

**Ж.А. Мингалева, Я.Г. Ломоносова****ТРАНСФОРМАЦИЯ ПАРАДИГМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Последние несколько десятилетий характеризуются существенными изменениями в практике государственного управления, вызванными трансформацией теоретических подходов к определению места и роли государства в современном обществе. На основе методов библиографического и контекстного анализа проведено сравнение базовых положений трех основных концепций государственного управления, применяемых в настоящее время в различных странах: «Традиционной концепции государственного управления» (Traditional Public Administration – TPA), концепции «Новый государственный менеджмент» (New Public Management – NPM) и концепции «Новое государственное администрирование» (New Public Governance – NPG). Выделены общие черты и основные различия между этими концепциями. Показано, как традиционная парадигма управления, основанная на четком разделении функций по правилу «начальник – подчиненный», трансформируется в парадигму управления по принципу соучастия, заимствованному из бизнеса и ориентированному на нормативную базу, и далее в парадигму понимания государства как социального партнера, основанную на принципах децентрализация функций управления в пользу местных органов власти и передачи части функций гражданскому обществу. Определено, что концепция TPA строится на трактовке государственного управления как системы, в которой политика устанавливается наверху, а технически квалифицированные исполнители строго подчиняются политическому руководителю и действуют в строгом соответствии с установленным регламентом. Концепция NPM опирается на экономические и финансовые, рыночные механизмы, а результативность деятельности органов государственной власти и управления измеряется с помощью ключевых показателей эффективности – KPI. Концепция NPG использует философию сильного социального партнерства и инструменты государственно-частного партнерства. До начала 1980-х гг. считалось, что государственные организации должны работать по принципам традиционного государственного управления (TPA); с 1980-х гг. парадигма управления стала меняться: утверждалось, что правительственные организации должны придерживаться принципов (NPM); в настоящее время ученые заявляют, что правительства будут более эффективны, если будут следовать парадигме Нового государственного администрирования (NPG).

Ключевые слова: *государственное управление; государственный служащий; бюрократия; концепция управления; государственное администрирование.*

Успешное реагирование на вызовы современной эпохи требует, чтобы участники управления придерживались принципов и методов, соответствующих текущим условиям в рамках той концепции управления, которая в наибольшей степени отвечает потребностям экономики и общества [1]. Это относится как к сфере бизнеса, так и к сфере государственного управления. В прак-

© Мингалева Ж.А., Ломоносова Я.Г., 2023

Мингалева Жанна Аркадьевна – д-р экон. наук, профессор кафедры «Экономика и управление промышленным производством» ФГАОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», e-mail: mingal.psu@gmail.com.

Ломоносова Яна Геннадьевна – декан факультета менеджмента и бизнеса ГАУ ДПО «ИПК-РМЦПК», Пермь, e-mail: yana112007@yandex.ru.

тику все активнее внедряется утверждение, что для современного общества нужен новый тип государственного служащего, который бы мог эффективно справляться с проблемами XXI в. [2].

На современном этапе в теории государственного управления происходят существенные изменения. Традиционная парадигма управления, основанная на четком разделении функций по правилу «начальник – подчиненный», трансформируется в парадигму управления по принципу соучастия, заимствованному из бизнеса. На сегодняшний день сформировались три основные концепции (или парадигмы) государственного управления, отражающие различные подходы и взгляды на место и роль государства в обществе, а также на функции и задачи государственных служащих в системе государственного управления:

1. Традиционная концепция государственного управления (Traditional Public Administration – TPA).
2. Концепция «Новый государственный менеджмент» (New Public Management – NPM).
3. Концепция «Новое государственное администрирование» (New Public Governance – NPG).

Для понимания сущности концепций проанализируем их более подробно.

Традиционная концепция государственного управления (Traditional public administration – TPA). В наиболее обобщенном виде эту концепцию можно представить как особую область управленческой деятельности, направленную на разработку и координацию государственной политики и государственных программ. В рамках этой концепции также происходит регулирование порядка реализации этой политики и программ. TPA охватывает все стадии «производства» и реализации политики государства: планирование, организация, контроль, оценка результативности и т.д.

