

DOI: <https://doi.org/10.35546/kntu2308-8834/2020.1.4>

УДК: 351

**Дурман Олена Леонідівна**

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Херсонського національного технічного університету,  
кандидат наук з державного управління

**Полосьмак Катерина Олександрівна**

студентка 3 курсу першого бакалаврського рівня  
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»  
Херсонського національного технічного університету

## **АНАЛІЗ НОВИХ КОНЦЕПЦІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА СТУПІНЬ ЇХ «АДЕКВАТНОСТІ» РЕАЛІЯМ СУЧАСНОГО СВІТУ**

*Статтю присвячено аналізу концепцій публічного управління. Визначено, що публічне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, конкретні механізми визначаються наявними потребами соціально-економічного розвитку*

*Поряд із традиційними концепціями публічного управління все частіше на перший план виходять нові концептуальні підходи.*

*У зв'язку з цим останнім часом зазнав змін і традиційний термін «державне управління» – учені й дослідники все частіше говорять про «публічне управління».*

*Таким чином, публічне управління сьогодні можна уявити, з одного боку, у вигляді процесу взаємодії органів влади і суспільства, результатом якого є ухвалення важливих для держави (регіону, громади) рішень, з іншого – як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, в якій всі суспільні інститути, громадяни можуть бути не лише в ролі об'єктів управління, а й бути суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади й управління. Отже, сучасне публічне управління – це управління суспільством разом із суспільством.*

*Концепція нового публічного управління сприймається неоднозначно з огляду на відносну сумісність із традиційними формами відповідальності професійних державних службовців, що за визначенням мають реалізовувати публічні цілі, сформульовані обраними представниками влади.*

*В останні декілька років набули поширення такі концепції державного управління, як неінституційна теорія, концепція «держави, що активізує», теорія політичних мереж і концепція «управління за результатами» («управління за цілями»). Усі вони ставлять за мету забезпечення гнучкості системи державного управління, удосконалення її взаємодії з навколишнім середовищем.*

*У межах концепції «держави, що активізує» завдання органів державного управління визначаються під час суспільної дискусії, а між суспільством і державою розвивається співробітництво й розділяється відповідальність.*

*Основою ще одного важливого наукового напрямку є поняття «політична мережа», під якою в загальному вигляді розуміється система державних і недержавних суб'єктів у певній сфері політики, які взаємодіють між собою на базі ресурсної залежності з метою досягнення згоди у певних питаннях, використовуючи при цьому формальні й неформальні норми.*

*Концепцію «управління за цілями, результатами» розглядають як метод підвищення ефективності організації, згідно з яким діяльність будь-якого працівника оцінюється не за процесом, а за результатом, якщо результат розуміється як досягнення поставленої цілі, завдання.*

*Концепція «управління за результатами», що прийшла з бізнесу, останнім часом стала дуже популярною і замінила застарілі методи управління в публічній сфері.*

*Узагальнено, що розвиток концепції політичних мереж в Україні на рівні системи публічного управління дозволить забезпечити соціальну інтеграцію та створити механізми для вироблення ефективних управлінських рішень, заснованих на врахуванні інтересів широкого кола осіб, при тому що існування в політичному просторі нашої країни політичних мереж зумовлене закономірностями розвитку сучасного суспільства та потребами системи публічного управління.*

**Ключові слова:** державне управління, публічне управління, концепції публічного управління, держава, що активізує, управління за результатами, управління за цілями, політична мережа.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Публічне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, конкретні механізми визначаються наявними потребами соціально-економічного розвитку. При цьому феномен управління пов'язаний із системою суспільних відносин не лише в межах процесів адміністрування в локальних підсистемах, а й сформованих як результат упровадження інноваційних теоретико-методологічних концепцій, які самостійно чи під зовнішнім суб'єктним впливом реалізуються у практику управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Над цією темою працювали В. Артем'єв, В. Колпаков, Г. Дмитренко, І. Христофоров, М. Виноградський, Н. Стецюк, В. Савченко, М. Мурашко, Л. Метелюк, О. Крушельницька, О. Мельничук та багато інших.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Сучасний стан державно-управлінської сфери та соціально-політичних відносин в Україні свідчить про потребу переосмислення практики й застосування нових ефективних підходів і механізмів. Реформування системи державного управління має відбуватися з метою підвищення ефективності та результативності, оптимізації процесів керування, поліпшення державно-суспільної комунікації. Однак без належного освоєння концептуального науково-методологічного інструментарію, яким може забезпечити лише теоретична царина, удосконалення прикладної сфери видається доволі складним завданням.

