

УДК 35.072.2

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2021.2.2>

## СУЧАСНА ПАРАДИГМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

**Вольська О.М.** – доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Херсонського державного аграрно-економічного університету  
ORCID: 0000-0001-5047-4579

У статті розглядається сучасна концепція публічного управління, яка сформувалась у результаті еволюції управлінської та економічної думки ще з середини ХХ-го і на початку ХХІ-го ст. Зазначається, що сучасна концепція публічного управління – це ґрунтовно систематизована сукупність нових теоретичних положень, які відповідають викликам часу і змінюють фундаментальні методологічні засади публічного управління. Відтак її цілком можливо визначити як сукупність поглядів, способів розуміння публічного управління як предмета дослідження.

Виділено три етапи формування сучасної концепції публічного управління: етап зародження; етап становлення; етап впровадження публічного управління як різновиду управління в сучасному суспільстві.

Визначені основні складові сучасної концепції публічного управління за допомогою мультипарадигмального підходу з метою з'ясування основних відмінностей понять «публічне управління», «публічне адміністрування» та «державне управління».

**Ключові слова:** публічне управління, сучасна концепція, мультипарадигмальний підхід, методологічні засади.

### **Volska O.M. The modern paradigm of public administration**

The article examines the modern concept of public administration, which was formed as a result of the evolution of managerial and economic thought from the middle of the 20th century and the beginning of the 21st century. It is noted that the modern concept of public administration is a thoroughly systematized set of new theoretical provisions that correspond to the challenges of the time and change the fundamental methodological foundations of public administration. Therefore, it is quite possible to define it as a set of views, ways of understanding public administration as a subject of research.

Three stages of the formation of the modern concept of public administration are highlighted: the stage of origin; stage of formation; the stage of introducing public administration as a type of government in modern society.

The main components of the modern concept of public administration are determined using a multi-paradigm approach in order to clarify the main differences between the concepts of "public administration", "public administration" and "public administration".

**Keywords:** public administration, modern concept, multi-paradigm approach, methodological foundations.

Сучасна концепція публічного управління сформувалась у результаті еволюції управлінської та економічної думки ще з середини ХХ-го і на початку ХХІ-го ст. Це – ґрунтовно систематизована сукупність нових теоретичних положень, які відповідають викликам часу і змінюють фундаментальні методологічні засади публічного управління. Відтак, її цілком можливо визначити як сукупність поглядів, способів розуміння публічного управління як предмета дослідження. Окрім того, це – фактично провідна ідея системної теоретико-методологічної характеристики процесу публічного управління.

Публічне управління як різновид управління, виникло у другій половині ХХ сторіччя для визначення діяльності, яка забезпечує ефективне функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування задля результативної реалізації державної політики у всіх сферах суспільного життя.

Мультипарадигмальний підхід до формування концепції публічного управління слід відстежувати на основі праць вітчизняних і зарубіжних дослідників державного та публічного управління. Зокрема: Г. Атаманчук, В. Козбаненко, Д. Розенблум, Е. Херрінг, Ф. Шамхалов, Дж. Шафрітц, В. Авер'янов, П. Надолишний, Н. Нижник, Л. Приходченко, В. Цветков та ін.;

**Мета статті** – визначити основні складові сучасної концепції публічного управління за допомогою мультипарадигмального підходу з метою з'ясування основних відмінностей понять «публічне управління», «публічне адміністрування» та «державне управління».

На основі систематизації наукового напрацювання за темою дослідження з огляду на її еволюційний характер і в контексті суспільних викликів можна виділити три етапи формування сучасної концепції публічного управління: етап зародження; етап становлення; етап впровадження публічного управління як різновиду управління в сучасному суспільстві. Кожен із етапів розвитку концептуальних засад збагачував методологічними напрацюваннями наступний етап та розкривав перспективи до подальших наукових пошуків.

Два перших етапи стали основою для формування останнього. Характерно, що під час їх проходження, наука державне управління набула помітного розвитку, тільки на третьому етапі з'являється публічне управління як симбіоз державного управління та місцевого самоврядування.