Основной целью государственного управления в этом случае является использование государственной политики для улучшения социальных условий жизни населения. Государственная служба (правительственные организации) должна быть организована в соответствии с идеалом и по принципам «типичной бюрократии», сформулированным еще Максом Вебером [3, р. 130] в работе 1922 г. В таких системах от государственных служащих ожидается принятие решений, основанных на их опыте в конкретной области. Государственные служащие несут ответственность за разработку рациональных действий в рамках политики, одобренной высшими чиновниками, и за рациональную реализацию этой политики [4]. Таким образом, концепция TPA строится на трактовке государственного управления как системы, в которой политика устанавливается наверху, а технически квалифицированные исполнители строго подчиняются политическому руководителю и действуют в строгом соответствии с установленным регламентом. Как отмечает Родес, традиционное госу-

дарственное управление можно одновременно охарактеризовать «как искусство и ремесло в той же мере, в какой это наука, а государственные служащие являются универсалами, т.е. профессией, основанной на ремесленных знаниях» [5, р. 639].

Традиционная концепция предполагает, что задачи разработки и реализации политики считаются техническими по своей сути и заключаются в том, чтобы «найти логически правильное решение путем интерпретации правил и фактов или применения экспертных знаний о причинно-следственных связях» [6, р. 3]. В свою очередь, для решения технических проблем государственные служащие должны демонстрировать отличные «предметные знания и технические навыки» [7, р. 313]. Нужно отметить, что в настоящее время потребность в «предметном опыте и технических навыках» по-прежнему считается актуальной для государственных гражданских служащих.

Важным элементом традиционного подхода является тезис о том, что рациональное принятие решений должно происходить в соответствии с некими формальными правилами и положениями, а для качественного осуществления политики служащие должны быть нейтральными и беспристрастными. Помимо этого, государственные служащие должны четко придерживаться правил иерархии [6, 8] и неуклонно соблюдать правила политического подчинения, т.е. государственные служащие должны подчиняться указаниям и приказам своего начальства, строго действовать в соответствии с официальной политикой, процедурами и правилами и воздерживаться от действий, выходящих за рамки их формального описания задач [8]. Таким образом, в деятельности государственного служащего не остается места участию или гибкости – все строго регламентировано и подчинено правилам и процедурам.

Главным фокусом ориентации традиционной концепции управления является внутренняя деятельность, т.е. чем лучше правительство внутренне организовано, тем эффективнее оно будет работать и управлять обществом. Практическое применение модели ТРА способствовало, по мнению ряда авторов, прогрессу в стремлении общества к прорыву в современной экономике [9, 10].

Однако, практическое применение ТРА показало наличие ряда отрицательных последствий. Так, некоторые исследователи полагают, что применение этой модели на практике привело к формированию перегруженных правительств, на которых были возложены огромное количество обязанностей, а многие из них они не могли должным образом выполнить [11]. Помимо этого, ТРА присущи такие негативные свойства, как предоставление государственных услуг с задержкой и с большим дефицитом вследствие наличия бюрократии и жесткого подчинения бюрократов формальным правилам, а также неадекватность политического контроля. Еще одна проблема – бюрократия предоставляет общественные блага и услуги в качестве прямого поставщика, в то время как правительство должно участвовать в предоставлении услуг кос-

венно, посредством регулирования, контрактов и субсидий. Наконец, граждане рассматриваются как пассивное сообщество реципиентов, реальные потребности и мнение которых не всегда учитываются.

В результате к середине 1950-х гг. сформировалась ситуация, которая стимулировала поиск новых решений и подходов в области государственного управления и взаимодействия органов государственной власти и населения. Возникли идеи и теории, предлагающие отказ от классической модели управления и продвигающие активное внедрение новых принципов управления, заимствованных из бизнеса. В качестве причин такого перехода назывались несколько фундаментальных причин. Например, Хугес в своем исследовании отмечал: «Неадекватность такого государственного управления стала очевидной в 1970-х и 1980-х гг. Иерархические структуры не обязательно являются наиболее эффективными организациями, если сравнивать результаты с входами. Бюрократия может быть идеальной для контроля, но не для управления; она обычно медлительна. Кроме того, модель, связанная с бюрократическим контролем, всегда была проблематичной с точки зрения обеспечения подлинной подотчетности. С 1970-х гг. в большинстве развитых стран государственные службы подвергались все большей критике. Зафиксировано четыре основные проблемы. Во-первых, модель бюрократического контроля была неадекватной и нелогичной в условиях рынка. Во-вторых, теория бюрократии больше не воспринимается всеми как обеспечивающая техническую эффективность, которую, как думал Вебер, она обеспечивала. В-четвертых, правые критиковали (здесь это называется “критикой общественного выбора”) всю идею бюрократии как чего-то, что лишает свободы и неэффективно по сравнению с рынком» [12].