**Формування цілей статті.** Ураховуючи це, метою статті стало дослідження загальних концепцій публічного управління та їх безпосередній вплив на процес управління.

**Виклад основного матеріалу.** Поряд із традиційними концепціями публічного управління все частіше на перший план виходять нові концептуальні підходи.

У зв'язку з цим останнім часом зазнав змін і традиційний термін «державне управління» – учені й дослідники все частіше говорять про «публічне управління». При цьому варто визнати, що в українських джерелах поняття «державне» і «публічне» управління часто використовуються як синоніми, але водночас ці поняття мають низку відмінностей [1].

Однак не можна заперечувати, що поняття «публічне управління» дещо ширше за поняття «державне управління», оскільки містить окрім державного й місцевого, а також громадського управління, наприклад у громадських організаціях, неприбуткових організаціях громадського сектору. Можна стверджувати, що публічне управління – це, по-перше, різновид державного управління, який органічно поєднує сферу державного управління, місцевого самоврядування і громадського управління. По-друге, воно має відкритий та прозорий (публічний) характер. По-третє, це практична діяльність, специфічний вид праці, який вимагає професійної підготовки, певного рівня управлінської культури, що виявляється у здатності до партнерства й комунікації (включаючи електронну).

Таким чином, публічне управління сьогодні можна представити, з одного боку, у вигляді процесу взаємодії органів влади і суспільства, результатом якої є ухвалення важливих для держави (регіону, громади) рішень, з іншого – як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, у якій всі суспільні інститути, громадяни можуть виконувати не лише роль об'єктів управління, а й бути суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з

органами влади й управління. Отже, сучасне публічне управління – це управління суспільством разом із суспільством.

Державне управління в сучасному світі – це складний процес вироблення та реалізації державноуправлінських рішень, в якому беруть участь не лише державні органи і структури, не лише такі традиційні суб'єкти політичної діяльності, як політичні партії та рухи, але також усі інші інститути та організації громадянського суспільства, об'єднання громадян, соціальні, етнічні, конфесійні, професійні, територіальні групи і спільноти, соціальні верстви й окремі громадяни.

Зазначене зумовлює відмову від уживання традиційного терміна «державне управління» і перехід до використання терміна «публічне управління», що, з одного боку, можна представити у вигляді процесу взаємодії органів влади і суспільства, результатом якого є визначення довгострокових цілей й ухвалення тактичних рішень щодо їхнього досягнення, з іншого – як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, у якій громадяни виступають в ролі не лише об'єктів, а й суб'єктів управління.

Концепція нового публічного управління сприймається неоднозначно з огляду на відносну сумісність із традиційними формами відповідальності професійних державних службовців, що за визначенням мають реалізовувати публічні цілі, сформульовані обраними представниками влади. Саме потреба забезпечення не лише економічної ефективності, але й справедливості у діяльності держави, відкритості та професіоналізму державної служби зумовила подальше розгортання нового публічного управління в напрямок «доброго врядування», що відрізняється як від публічного адміністрування, за якого джерелом політичних рішень є виключно політичне керівництво, так і від ринкової моделі з акцентом на комерціалізації, де кожен учасник намагається максимізувати свою вигоду.