Перший етап бере свій початок ще з досліджень Стародавньої Греції та закінчується наприкінці дев'ятнадцятого століття. У працях Платона, Арістотеля, Н. Макіавеллі, Т. Мора, Т. Гоббса можна відстежити процес зародження науки «державне управління». Другий етап ілюструє наявність соціальної складової у державному управлінні у працях таких класиків управлінської думки як: Л. Г'юмек, Ф. Тейлор, М. Саймон, Л. Ерхард, Г. Мюрдаль. Етап застосування державного управління в сучасному суспільстві та виникнення публічного управління презентовано науковими розробками сучасних теоретиків і практиків державного управління: Дж. Шафрітц, Д. Розенблума, Е. Херрінга, В. Козбаненка, Ф. Шамхалова.

Проведений аналіз висвітлення державного управління і публічного управління у зарубіжній та вітчизняній науковій думці (праці В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, М. Волгіна, В. Казакова, В. Маліновського, П. Надолишнього, Н. Нижник, С. Растворцевої, Г. Цветкова та ін.) надав змогу оцінити ступінь розробки проблеми, сконцентрувати увагу на найбільш дискусійних питаннях, уточненні концептуальних засад, які слугують методологічною основою для формування сучасної концепції публічного управління.

За визначенням Г. Атаманчука, державне управління – це практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на владну силу [1].

У праці В. Бакуменка, П. Надолишнього [2] державне управління розглядається як форма й основний різновид соціального управління. Це також, на думку вчених, – соціально-політична функція держави, що зумовлена об'єктивними потребами забезпечення цілісності суспільства, його функціонування й поступального розвитку.

Сутність державного управління можна відстежити за допомогою двох основних підходів.

Згідно з американським підходом, державне управління розглядається через призму трьох основних гілок влади: законодавча, виконавча та судова. Другий, європейський підхід розглядає його як підгалузь права. В Україні сутність і спрямованість державного управління визначаються ближче до американського

підходу [3; 4]. Зокрема, В. Цветков трактує державне управління як упорядкування різних соціальних процесів у суспільстві [5]. За висновками В. Геєць, держава повинна посилити регулятивний вплив на стихійні процеси шляхом трансформації її функцій. Це вимагає формування нової парадигми державного управління [6].

У словнику-довіднику визначається: «Державне управління розглядається як цілеспрямований, організуючий і регулювальний вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку й діяльність особи-громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією» [7].

«Публічне управління» як термін вперше з'явився понад 140 років тому, коли американський дослідник, а пізніше президент США Вудро Вільсон виділив його в окреме утворення та науковий напрям. Він стверджував: публічне управління неодмінно містить державне та адміністративне управління, отже для ефективного здійснення першого, необхідне застосування ділового адміністрування. Хоча, на нашу думку, будь-яке управління містить у собі адміністративні методи без яких неможливо досягнення ефективності. І за своєю сутністю публічне управління містить у собі всі функції, методи та принципи менеджменту і відрізняється від державного значно ширшим спектром дії.

Однак, якщо відстежити визначення публічного управління, як терміна, можна побачити наступну картину. За визначенням М. Пасальського [8, с. 18], публічне управління – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадського суспільства з метою реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя. Але можна з цим не погодитися, адже у цьому визначенні втрачається сама сутність публічності, це позначення більш державного, аніж публічного управління.

Українські дослідники О.Д. Лазор та О.Я. Лазор визначили публічне управління як цілеспрямований, організаційний та регулюючий вплив органів публічної влади на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення мети та реалізації функцій суспільства, відображених у Конституції та інших нормативно-правових актах. На думку цих вчених, із якою можна погодитися, публічне управління ширше за державного за обсягом і змістом [9, с. 115].

За своєю природою походження публічності управління здобуло за умови зростання демократії у сучасному суспільстві. Болгарський дослідник Н. Арабаджийски вважає: за допомогою публічного управління держава виконує свої функції завдяки діяльності окремих груп, що взаємодіють один із одним для досягнення загальних цілей держави (публічних цілей) [10].

За нашими висновками, публічне управління – це переровсім за все поєднання державного та муніципального управління, мета якого контроль діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з боку громадян через систему виборчого права.

Відтак публічне управління – це система, яка складається із механізмів державного управління: політичний, правовий, організаційний, економічний та механізму місцевого самоврядування, який включає: кадрову, адміністративну

та організаційну складову. Крім цих механізмів публічне управління реалізується у надаванні публічних послуг.

