спробами уповільнити або припинити зростання ролі уряду в тому, що стосується відкритих державних витрат і кадрового забезпечення; 2) переорієнтацією на зростаючу приватизацію та квазіприватизацію та відсутність основних державних установ, які працюють за принципом субсидіарності у наданні послуг; 3) розвиток автоматизації процесів у виробництві та розподілі комунальних послуг, зокрема через інформаційні технології; 4) орієнтацією на міжнародні норми в управлінських процесах щодо розробки політики, стилів прийняття рішень і міжурядової співпраці, відмову від старих і непопулярних більше традицій спеціалізації окремих країн у сфері державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Огляд наукової літератури (Ferlie, Musselin and Andresani, Gruening, Osborne, Pollitt and Bouckaert) із заявленої тематики дає можливість отримати наступний перелік основних принципів NPM: (1) звернення до керівництва приватним сектором; (2) наявність практичного управління та організаційного розмежування між органами впровадження та виробленням політики; (3) керівництво на засадах підприємництва; (4) контроль вхідних і вихідних даних, оцінювання та управління продуктивністю та аудитом; (5) дезагрегація державних послуг до їхніх основних підрозділів та орієнтація на управління витратами; (6) зростання використання ринків, конкуренції та контрактів на розподіл ресурсів та надання послуг у рамках державних послуг; (7) бажання розглядати користувачів послуг як клієнтів; і (8) волю до виробництва [8; 9; 13; 15].

Bleiklie, I., Enders, J., Lepori, B. and C. Musselin [1; 2; 12] досліджували вплив нововведень в державному управлінні на систему вищої освіти. Зокрема, вони зазначають, що вертикальна форма управління, передбачена NPM, була незабаром поставлена під сумнів або доповнена реформами, спрямованими на розвиток мережових форм управління. Спочатку деякі політики заохочували включення зацікавлених сторін до академічних справ і таким чином розширили мережу учасників процесу прийняття рішень, а також запроваджували неакадемічні критерії, принципи та переваги в таких процесах. По-друге, централізовані способи керування були поставлені під сумнів через участь між- та наднаціональних суб'єктів у вищій освіті. Як наслідок, більшість навчальних або дослідницьких закладів вдалися до поєднання ресурсів з різних джерел і декілька рівнів походження суб'єктів. Концептуально це виглядало як багаторівневе управління.

З огляду на їхні політичні цілі реформи NPM відображають більш широкі зрушення в макрополітичній економіці у 1980-х роках. Існують сильні міжнародні відмінності в імплементації NPM, і не всі країни зрештою запровадили цей курс (наприклад, Франція та Німеччина значною мірою відкидали постулати концепції NPM. Тим не менш фактом залишаються ефективні методики впровадження NPM (наприклад, у таких країнах, як Великобританія, Нова Зеландія, Швеція та штат Альберта в Канаді). Міжнародні донорські агенції також поширили реформи NPM для країн, що розвиваються, шляхом запровадження умов для допомоги їм, оскільки вважають, що реформи NPM можуть сприяти прозорості та належному управлінню. Таким чином, реформування NPM є темою широкого міжнародного інтересу [4].

**Мета статті.** Головною метою нашого дослідження є – відстежити зміну підходів до унормування державного управління, зокрема через впровадження концепції нового публічного адміністрування (NPM), та визначити її вплив на систему управління вищою освітою.

**Виклад основного матеріалу.** NPM як модель державного управління виникла на протиположному пануючим принципам бюрократії, чіткій архітектурі управління і тотальній централізації процесів в усіх галузях, ототожненню понять менеджмент, управління, адміністрування, які провокували різке падіння довіри громадян до державного управління. Це спричинило потребу укладення принципів переходу від державного керування до ефективного державно-

го менеджменту та прирощення управлінських функцій, зміщення акцентів з чіткої побудови вертикалі влади на регламентування взаємовідносин з іншими акторами соціальної взаємодії та на прирощення самоврядних функцій державних організацій нижчого щабля. Нова управлінська концепція характеризувалась субсидіарністю організації управління, клієнтоорієнтованістю, акцентом на якість послуг та рентабельність.

Як будь-яка нова концепція, концепція NPM залишила багато елементів старого стилю державного управління, але має й істотні відмінності від останнього. По-перше, NPM делегує більше повноважень виконавцям, віддає пріоритет відрядній роботі, дорученням і процесам, тоді як до цього пріоритет належав до функцій, виконання і завдання. В основі нової управлінської концепції стоять якості виконавців, широке коло кваліфікаційних компетентностей, здібність до мультизадачності, здатність до командної роботи, орієнтація на результат.