Именно это и привело к активному поиску и замене традиционной парадигмы управления новой, основанной на рыночных принципах. Однако до настоящего времени концепция государственного управления (ГПА) продолжает оставаться достаточно распространенной и широко используется в практике управления. При этом основной акцент делается на разработке государственной политики и координации государственных программ.

Концепция «Новый государственный менеджмент» – New Public Management (NPM). Данная концепция основана на неоклассических экономических концепциях, менеджризме и теории общественного выбора, включая базовые положения философии эмпирической концепции и логической позитивистской философии. Концепция NPM опирается на экономические и финансовые, рыночные механизмы. Результативность измеряется с помощью ключевых показателей эффективности – KPI. В силу этого для оценки достигнутого результата в сфере государственной службы вводятся показатели оценки из бизнес-сферы: рентабельность, эффективность и выгода. По сути, это бизнес-подход, который применяет методы и приемы экономики к государст-

венному управлению. Произошла первая трансформация парадигмы государственного управления.

Наиболее известными разработчиками парадигмы NPM являются Кристофер Худ (1991), Дэвид Осборн и Тед Геблер (1993), Джонатан Бостон (1996). На практике идеи нового государственного менеджмента получили широкое распространение в 90-е гг. XX в. По мнению сторонников этой концепции, модель NPM представляет собой практический подход, который фокусируется на решении повседневных задач, связанных с реализацией политик. Правила управления в рамках государственного менеджмента четко определяют, каким образом государственные служащие должны реализовывать эти политики. При этом государственная административная система должна управляться миссиями, а не правилами [13].

В своем развитии парадигма NPM прошла несколько этапов (волн) [5, p. 641].

В рамках первой волны NPM в государственное управление активно внедрялись принципы менеджериализма, практического профессионального управления, четкие стандарты и показатели эффективности, управление по результатам и соотношение цены и качества.

Во время второй волны правительства приняли рыночные или неолиберальные взгляды на конкуренцию и рынки. Активно внедрялись идеи о реструктуризации механизма стимулирования предоставления государственных услуг посредством заключения контрактов и квазирынков.

Третья волна NPM была сосредоточена на предоставлении услуг и выборе граждан.

По мнению сторонников этой концепции, новый государственный менеджмент представляет собой практический подход, который сосредоточен на решении повседневных задач, связанных с реализацией политик, а правила управления четко определяют, каким образом государственные служащие должны реализовывать эти политики. Основная идея этой концепции – «управление государством как бизнесом», а само государство получило название «предпринимательского государства» [14, p. 1–2]. Иными словами, государственная организация должна функционировать в соответствии с предпринимательской направленностью, стремясь увеличить доходы и минимизировать расходы. Главной миссией и задачей государственного управления на основе NPM провозглашается задача повышения качества и эффективности услуг, предоставляемых государственными организациями обществу и населению.

Таким образом, концепция NPM делает акцент на практическом управлении, активном, видимом контроле, четких стандартах и измерении эффективности, что подразумевает высокий уровень подотчетности и прозрачности. Первоочередное внимание обращается на операционные результаты, делается упор на контроле результатов, а не контроле за процессами выполнения функ-

ций. Таким образом, деятельность государственных организаций представляется как «система надзора, а не действий» [14, р. 2].

Концепция NPM предусматривает децентрализацию сверху иерархического порядка, сдвиг в сторону большей конкуренции, применение в государственном секторе моделей управления из частного сектора и упор на экономию в использовании ресурсов. Перечисленные выше принципы экономист Худ назвал основными компонентами модели NPM [4].

Еще одна идея управления на основе NPM, взятой из бизнеса, является деятельность государственных организаций на основе заключения контрактов, их цель – сделать систему более эффективной и гибкой [15]. При этом система государственного управления должна быть способной к модификации с помощью рыночных механизмов.