Реформування публічного управління в Україні вже багато років широко обговорюється серед науковців, політичних діячів і державних

службовців різного рангу. Україна як молода держава потребує запровадження дієвої та ефективної системи публічного управління задля забезпечення сталого розвитку всіх сфер життя. На сьогодні адміністративна система управління втратила свою актуальність, розвиток ринкових відносин диктує нові умови, зміна орієнтирів вимагає переосмислення цінностей і підходів до публічного управління, а також зміщення акценту з регулювальної до обслуговувальної ролі держави [14].

Новому публічному управлінню властиві п'ять організаційних принципів:

- відокремлення стратегії, лідерства й контролю від застосування та виконання;
- фрагментування вертикальних бюрократій через улаштування незалежних адміністративних агенцій за допомогою децентралізації або наділення повноваженнями споживачів;
- систематичне звернення до ринкових механізмів;
- трансформація бюрократичних ієрархій через підвищення відповідальності та автономії службовців щодо імплементації державних дій;
- упровадження менеджменту за результатами, заснованого на досягненні цілей, вимірюванні, оцінюванні виконання та розробленні нових форм контролю всередині контрактних програм [3].

Запровадження концепції нового публічного управління у світі виявило певні суперечності та проблеми, пов'язані з практичним застосуванням теоретичних положень концепції. Конфлікт, наявний між реформами, зумовленими введенням нового публічного управління, та групами професіоналів, які працюють у публічному секторі, було виявлено завдяки великій кількості колективних протестів у Франції. Конфлікт полягає в тому, що форми організаційного контролю над професіоналами перейшли від «мандатної» моделі, заснованої на довірі та автономії, до «контрактної», яка характеризується більшою підзвітністю політичним утворенням і

громадянам. Завдяки цьому новий публічний менеджмент трактується як загроза автономії професіоналів. Серія реформ, проведених за більш ніж тридцять років, наприклад, у Великій Британії, призвела до виснаження професіоналів публічного сектору та супроводжувалася виникненням нової демократії, витрати на яку навряд чи можна підрахувати.

Д. Тютін наголошує на завеликому «економізуванні», властивому новому публічному менеджменту [7]. Інші вчені (наприклад, Лу Б'янік) також звертають на це увагу, доводячи, що в моделі переоцінено значення фінансування в публічних послугах, зміщено акценти з логіки ресурсів на логіку результатів. Наголос на реальному виконанні призвів до ускладнення звітних індикаторів і залежності фінансування публічної бюрократії від виробітку. Наслідки використання таких інструментів на практиці були інтерпретовані по-різному. Нещодавні соціологічні дослідження з цього питання можуть бути проаналізовані через чотири інтерпретаційні напрямки – «депрофесіоналізацію», «сегментування», «нове розшарування» та «відокремлення». М. Роста, роблячи аналіз успішності реформи нового публічного управління в країнах світу, зауважує, що експерти не радять країнам, які розвиваються, застосовувати цю концепцію, приводячи як приклад країни Південної Африки [1].

Є різні погляди на сутність і роль концепції нового публічного управління у світовій практиці публічного управління. Так, Г. Грюнінг зазначає, що нове публічне управління є поєднанням цінностей, яке, як здається, відповідає сучасній ситуації та вирішує наявні адміністративні проблеми як можна краще, але ж це не буде тривати завжди. На його думку, з'являться нові проблемні ситуації, прийдуть нові хвилі реформ, які нівелюють орієнтовані на нове публічне управління структури [4].

А. Клименко вважає, що адміністративна реформа передбачає поєднання вдосконалення бюрократії як в її традиційному розумінні, так і в контексті нового публічного управління. Він звертає увагу на те, що при

використанні сучасних інформаційних технологій бюрократичні моделі організації стають конкурентоздатними порівняно з моделями, заснованими на новому публічному менеджменті. Д. Тютін наголошує на значній ролі економізації в зазначеній концепції та вказує на набуття актуальності зі зміною парадигми управління від «економізування», властивого новому публічному менеджменту, до декларованого останніми роками «менеджменту публічних цінностей». Менеджмент публічних цінностей за сутністю є клієнтоорієнтованим підходом, який ставить на перший план ступінь задоволеності споживача якістю наданих послуг [7]. У свою чергу, Л. Новак-Каляєва наголошує, що «втілювані у другій половині ХХ ст. концепції «держави добробуту», «соціальної держави», «нового державного менеджменту», «маловитратної держави» тощо значною мірою вичерпали себе, що зумовило появу більш зважених підходів, характерних для «відповідного врядування» («good governance»), «держави, що активізує», «електронної держави» тощо».