Традиційно державне управління будувалось як концепт розмежування політики і управління. Новий державний менеджмент в цьому відношенні відрізняється від теорії державно-адміністративного управління. Хоча на поверхні він постає як концепція неполітична, проте його внутрішній зміст має явно політичні підвалини й обґрунтування.

Новий тип державного управління за категоріями концепції NPM протистоїть концепції адміністративної держави і використовує для визначення сутності державного управління поняття «керівництво, керування», а не «адміністрування» або «управління». Керівництво тут розуміється як система взаємодіючих громадських, державних та міжнародних інститутів, приватних, державних і змішаних структур для забезпечення задоволення суспільних інтересів і вирішення суспільних проблем.

Коли йдеться про залучення NPM у сфері вищої освіти, термін «управління» включає як державне управління вищими навчальними закладами, так і управління відокремленими структурними підрозділами в рамках одної інституції, наприклад, факультетами, інститутами, іншими підрозділами на певному рівні управління. Перехід від старого формату державного управління у вищій освіті до нового типу державного управління за концепцією NPM – це, фактично, перехід до децентралізації процесів у взаємодії держава – університет, надання більшої автономії ЗВО та окремим структурним підрозділам в системі кожного ЗВО.

Аналіз системи управління вищою освітою та науковими дослідженнями був у центрі досліджень вищої освіти протягом десятиліть від запровадження NPM. З-поміж наукових зусиль для розробки аналітичної бази цього питання вирізняється так званий «трикутник координатії» Кларка (1983): держава – ринок – академічна олігархія [3]. De Воег та інші (2009) розглядали перспективу управління як загальну аналітичну основу для вивчення всіх видів координаційних проблем у системі вищої освіти з точки зору NPM та розробили модель еквалайзера управління як аналітичний інструмент для цього. Еквалайзер управління складається з п'яти аспектів: державне регулювання, керівництво зацікавлених сторін, академічне самоврядування, управлінське самоврядування та конкуренція. De Воег і співавтори стверджували, що «конфігурація управління складається з певної суміші п'яти вимірів в певний момент часу» [5, с. 139]. Це наступні п'ять вимірів:

1) державне регулювання традиційно базується на вертикалі влади – зверху вниз. Цей вимір стосується регулювання процесами на підставі директив, уряди детально визначають поведінку в певних обставинах;

2) керівництво зацікавлених сторін стосується діяльності, яка скеровує діяльність університетів через постановку цілей та порад;

3) академічне самоврядування стосується ролі професійних спільнот у системі управління університету;

4) управлінське самоврядування стосується ієрархій в університетах як організаціях;

5) конкуренція за обмежені ресурси – гроші, персонал і престиж – всередині й між університетами відбувається в основному не на «реальних» ринках, а на «квазімаркетах», де оцінки ефективності колег замінюють показник попиту клієнтів [5, с. 138–139].

Порівняння ролі NPM у сфері управління вищою освітою в країнах з державними системами вищої освіти ілюструє, як нові ідеї реформ мають тенденцію поєднуватися з національними традиціями вищої освіти та державної служби [4; 6; 7; 10]. Реформатори вищої освіти часто адаптували тогочасні ідеї NPM на національному рівні до історично встановлених практик, балансуючи цінності академічної автономії та якості з цінностями ефективності та державного контролю. В інших випадках, як наприклад, конкурентне фінансування досліджень, NPM принесло мало практичного сенсу. Мережеве управління вплинуло в два способи. По-перше, мережеве управління вплинуло на розробку та впровадження реформ вищої освіти, наприклад у Нідерландах та Швейцарії. По-друге, мережеве управління може бути частиною результатів процесів змін з точки зору політики NPM, що ілюструє деяку невизначеність в рамках доктрини NPM. У дуже широкому сенсі, країни, що вдалися до реформування за принципами NPM, отримали наступне: механізми, які підвищують конкуренцію між установами та бюджетними обмеженнями, представлені формулами формування бюджету, спрямованими на те, щоб інститути конкурували за студентів та дослідницькі фонди. Ці механізми ставали дедалі більш жорсткими, оскільки елементи бюджету на основі ефективності з часом збільшуються. Бюджетні реформи є також важливими інструментами, які забезпечують і посилюють увагу громадськості та перевіряють її ефективність.

Важливими додатковими інструментами у зв'язку з цим є розробка систем оцінки та моніторингу навчально-дослідницької діяльності. Одним із наслідків є створення проміжних установ для оцінки та акредитації внутрішніх підрозділів з оцінки та забезпечення якості освітніх послуг. Було вжито різні заходи для концентрації ресурсів між найкращими інституціями або дослідницькими групами, а інституційне управління було надзвичайно важливим питанням з неоднозначними результатами з точки зору реалізації та результатів. Проте залишається відкритим питання про те, які зміни внесли в реформу державного публічного управління NPM.