Концепция NPM опирается на основные правила конкуренции, на соотношение цены и качества и партнерство. Из этого следует, что государственная организация должна быть конкурентоспособной в сфере оказания государственных услуг, поэтому система должна в большей степени реагировать на запросы клиентов, чем на потребности бюрократии и самих государственных чиновников. В силу этого предоставление государственных услуг должно приводить к достижению наиболее желательных результатов для обеспечения тех интересов, на кого ориентированы эти услуги. Однако здесь возникает существенная опасность потери социальной направленности и социальной справедливости государственной помощи и государственных услуг. Поскольку эта модель реализует, прежде всего, ценности бизнеса, она может ослабить общественные интересы и коллегиальный процесс принятия решений. Тем самым чрезмерное использование бизнес-подходов в рамках концепции NPM может негативно сказаться на самом процессе разработки государственной политики.

Важным вопросом в области применения концепции NPM является вопрос о статусе граждан, которые рассматриваются как клиенты, превращаются из пассивных получателей государственных услуг в их активных потребителей, оставаясь при этом непосредственными получателями государственных услуг [16]. Такая ориентация на клиента требует, чтобы государственные служащие умели эффективно обрабатывать запросы, четко сообщали о принятом решении и были открыты для обратной связи с клиентами.

Наконец, принципы управления, перенесенные из частного сектора, требуют постоянного повышения производительности труда и гибкости функционирования организации, что вряд ли можно легко реализовать в сфере государственного управления.

Однако на этом развитие теории и практики государственного управления не остановилось, а получило новое воплощение в виде формирования следующей парадигмы – концепции «Новое государственное администрирование».

Концепция «Новое государственное администрирование» (*New Public Governance – NPG*). Появление этой концепции в значительной степени было вызвано глобальными изменениями в обществе, развитием сетевого управления, ростом транснациональной экономической деятельности, породившим новые формы и институты наднационального управления [18]. Периодом активного распространения этой концепции считается время конец 1990-х – начало 2000-х гг., когда вышли в свет работы под руководством Дж.В. Денхардта и Р.Б. Денхардта [19].

«Новое государственное администрирование» использует философию сильного социального партнерства и практическую методологию, ориентированные на нормативную базу. Сутью NPG является децентрализация функций управления в пользу местных органов власти и передача части функций гражданскому обществу. Согласно этому подходу, государство должно уменьшить свою роль в формировании государственной политики и сосредоточиться на организации сетевого взаимодействия между всеми субъектами общества, расширяя взаимное сотрудничество, широко применяя нормы доверия, социального обмена и социальной ответственности.

Концепция NPG фокусируется на межорганизационных отношениях и на отношениях с внешней средой, включая отношения между государственными органами разных иерархических уровней, а также на отношениях между организациями государственного и частного секторов.

Концепция NPG включает следующие основные положения и принципы организации деятельности.

Во-первых, принцип децентрализации для местных административных организаций. Гражданское общество трактуется как сильный и равноправный социальный партнер для совместного производства государственных услуг. Это укрепляет демократический процесс на низовом уровне и приводит к устойчивому развитию общества. При этом общество в лице граждан может активно воздействовать на формирование и реализацию политики через негосударственные организации и сети гражданского общества.

Во-вторых, государству необходимо уменьшить роль в предоставлении общественно значимых услуг. Эта модель обеспечивает участие граждан в политическом процессе более эффективно, чем модели ТРА и NPM. Таким образом, это может создать условия роста эффективности государственной политики [20].

В-третьих, акцент делается на сетевое взаимодействие, поскольку сетевое участие не обусловлено конкретными стратегиями, политикой или программами и по своей сути не является конкурентным, не создает условий для конкуренции. Поэтому необходимо сконцентрировать внимание на создании сетевой модели взаимодействия с организациями государственного и частного секторов, способствовать сотрудничеству с другими сетями, созданными госу-

дарственными учреждениями, сообществами, частными организациями, образовательными институтами, профессиональными и международными организациями и т.д.

В-четвертых, основными принципами взаимодействия провозглашаются доверие, поддержка, правила социального обмена, социальная ответственность [21]. Концепция NPG включает в себя социальную интеграцию, демократическое принятие решений, равенство возможностей, участие граждан и заинтересованных сторон, справедливое и честное отношение к гражданам, открытость и отзывчивость правительства, свободные и справедливые выборы, а также подотчетность и прозрачность [22].