Концепція нового публічного управління була піддана сумніву в 90-х р. ХХ ст., коли почали розроблятися нові моделі організації публічного управління [6]. Аналіз концепції нового публічного управління, її цілей, принципів і характеристик свідчить, що її елементи ґрунтуються на існуючих теоретичних розробках та вже застосовувались в тому чи іншому вигляді в світовій практиці.

У той же час завдяки широкому застосуванню ринкових механізмів новий публічний менеджмент є іншим поглядом на публічне управління. На можливість якісного та ефективного запровадження нового публічного управління впливає не лише наявність і стан розвитку ринкової економіки, але і якісні характеристики політичного середовища в країні. У запровадженні елементів концепції у практику вітчизняного публічного управління необхідним є дослідження реформ у взаємозв'язку з професійними групами, чия діяльність є об'єктом модифікування. При цьому

слід мати на увазі, що в новому публічному менеджменті немає якоїсь стандартної моделі, яка б працювала у всіх країнах. Тому її загальні підходи, засади та заходи їх реалізації є індивідуальними для кожної країни. Використання передових практик управління для забезпечення ефективності та результативності потребує дослідження еволюції публічного управління й вивчення його основних концепцій.

В останні декілька років набули поширення такі концепції державного управління, як неоінституційна теорія, концепція «держави, що активізує», теорія політичних мереж і концепція «управління за результатами» («управління за цілями»). Усі вони ставлять за мету забезпечення гнучкості системи державного управління, вдосконалення її взаємодії з навколишнім середовищем.

Що стосується нової інституційної теорії та її практичної цінності в галузі дослідження державного управління, то вона робить акцент на «аналізі трансакційних витрат», формуючи оригінальну теоретичну базу для вирішення проблеми ефективності різних інституційних форм та координації взаємодій між різними суб'єктами управління. На думку представників цієї теорії, урахувавши трансакційні витрати, можна домогтися найбільшої ефективності публічного управління [8].

У межах концепції «держави, що активізує» завдання органів державного управління визначаються під час суспільної дискусії, а між суспільством і державою розвивається співробітництво й розділяється відповідальність [2]. Держава ініціює процеси вирішення суспільних проблем і виступає в ролі посередника; установлює рамки відповідальності громадян у цих рамках. Таким чином, найважливішими функціями держави стають ініціювання, активізація і стимулювання.

Модель «держави, що активізує» передбачає побудову та вивчення держави в чотирьох вимірах:

– держава як гарант забезпечення виробництва та надання послуг;



– держава як надавач послуг для суспільства, якщо це зумовлюють, наприклад, питання безпеки або якщо держава може це зробити з меншими витратами, ніж інші суб'єкти;

– держава як інститут, що створює рамки суспільної активності й умови громадянам для вирішення проблем;

– держава як інститут нагляду за суспільної та економічної діяльністю [2].

Основою ще одного важливого наукового напрямку є поняття «політична мережа» (policy network) [4]. У загальному вигляді під мережею розуміється система державних і недержавних суб'єктів у певній сфері політики, які взаємодіють між собою на базі ресурсної залежності з метою досягнення згоди з певного питання, використовуючи при цьому формальні й неформальні норми. Наголошується, що суспільство більше не контролюється виключно такими центральними одиницями, як держава; інструменти контролю розсіяні, а матеріальні ресурси й інформація розподілені множиною різноманітних акторів. Координація цих акторів уже не є результатом центрального керівництва, а виникає через цілеспрямовані інтеракції багатьох індивідуальних акторів.