Публічне управління має керуючий вплив на об'єкти управління (суспільні відносини і їхніх учасників, процеси, феномени), що реалізовується суб'єктами такого управління, тобто державою та уповноваженими ним органами та особами.

У зв'язку з цим можна виділити три основних підходи до сутності публічного управління (табл. 1).

Таблиця 1

## Сучасні підходи до сутності публічного управління

Підхід	Сутність підходу	Основні дослідники
Системний підхід (публічне управління = державне управління + місцеве самоврядування (або громадське управління))	Публічне управління – це система яка складеться з державного управління (органи державної влади) та іншого управління, спрямованого на управління суспільними процесами (громадське управління) для здійснення ефективного управління певною територією. Тобто публічне управління – це відкрита система, яка безперервно взаємодіє зі своїм середовищем.	О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, А.Ф. Мельник, Г. Буркет, О. Оболенський
Адміністративний підхід (публічне управління = публічний менеджмент чи публічне адміністрування)	Публічне управління – це управління за допомогою адміністративних методів. Мета – надавання публічних послуг. При цьому публічному управлінню притаманні риси бізнес-адміністрування, хоча між ними є суттєва різниця: у об'єкті впливу; наявності нормативно-правових обмежень; у меті існування. У зв'язку з цим підходом публічне управління можна розглядати як «New Public Governance», сутність якого полягає у відкритості будь-якого державного органу для громадського контролю та участі.	Д. Уалдо, А. Файоль, Л. Ервик, Н. Арабаджийски, В.С. Загорский, А.В. Ліпенцев
Ситуаційний підхід (публічне управління = правове управління)	Публічне управління – управління з урахуванням організаційних і правових методів впливу органів влади на суспільну діяльність.	Дж. Шавріц, К. Полліт, Р.С. Мельник, В. Авер'янов

Беручи до уваги вищенаведене, сучасна концепція публічного управління це складноструктурована відкрита система людських взаємовідносин, які реалізуються органами публічної влади за допомогою методів, механізмів, інструментів та інших складових з урахуванням принципів відкритості та прозорості державного управління та публічного адміністрування (рис. 1).



Рис. 1. Складові концепції публічного управління

У сучасній концепції публічного управління особливого значення набуло публічне адміністрування. За визначенням науковців, це «професійна діяльність публічних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень органів державної влади та місцевого самоврядування» [9].

Саме цілісне поєднання державного управління, місцевого самоврядування та публічного адміністрування формують сучасне публічне управління. Це можна переконливо довести використовуючи мультипарадигмальний підхід.

У відповідності до сучасних наукових досліджень парадигма – це модель порушення проблеми та її вирішення. Стосовно публічного управління існує кілька парадигм, які передбачають переосмислення з метою формування нової концепції публічного управління.

Перша парадигма має відношення більше до державного управління ніж до публічного, однак із урахуванням новітніх досліджень та представлених підходів, сутність її полягає у наступному: зміна завдань державного управління з урахуванням адміністративних реформ та їх оптимальний перерозподіл не тільки у частині реалізації економічного механізму, але і організаційного, пов'язані зі зміною функцій органів влади та реформуванням їх організаційних структур (наприклад, виробництвом публічних послуг). Тобто трансформація функцій державного управління у функції публічного, при чому виробництво та надання публічної послуги здійснюється органами публічної влади та підлягає вимірюванню через результативність і ефективність. Згідно цієї парадигмою держава виступає у якості «гарант – регулятор». Себто з початку надання послуг – це виконання державою гарантованої функції, а вже потім – регуляторної.

Друга парадигма формується під впливом адміністративного та ситуаційного підходів. Її сутність полягає у залученні кожного члена суспільства до управління країною через референдуми, вибори, звернення. Тобто ця парадигма підкреслює основну сутність публічності в управлінні державою: розвиток активної участі громадянина та громадянського суспільства в управлінському процесі з урахуванням адміністративної складової. Публічне управління залучує адміністративні методи для досягнення своєї основної мети – демократизації суспільства.

Відтак и передовсім необхідно закласти основи комплексного, системного підходу до створення єдиної концепції публічного управління з урахуванням низки сучасних різномірних напрямків його розвитку, які досі представляли окремі наукові розробки. З таких позицій, теоретичні спроби застосування категоріального і інструментального апарату управління необхідно поширити на всі аспекти функціонування сучасного публічного управління і довести до певної завершеної парадигми.