В отличие от первых двух концепций NPG имеет внешнюю ориентацию. Это означает, что для улучшения своей деятельности правительство должно быть хорошо связано с внешним миром, внешними субъектами. Перенастройка фокуса в государственном управлении в рамках концепции NPG с внутренней среды на внешние ориентиры объясняется тем, что современный мир характеризуется возросшей множественностью интересов и ценностей, которые необходимо учитывать как при разработке политики, так и при ее реализации.

Необходимость вовлекать и задействовать другие субъекты в объединенную общественную деятельность также предполагает, что государственные служащие и правительство должны быстро и адекватно реагировать на внешние изменения, поскольку в противном случае действующие лица не будут сотрудничать, начнут протестовать и попытаются помешать осуществлению политики. Чтобы быть отзывчивым, государственные служащие в первую очередь должны быть способны принимать точку зрения других и быть чуткими, т.е. понимать или сочувствовать потребностям других [19]. Немаловажным качеством эффективного госслужащего остается и лидерство в современном понимании. Время лидеров-боссов уходит, а им на смену приходят лидеры другого типа – умеющие организовать сотрудничество, мотивировать идеями, а не приказами [23]. Кроме того, современный лидер должен быть менеджером, «социальным архитектором» [24], а также обладать этическими ценностями и быть увлеченным делом [25]. Особенное значение эти качества предъявляются к государственным гражданским служащим.

Итак, проведенный нами анализ показал, что в системе государственного управления происходит трансформация парадигмы управления. До начала 1980-х гг. считалось, что государственные организации должны работать по принципам традиционного государственного управления (ТРА); с 1980-х гг. парадигма управления стала меняться: утверждалось, что правительственные организации должны придерживаться принципов NPM; в настоящее время ученые заявляют, что правительства будут более эффективны, если будут следовать парадигме нового государственного администрирования (NPG).

Список литературы

1. Van der Steen M., Van Twist M., Bressers D. The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants – Review of Public Personnel Administration. – 2018. – Vol. 38 (4). – P. 387–414. doi: 10.1177/0734371X16671369
2. Needham C., Mangan C. The 21st Century Public Servant. – Birmingham – UK: University of Birmingham, 2014. – URL: <https://21stcenturypublicservant.files.wordpress.com/2014/09/21-century-report-281014.pdf>
3. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. – Tübingen-Mohr, 1922. – URL: https://www.mohrsiebeck.com/uploads/tx_sgpublisher/produkte/leseproben/9783161502927.pdf
4. Hood C. A Public Management for All Seasons // Public Administration. – 1991. – Vol. 1 (1). – P. 3–19.
5. Rhodes A.W. Recovering the Craft of Public Administration // Public Administration Review. – 2015. – Vol. 76 (4). – P. 638–647. doi: 10.1111/puar.12504
6. Olsen J.P. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy? // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2005. – Vol. 16 (1). – P. 1–24. DOI: 10.1093/jopart/mui027.
7. Hood C., Lodge M. Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis // Governance. – 2004. – Vol. 17 (3). – P. 313–333. DOI: 10.1111/gove.2004.17.issue-3
8. Merton R.K. Bureaucratic Structure and Personality // Social Forces. – 1940. – Vol. 18 (4). – P. 560–568. doi: 10.2307/2570634
9. Pfiffner J.P. Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency // A. Benz, H. Siedentopf, & K.P. Sommermann, Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung – Festschrift für Klaus König. – Berlin: Duncker & Humbolt, 2004. – P. 443–454.
10. King A. Overload: Problems of Governing in the 1970s // Political Studies. – 1975. – Vol. 23 (2). – P. 162–174.
11. Hughes O.E. Public Management and Administration. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – P. 17–43
12. Osborne. D. Reinventing Government. – Massachusetts: AddisonWesley, 1993. – P. 1–3.
13. Osborne. D., Gaebler T. Reinventing Government. – Massachusetts: AddisonWesley, 1993. – P. 108–128
14. Hood C. The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme // Accounting, Organizations and Society. – 1995. – Vol. 20 (2/3). – P. 93–109. DOI: 10.1016/0361-3682 (93) E0001-W
15. Fortin Y., Hassel H.V. Contracting in the New Public Management: From Economics to Law and Citizenship. – Amsterdam: IOS Press, 2000. – P. 105–143.