Концепцію «управління за цілями, результатами» (MBO – Management by Objectives), яка переживає сьогодні своє «відродження», розробив у середині 1960-х рр. американський учений П. Друкер, один із найвідоміших фахівців у галузі менеджменту та маркетингу. Він уважав, що ця концепція – це метод підвищення ефективності організації, згідно з яким діяльність будь-якого працівника оцінюється не за процесом, а за результатом, якщо результат розуміється як досягнення поставленої цілі, завдання. Практика використання MBO показала, що П. Друкер був правий: основні вигоди, які несе впровадження цієї системи в організації, – це підвищення продуктивності праці за рахунок чітких орієнтирів у кожного працівника

організації та підвищення мотивованості персоналу за рахунок його участі в постановці власних завдань [6].

Концепція «управління за результатами», що прийшла з бізнесу, останнім часом стала дуже популярною і замінила застарілі методи управління в публічній сфері. Друкерівська концепція стала втіленням ідеї роботи на результат і виходячи з існуючих результатів. Таким чином, концепція «управління за результатами» викликає особливий інтерес як у політиків, що роблять вибір на його користь, так і у самих управлінців, що діють у цьому напрямку.

**Висновки з даного дослідження.** Таким чином, концепція нового публічного управління посідає чільне місце в системі сучасних наукових досліджень публічного сектору. Ключові ідеї наукових положень парадигми нового державного управління мають на меті прищеплення державно-управлінському апарату осучаснених управлінських концепцій. Особливої уваги заслуговує впровадження засобів переходу державного управління від планової до мережевої системи, а також способи організації внутрішньої комунікації відомств, їхніх прав та обов'язків.

Щодо розвитку концепцій політичних мереж в Україні можна зазначити, що їх інституалізація на рівні системи публічного управління дозволить забезпечити соціальну інтеграцію та створити механізми для вироблення ефективних управлінських рішень, заснованих на врахуванні інтересів широкого кола осіб, при тому що існування в політичному просторі нашої країни політичних мереж зумовлене закономірностями розвитку сучасного суспільства та потребами системи публічного управління.

**Перспективи подальших розвідок.** Щодо подальших перспектив дослідження, то варто провести порівняльний аналіз зарубіжного досвіду впровадження сучасних концепцій публічного управління.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бережний В. О. Сучасні концепції публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. С. 31-38. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2013\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2013_2_6).
2. Гаман-Голутвина О. Змінюється роль держави в контексті реформ державного управління: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Поліс*. 2007. № 4
3. Грішнова О.А. Економіка праці та соціально-трудові відносини: Підручник, К.: Знання. 2004. 535с.
4. Дегтярьов А. А. Ухвалення політичних рішень. КДУ. 2004. 416 с.
5. Мальковська І. А. Трансформація держави і еволюція публічного адміністрування в умовах глобалізації. *Політологія*. 2006. № 8
6. Маримончик Ю. В. Методологічні основи оцінки ефективності управління персоналом. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2003. № 4.
7. Тютін Д. В. Еволюція нового державного управління: логіка ефективності, результативності та менеджменту публічних цінностей. *Теорія і практика суспільного розвитку*. 2014. № 5. URL: [http://www.teoria-practica.ru/rus/files/arhiv\\_zhurnala/2014/5/ekonomika/tyutin.pdf](http://www.teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2014/5/ekonomika/tyutin.pdf)
8. Мальковская И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации. *Вестник Российского университета дружбы народов. Политология*. 2006. № 8. С. 27-43

## ANNOTATION

**Durman Olena.** Associate Professor of the Department of Public Administration and Local Self-Government Kherson National Technical University, Candidate of Sciences in Public Administration.

**Polosmak Kateryna.** 3rd year student of the first bachelor's degree specialty 281 "Public administration and administration" Kherson National Technical University

## ANALYSIS OF NEW PUBLIC GOVERNANCE CONCEPTS AND THE DEGREES OF THEIR "ADEQUACY" OF THE REALITIES OF THE MODERN WORLD

The article is devoted to the analysis of concepts of public administration. It is determined that public management as a social phenomenon, its forms, methods, principles, specific mechanisms are determined by the existing needs of socio-economic development

Along with traditional concepts of public administration, new conceptual approaches are increasingly coming to the fore.