По-перше, потрібен органічний синтез автономно існуючих гілок наукових знань державного та публічного управління, що є відправним моментом досліджень та відтворенням реального соціоекономічного суспільного тренду.

По-друге, провідною ідеєю наукового підходу до дослідження суспільних перетворень є перехід від формаційної до цивілізаційної концепції розвитку і перегляд основ функціонування суспільства [11, с. 162–165].

По-третє, у межах сьогоденної постіндустріальної епохи і формування міжнародного інформаційного простору все більше актуалізується ідея сітьової парадигми управління суспільними процесами на рівні держави, в основі якої лежить мережа реальних і віртуальних зв'язків на міському, регіональному та державному рівнях [12; 13]. Беручи до уваги ці висновки сучасна концепція публічного управління має такий вигляд (рис. 2).

Основу концепції складає методологічне підґрунтя в історичному аспекті. Починаючи з другої половини ХХ сторіччя, поступово змінюється концепція менеджменту та державного управління, набуває чинності таке явище як державний менеджмент чи публічний менеджмент (коли державне управління починає впроваджувати у діяльність органів державної влади основи складові менеджменту організацій та економіки підприємств, таких як: маркетинг, попит та пропозиція, ефективність, децентралізація, оптимізація тощо).

Органи публічної влади, прагнути підвищити ефективність своєї роботи, стають не частиною бюрократичної контролюючої система, а трансформуються у підприємство, яке надає якісні публічні послуги. Взаємодія населення та органів влади формуються на основі партнерських відносин, що позитивно впливає на якість та рівень життя населення країни.

Хоча виробництво і надання публічних послуг можливо підлягає передачі громадським організаціям і бізнесу, однак відповідальність за їх виробництво та якісного надання залишається за державою. При цьому не виключається безпосереднє надання державою публічних послуг, однак цієї діяльності держави відводиться другорядна (субсидіарна) роль. Головна роль держави – це гарантування реалізації публічних послуг. При цьому дана гарантія можлива тільки за реалізації державою функцій регулювання. Себто замість функції з безпосереднього надання публічних послуг держава здійснює функцію регулювання цих послуг.

Сучасна концепція публічного управління передбачає перегляд завдань управління та їхній оптимальний розподіл між різними рівнями управління і супроводжується роздержавленням або приватизацією не тільки державної власності, а й приватизацією функцій органів влади і реформуванням їхніх організаційних структур.

*Висновки і перспективи подальших досліджень.* Відтак ми дійшли такого, вже сьогодні існують різні форми, де людина окремо або через громадські організації чи бізнес-спільноту може брати участь в управлінні державою. Це – прямі форми демократичного впливу на державні структури: референдуми, вибори, звернення, державно-приватне партнерство та інші. Головне завдання концепції публічного управління – розвивати механізм активної участі людини і суспільства в управлінні своєю державою. Однак є складність, яка полягає в тому, що в реалізації