16. Aberbach J.D., Christensen T. Citizens and Customers // *Public Management Review*. – 2005. – Vol. 7 (2). – P. 225–246. DOI: 10.1080/14719030500091319
17. Pardeep S., Vayunandan E. *Administrative Theory*. – New Delhi: PHI Learning Private, 2010. – P. 69–78.
18. Rhodes R.W. *Waves of Governance* // D.L. Faur – *The Oxford Handbook of Governance* Oxford. – Oxford University Press, 2012. – P. 33–49.
19. Denhardt R., Denhardt J. The New Public Service: Serving Rather than Steering // *Public Administration Review*. – 2000. – Vol. 60 (6). – P. 549–559.
20. Kees V.K., Waarden F.V. Governance as a Bridge between Disciplines: CrossDisciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy // *European Journal of Political Research*. – 2004. – Vol. 43 (1). – P. 143–171.
21. Osborne S. *New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. – London: Routledge, 2010. – URL: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3343001/mod_resource/content/0/Anexo%20sem%20t%C3%ADtulo%2000582.pdf
22. Bovaird T. Public Governance: Balancing Stakeholder Power in A Network Society // *International Review of Administrative Sciences*. – 2005. – Vol. 71 (2). – P. 217–228.
23. Гершанок Г.А., Ломоносова Я.Г. Лидерство и менеджмент в системе государственной гражданской службы // *Социальные и экономические системы. Междунар. электрон. науч. журн.* – 2022. – № 6. – С. 213–219.
24. Беннис У. *Становление лидерства*. – Новосибирск: Тренды, 2007. – 278 с.
25. Хэмел Гэри. *Манифест лидера. Что действительно важно сейчас*. – М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. – 320 с.

References

1. Van der Steen M., Van Twist M., Bressers D. The sedimentation of public values: How a variety of governance perspectives guide the practical actions of civil servants. *Review of Public Personnel Administration*, 2018, vol. 38 (4), pp. 387–414. doi: 10.1177/0734371X16671369.
2. Needham C., Mangan C. The 21st century public servant. UK, Birmingham, University of Birmingham, 2014, available at: <https://21stcenturypublicservant.files.wordpress.com/2014/09/21-century-report-281014.pdf> (accessed 09.09.2023).
3. Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen-Mohr, 1922, available at: https://www.mohrsiebeck.com/uploads/tx_sgpublisher/produkte/leseproben/9783161502927.pdf (accessed 09.09.2023).

4. Hood C. A public management for all seasons. *Public Administration*, 1991, vol. 1 (1), pp. 3–19.
5. Rhodes A.W. Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, 2015, vol. 76 (4), pp. 638–647. DOI: 10.1111/puar.12504.
6. Olsen J.P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005, vol. 16 (1), pp. 1–24. DOI: 10.1093/jopart/mui027.
7. Hood C., Lodge M. Competency, bureaucracy, and public management reform: A comparative analysis. *Governance*, 2004, vol. 17 (3), pp. 313–333. DOI: 10.1111/gove.2004.17.issue-3.
8. Merton R.K. Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, 1940, vol. 18 (4), pp. 560–568. Doi: 10.2307/2570634.
9. Pfiffner J.P. Traditional public administration versus the new public management: Accountability versus efficiency. A. Benz, H. Siedentopf, & K.P. Sommermann, *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung – Festschrift für Klaus König*. Berlin, Duncker & Humboldt, 2004, pp. 443–454.
10. King A. Overload: Problems of governing in the 1970s. *Political Studies*, 1975, vol. 23 (2), pp. 162–174.
11. Hughes O.E. *Public management and administration*. New York, Palgrave Macmillan, 2003, pp. 17–43.
12. Osborne. D. *Reinventing government*. Massachusetts, AddisonWesley, 1993, pp. 1–3.
13. Osborne. D., Gaebler T. *Reinventing government*. Massachusetts, AddisonWesley, 1993, pp. 108–128.
14. Hood C. The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 1995, vol. 20 (2/3), pp. 93–109. DOI: 10.1016/0361-3682 (93) E0001-W.
15. Fortin Y., Hassel H.V. *Contracting in the new public management: From economics to law and citizenship*. Amsterdam, IOS Press, 2000, pp. 105–143.
16. Aberbach J.D., Christensen T. Citizens and customers. *Public Management Review*, 2005, vol. 7 (2), pp. 225–246. DOI: 10.1080/14719030500091319.
17. Pardeep S., Vayunandan E. *Administrative theory*. New Delhi, PHI Learning Private, 2010, pp. 69–78.
18. Rhodes R.W. Waves of governance. *D.L. Faur – The Oxford Handbook of Governance Oxford*, Oxford University Press, 2012, pp. 33–49.
19. Denhardt R., Denhardt J. The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 2000, vol. 60 (6), pp. 549–559.
20. Kees V.K., Waarden F.V. Governance as a bridge between disciplines: Cross Disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 2004, vol. 43 (1), pp. 143–171.