По-перше, ці реформи були спрямовані на досягнення кращого співвідношення ціни та якості в наданні державних послуг, точно відображаючи зміну політичного клімату.

По-друге, реформи NPM спрямовані на створення більшого тиску на підвищення ефективності державних установ. Зокрема, вони стосуються скасування різного роду монополій і створення конкурентного середовища для підвищення конкурентоздатності й ефективності роботи державних установ.

По-третє, реформи NPM сприяють збільшенню вибору та надають право голосу користувачам державних послуг, які розцінюються як клієнти, споживачі послуг, а це більше, ніж громадяни.

По-четверте, реформи NPM часто розглядаються як інструмент політики, який може сприяти належному управлінню та підвищенню прозорості в країнах, що розвиваються, де за роки неналежного державного управління успадковуються проблеми гармонізації законодавства та методів правління зі світовими нормами управління, високий рівень корупції тощо, а отже, будь-які управлінські реформи можуть впроваджуватись лише поза урядом, у спеціально створеному агентстві укомплектованого ретельно відібраною «модернізуючою елітою». Контраргументом, на жаль, є те, що впровадження клієнтоорієнтованих змін часто веде до корупції.

У рамках парадигми NPM було запроваджено багато реформ в системі вищої освіти. У Європі, як і в інших регіонах світу, в системі досліджень та інновацій у вищій освіті відбу-

ваються фундаментальні перехідні процеси: від регулювання до дерегуляції та конкуренції, від управління до ринку, від адміністрування до управління, ЗВО розглядаються як стратегічні організаційні суб'єкти для розвитку країн і суспільств. Сьогодні логіку змін, що впливають на світові тренди розвитку вищої освіти та ЗВО, формує триєдине завдання для галузі: оцінити перспективи систем в перехідному періоді, зосереджуючись на загальному розвитку та глобалізації та регіоналізації (Європа, Африка, Америка, Азія) у сфері вищої освіти, зважити перспективи взаємодії системи-інституції (наприклад, фінансування досліджень та інновацій) та передбачити перспективи щодо інституційних змін (наприклад, «управління змінами»).

Отже, потреба в реформах очевидна і не втрачає актуальності. Для успішної реалізації будь-яких реформ потрібні висококваліфіковані фахівці, здатні аналізувати нові контексти викликів часу і соціальних змін, які мають управлінські та лідерські навички для їх вирішення. Розвиток ідей щодо професіоналізації функцій інституційного лідерства та управління, що супроводжується розвитком структури навчання цих змін в ЗВО та науково-дослідні установи, є в перспективі подальших розвідок у цьому напрямі.

### Список використаних джерел:

1. Bleiklie, I. (1998). Justifying the evaluative state: new public management ideals in higher education. *European Journal of Education*, 33(3), 299–316.
2. Bleiklie I., Enders J., Lepori B., Musselin C. (2010). *New Public Management, Network Governance and the university as a changing professional organization*. URL: <https://spire.science.spo.fr/hdl:/2441/3cr7jj61bs68cvg99eta054hg/resources/npm-in-he-bleiklie-enders-lepori-musselin.pdf>
3. Clark, B. R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
4. de Boer, H. F., Enders, J., U. Schimank (2008). Comparing higher education governance systems in four European countries, in N. C. Sogueland P. Jaccard (eds) *Governance and Performance of Education Systems* (pp. 35–54) (Dordrecht: Springer).
5. de Boer, H., Enders, J. and B. Jongbloed (2009). Market governance in higher education, in B. M. Kehm, J. Huisman and B. Stensaker (eds) *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target* (pp. 61–78) (Rotterdam and Taipei: Sense Publishers).
6. de Boer, H. and J. File (2009). *Higher Education Governance Reforms across Europe* (Brussels: ESMU).
7. de Boer, H., Jongbloed, B., Enders, J. and J. File (2010). *Progress in Higher Education Reform across Europe. Governance Reform, Volume 3* (Brussels: European Commission).
8. Ferlie, E., Musselin, C. and G. Andresani (2008). The steering of higher education systems – a public management perspective, *Higher Education*, 56(3), 325–348.
9. Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management, *International Public Management Journal*, 4, 1–25.
10. Lepori B. (2008). Research in non-University Higher Education Institutions. The case of the Swiss Universities of Applied Sciences. *Higher Education*, 56(1), 45-58.
11. Lepori, B. 2010. ERAWATCH Country Report 2009. Switzerland. Anonymous Brussels: European Commission, EUR23976 EN/29 – 2009.
12. Lepori, B., Fumasoli, T. (2010). *Reforms in Governance and Funding of Swiss Higher Education. Report for the EU Governance and Funding project*.
14. Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
15. Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Reading, MA: Addison-Wesley.