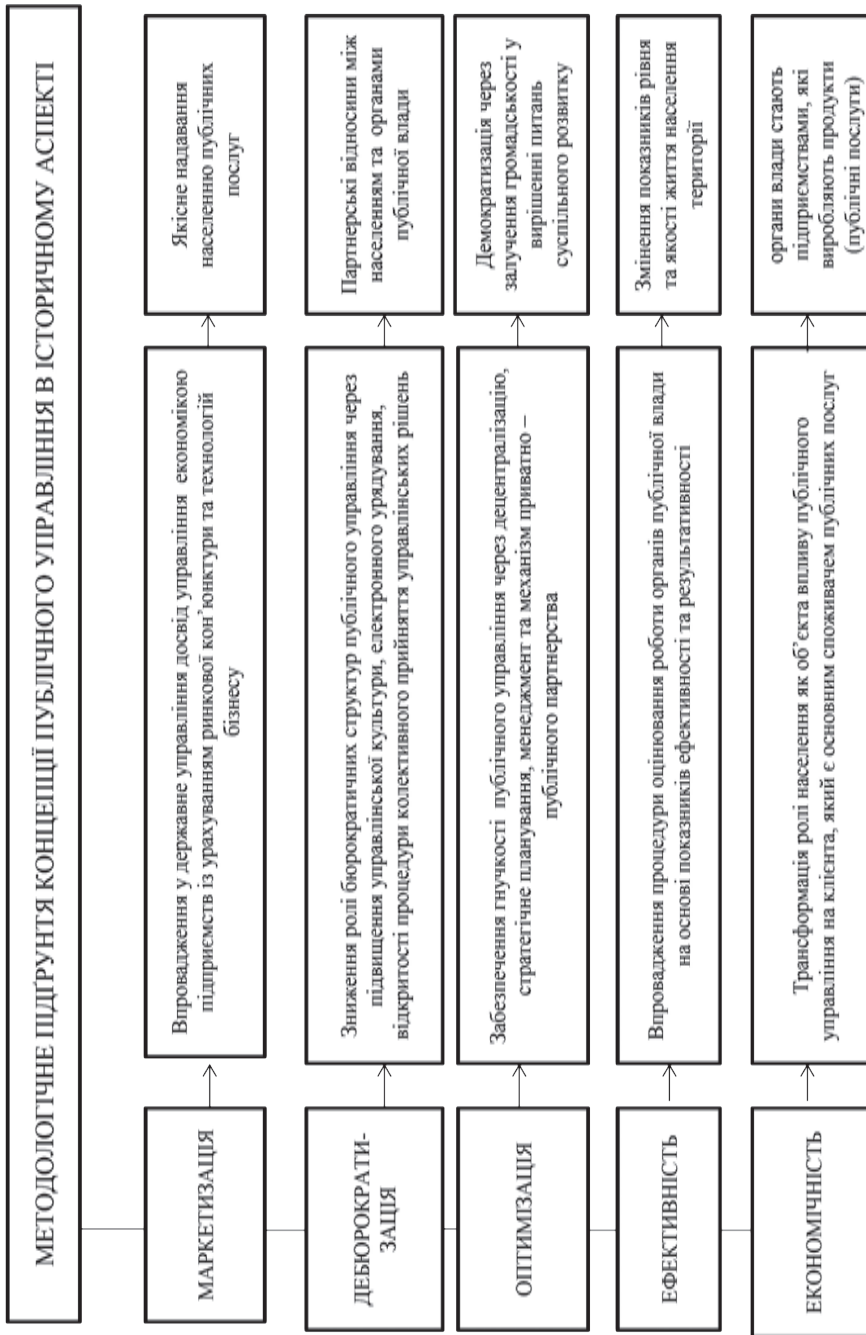


Рис. 2. Сучасна концепція публічного управління

взаємодії людей у процес публічного управління долучається безліч різних політичних, соціальних, економічних та інших інтересів, які неодмінно мають бути враховані в процесі публічного управління.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Атаманчук Г.В. Особенности процессов управления в развитом социализме. Москва : Мысль, 1985. 174 с.
2. В. Бакуменко, А. Михненко, С. Борисович Сучасні моделі-підходи управління суспільним розвитком / За заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. Київ : Видав-поліграф. центр Акад. муніцип. упр., 2007. 193 с.
3. Державне управління в Україні / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. 260 с.
4. Шамхалов Ф. Теория государственного управления : монографія. Москва : ЗАО Изд-во «Экономика», 2002. 638 с.
5. Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монографія. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 496 с.
6. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / за ред. акад. НАН України В.М. Гейця. Київ: Ін-т екон. прогнозування : Фенікс, 2003. 1008 с.
7. Державне управління та державна служба: словник-довідник /уклад. О.Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.
8. Пасальський М. Концепція публічного управління у сучасній юридичній науці. *Юридична Україна*. Київ, 2015. № 7-8. С. 17–21
9. Лазор О.Я., Лазор О.Д. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. *Університетські наукові записки*. Львів, 2015. Вип. 56. С. 111–121
10. Арабаджийски Н. Направления в теории публичного управления *Аспекти публічного управління*. Київ, 2014. № 1-2. С. 5–11
11. Гончаревський В.Е. Цивілізаційний підхід до історії: сучасний український досвід (1991–2009). Київ : Логос, 2011. 220 с.
12. Хашиєва Л.В. Комунікативна парадигма в суспільному управлінні розвитком європейських метрополій: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 / . регион. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків, 2011. 20 с.
13. Ситнік Г.П. Інституційно-цивілізаційна парадигма дослідження проблем та державно-управлінських аспектів забезпечення національної безпеки URL: [http://dsaua.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=145%3A2011-06-06-10-50-16&catid=66%3A2010-12-13-08-48-53&Itemid=90&lang=uk](http://dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=145%3A2011-06-06-10-50-16&catid=66%3A2010-12-13-08-48-53&Itemid=90&lang=uk). (дата звернення 20.02.2019)
14. Фатенюк-Ткачук А.О. Парадигма проявів «нової» економіки *Актуальні проблеми економіки*. Київ, 2012. №12(138). С. 53–60.