21. Osborne S. *New public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London, Routledge, 2010, available at: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3343001/mod_resource/content/0/Anexo%20sem%20t%C3%ADtulo%2000582.pdf (accessed 09.09.2023).

22. Bovaird T. Public governance: Balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, 2005, vol. 71 (2), pp. 217–228.

23. Gershanok G.A., Lomonosova Ia.G. Liderstvo i menedzhment v sisteme gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhby [Leadership and management in the public civil service system]. *Sotsial'nye i ekonomicheskie sistemy*, 2022, no. 6, pp. 213–219.

24. Bennis W. On leadership development (Russ. ed.: Bennis U. Stanovlenie liderstva. Novosibirsk, Trendy, 2007, 278 p.).

25. What matters now: How to win in a world of relentless change, ferocious competition, and unstoppable innovation (Russ. ed.: Geri Khemel Manifest lidera. Chto deistvitel'no vazhno seichas. Moscow, Mann, Ivanov i Ferber, 2013, 320 p.).

Оригинальность 79 %

Поступила 26.01.2023

Одобрена 20.02.2023

Принята к публикации 02.09.2023

Zh.A. Mingaleva, Ya.G. Lomonosova

TRANSFORMATION OF THE PARADIGM OF PUBLIC ADMINISTRATION

At the present stage, significant changes are taking place in the theory of public administration. The traditional management paradigm, based on a clear division of functions according to the “boss–subordinate” rule, is transformed into a management paradigm based on the principle of complicity borrowed from business. To date, three main concepts (or paradigms) of public administration have been formed. They are:

- a. the concept of Traditional Public Administration (TPA),
- b. the concept of New Public Management (NPM),
- c. the concept of New Public Governance (NPG).

The TPA concept is based on the interpretation of public administration as a system in which policy is set at the top, and technically qualified performers strictly obey the political leader and act in strict accordance with the established regulations.

The NPM concept is based on economic and financial, market mechanisms. Performance is measured using key performance indicators – KPIs.

The NPG concept uses the philosophy of strong social partnership and a practical methodology focused on the regulatory framework. The essence of the NPG is the decentralization of management functions in favor of local authorities and the transfer of some functions to civil society.

Until the early 1980s, it was believed that state organizations should work according to the principles of traditional public administration (TPA); since the 1980s, the management paradigm began to change: it was argued that government organizations should adhere to the principles of New Public Management; currently, scientists pretend that governments will be more effective if they follow the paradigm of New State Administration (NPG).

Keywords: public administration; civil servant; bureaucracy; management concept; public administration.

Zhanna A. Mingaleva – Doctor of Economics, Professor, Department of Economics and Industrial Production Management, Perm National Research Polytechnic University, Perm, e-mail: mingal.psu@gmail.com.

Yana G. Lomonosova – Dean of the Faculty of Management and Business, Institute of Advanced Training, Perm, e-mail: yana112007@yandex.ru.

Received 26.01.2023

Approved 20.02.2023

Accepted for publication 02.09.2023

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки.

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Вклад авторов равноценен.

Просьба ссылаться на эту статью в русскоязычных источниках следующим образом:

Мингалева, Ж.А., Трансформация парадигмы государственного управления / Ж.А. Мингалева, Я.Г. Ломоносова // Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. – 2023. – № 3. – С. 241–253.

Please cite this article in English as:

Mingaleva Zh.A., Lomonosova Ya.G. Transformation of the paradigm of public administration. *PNRPU Sociology and Economics Bulletin*, 2023, no. 3, pp. 241-253 (*In Russ.*).