In connection with this, the traditional term “public administration” has changed recently and scientists and researchers are increasingly talking about “public administration”.

Thus, public administration today can be represented, on the one hand, as a process of interaction between authorities and society, the result of which is making decisions important for the state (region, community), on the other - as an open public sphere of public interests, in which all public institutions, citizens can be not only in the role of objects of government, but also act as subjects, autonomous units in relations with authorities and management. Therefore, modern public administration is the management of society together with society.

The concept of a new public administration is ambiguous in view of the relative compatibility with the traditional forms of responsibility of professional civil servants, which by definition are intended to realize the public goals formulated by elected representatives of the authorities.

In the last few years, concepts of public administration such as neo-institutional theory, the concept of an “invigorating state”, the theory of political networks, and the concept of “management by results” (“goal management”) have become widespread. All of them aim at ensuring the flexibility of the public administration system, improving its interaction with the environment.

Within the concept of an "invigorating state", the tasks of public administration are defined during public discussion, and cooperation between society and the state is developed and responsibility is shared.

The basis of another important scientific area is the concept of "political network", which, in its general form, refers to a system of state and non-state actors in a particular policy area who interact on the basis of resource dependence in order to reach agreement on a particular issue, using formal and informal norms.

The concept of "goal, results management" is considered as a method of increasing the effectiveness of the organization, according to which the activity of any employee is evaluated not on the process, but on the result, if the result is understood as achieving the goal, the task.

The concept of "results management", which came from business management, has recently become very popular and has replaced outdated management practices in the public sphere.

It is generalized that the development of political network concepts in Ukraine at the level of public administration system will allow to ensure social integration and create mechanisms for making effective management decisions based on the interests of a wide range of individuals, especially since the existence in the political space of our country political networks due to the laws of modern society and the needs of the public administration system.

**Key words:** public administration, public administration, concepts of public administration, activating state, results management, goal management, political network.

### References:

1. Berezhnyy V. O. Suchasni kontseptsiiyi publichnoho upravlinnya. Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya. 2013. № 2. S. 31-38. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2013\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2013_2_6).
2. Haman-Holutvyna O. Zminyuyet'sya rol' derzhavy v konteksti reform derzhavnoho upravlinnya: vitchyznyanyy ta zarubizhnyy dosvid. Polis. 2007. №4.
3. Hrishnova O.A. Ekonomika pratsi ta sotsial'no-trudovi vidnosyny: Pidruchnyk, K.: Znannya. 2004. 535s.
4. Dehtyar'ov A. A. Ukhvalennya politychnykh rishen'. KDU. 2004. 416 s.
5. Mal'kovs'kaya I. A. Transformatsiya derzhavy i evolyutsiya publichnoho administruvannya v umovakh hlobalizatsiyi Politolohiya. 2006. №8.

6. Marymonchuk YU. V. Metodolohichni osnovy otsinky efektyvnosti upravlinnya personalom. Visnyk Vinnyts'koho politekhnichnoho instytutu. 2003. № 4.

7. Tyutin D. V. Evolyutsiya novoho derzhavnoho upravlinnya: lohika efektyvnosti, rezul'tatyvnosti ta menedzhmentu publichnykh tsinnostey. Teoriya i praktyka suspil'noho rozvytku. 2014. № 5. URL: [http://www.teoria-practica.ru/rus/files/arhiv\\_zhurnala/2014/5/ekonomika/tyutin.pdf](http://www.teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2014/5/ekonomika/tyutin.pdf)

8. Mal'kovskaya Y. A. Transformatsyya hosudarstva y évol'yutsyya publichnoho admynystryrovanyya v uslovyyakh hlobalyzatsyy. Vestnyk Rossyyskoho unyversyteta druzhby narodov. Polytolohyya. 2006. № 8. S. 27-43.