### REFERENCES:

1. Atamanchuk H.V. Osobennosty protsessov upravleniya v razvytom sotsyalyzme. Moscow: Mysl', 1985. 174 s [in Ukrainian].
2. V. Bakumenko, A. Mykhnenko, S. Borysovych Suchasni modeli-pidkhody upravlinnia suspil'nym rozvytkom / Za zah. red. V.K. Prysiazhniuka, V.D. Bakumenka. Kyiv: Vydav-polihraf. tsentr Akad. munitsyp. upr., 2007. 193 s. [in Ukrainian].
3. Derzhavne upravlinnia v Ukraini / za zah. red.. V. B. Aver'ianova. Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V.M. Korets'koho, 1999. 260 s. [in Ukrainian].
4. Shamkhalov F. Teoryia hosudarstvennoho upravleniya : monohrafiia. Moscow: ZAO Yzd-vo «Ekonomyka», 2002. 638 s. [in Russian]].



5. Tsvietkov V.V., Kresina I.O., Kovalenko A.A. Suspil'na transformatsiia i derzhavne upravlinnia v Ukraini: polityko-pravovi determinanty : monohrafiia. Kyiv: Kontsern «Vydavnychyj Dim «In Yure», 2003. 496 s. [in Ukrainian].
  6. Ekonomika Ukrainy: stratehiia i polityka dovhostrokovoho rozvytku / za red. akad. NAN Ukrainy V.M. Hejtsia. Kyiv: In-t ekon. prohnozuvannia: Feniks, 2003. 1008 s. [in Ukrainian].
  7. Derzhavne upravlinnia ta derzhavna sluzhba: slovnyk-dovidnyk /uklad. O. Yu. Obolens'kyj. Kyiv: KNEU, 2005. 480 s. [in Ukrainian].
  8. Pasał's'kyj M. Kontseptsiiia publicznego upravlinnia u suchasnyj iurydychnij nauksi. Yurydychna Ukraina. Kyiv, 2015. № 7-8. S. 17–21 [in Ukrainian].
  9. Lazor O.Ya., Lazor O.D. Publichne upravlinnia ta administruvannia: retrospektyva deiakykh teoretychnykh aspektiv. Universytets'ki naukovi zapysky. L'viv, 2015. Vyp. 56. S. 111-121 [in Ukrainian].
  10. Arabadzhysky N. Napravleniia v teoryi publicznego upravleniia Aspekty publicznego upravlinnia. Kyiv, 2014. № 1-2. S. 5-11 [in Ukrainian].
  11. Honcharevs'kyj V.E. Tsyvilizatsijnyj pidkhid do istorii: suchasnyj ukrains'kyj dosvid (1991–2009). Kyiv: Lohos, 2011. 220 s. [in Ukrainian].
  12. Khashyieva L.V. Komunikatyvna paradyhma v suspil'nomu upravlinni rozvytkom ievropejs'kykh metropolij: avtoref. dys. kand. nauk z derzh. upr.: spets. 25.00.01 /. rehion. in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. Kharkiv, 2011. 20 s. [in Ukrainian].
  13. Sytnik H.P. Instytutsijno-tsyvilizatsijna paradyhma doslidzhennia problem ta derzhavno-upravlins'kykh aspektiv zabezpechennia natsional'noi bezpeky URL: [http://dsaua.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=145%3A2011-06-06-10-50-16&catid=66%3A2010-12-13-08-48-53&Itemid=90&lang=uk](http://dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=145%3A2011-06-06-10-50-16&catid=66%3A2010-12-13-08-48-53&Itemid=90&lang=uk). (data zvernennia 20.02.2019) [in Ukrainian].
  14. Fatenok-Tkachuk A.O. Paradyhma proiaviv «novoi» ekonomiky Aktual'ni problemy ekonomiky. Kyiv, 2012. №12(138). S. 53–60. [in Ukrainian].
-