

**V.V. ДОНЕНКО****ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ЕВОЛЮЦІЯ КОНЦЕПЦІЙ І ПІДХОДІВ У РЕТРОСПЕКТИВІ РОЗВИТКУ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН**

У статті обґрунтовані теоретико-методологічні засади науки публічного управління, що визначили його еволюцію від ідеї управління як ієрархічно організованої системи до концепції мережевої структури взаємодії державних, приватних і громадських організацій. Проаналізовано підходи до розуміння предмету науки публічного управління, її змісту і місця і серед інших соціальних наук. Доведено, що мережевий підхід є на сьогодні найбільш ефективною методологією аналізу сучасного політичного процесу. Встановлено, що під впливом інформаційних технологій змінюється сама природа держави, відбувається перерозподіл її функцій на наднаціональному і субнаціональному рівнях.

**Ключові слова:** публічне управління, органи місцевого самоврядування, взаємодія держави і суспільства, мережевий підхід.

**V.V. DONENKO****PUBLIC ADMINISTRATION: EVOLUTION OF CONCEPTS AND APPROACHES IN THE RETROSPECTIVE OF SOCIAL RELATIONS DEVELOPMENT**

The article substantiates the theoretical and methodological foundations of public administration, which determined its evolution from the idea of management as a hierarchically organised system to the concept of a network structure of interaction between public, private and non-governmental organisations. Approaches to understanding the subject of public administration science, its content and place among other social sciences are analysed. It is proved that the network approach is currently the most effective methodology for analysing the modern political process. The author emphasises that under the influence of the information technologies, the very nature of the State as the most important political and legal institution is changing, and its functions are being redistributed at the supranational and subnational levels.

**Key words:** public administration, local self-government bodies, interaction between the state and society, network approach.

**Постановка проблеми.** Публічне управління як самостійна галузь дослідження є відносно новою для українського наукового дискурсу, її бурхливий розвиток розпочався лише чверть століття тому. У розгляді еволюції публічного управління як галузі науки доречно вжити таке метафоричне визначення поточного періоду її становлення, як «підліткового». На цьому етапі відбувається її становлення, самоідентифікація, остаточно визначається її місце серед інших соціальних наук і оформлюються основні напрями і перспективи розвитку.

У період «дитинства» дослідники, які працювали у цій царині, прагнули освоїти досягнення світової наукової школи публічної політики та управління. Наукові статті найчастіше представляли авторську інтерпретацію зарубіжних першоджерел. Наразі дослідницька проблематика поступово «дрейфує» від опису зарубіжного досвіду до обґрунтування національних політико-адміністративних трендів та управлінських моделей.

Для теоретичного обґрунтування, затребуваного сучасною практикою публічного управління, необхідно отримати відповіді на базові запитання: Що включає публічне управління в умовах становлення інформаційного суспільства? Якими є його теоретичні концепти і практичне застосування? Як публічне управління пов'язане із публічною політикою, і у чому виявляються їхні відмінності? І,

нарешті, яка модель публічного управління і які підходи до її практичного втілення є найбільш прийнятними у сучасних умовах. Відповіді на ці питання можливі за умови опису, пояснення і глибокого осмислення політико-адміністративних систем і, врешті-решт, рефлексії цінностей, норм і стандартів, застосованих до державного регулювання і державної політики.

У сучасну епоху ефективне державне управління не може бути засноване на використанні старих принципів діяльності ієрархічних, бюрократичних структур. Разом із цим вона відкидає і претензії ринкових принципів організації на домінування в державному управлінні.

Для нової ідеології публічного управління ключовою є теза про те, що ефективність розв'язання суспільних завдань визначається не стільки бюрократичною ієрархією чи ринково-державним менеджментом, скільки налагодженням спільної взаємодії держави із суспільством. Держава наразі розглядається лише як один з агентів координації суспільних справ. Поряд із нею в нову систему управління потрапляють бізнес-структури, асоціації громадянського суспільства, місцеве самоврядування, міжнародні організації. Виникає і активно розвивається розгалужена мережа агентів публічного управління, між якими встановлювалися відносини співпраці, співучасті, сприяння, спільної

відповідальності. Проте належного теоретичного обґрунтування вона ще отримала, що пояснюється динамічністю змін суспільних відносин в інформаційну епоху і відповідно об'єктивним відставанням теорії від практики.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Результати теоретичних досліджень, присвячених обґрунтуванню концептуальних підходів до розуміння предмету науки публічного управління, її змісту і місця і серед інших соціальних наук, а також пошуку оптимальних управлінських моделей, які б відповідали запитам суспільства на певних етапах історичного розвитку, представлені у наукових розвідках Г. Лассуелла [21], В. Вільсона [24], Дж. Донах'ю [4], Дж. Марча і Дж. Олсена [14], Д. Кеттла [12], С. Худа [10]. В Україні означеній проблематиці присвячено наукові праці К. Бугайчука [2], О. Грибко [25], С. Чернова В. Воронкової, В. Банаха [16], Т. Семенчука [18].

**Метою статті** є обґрунтування теоретико-методологічних засад публічного управління, що визначили його еволюцію від ідеї управління як ієрархічно організованої системи до концепції мережевої структури взаємодії державних, приватних і громадських організацій; узагальнення підходів до розуміння предмету науки публічного управління, її змісту і місця і серед інших соціальних наук.

**Виклад основного матеріалу.** Публічне управління (public administration) – це науковий напрям, що об'єднує взаємопов'язані, але відносно автономні дослідницькі галузі: державний менеджмент (public management), тобто операційні й адміністративні аспекти функціонування державних органів; аналітику державних програм і політик (public policy), включно зі стратегічним плануванням, оцінкою регулюючого впливу; взаємодію державних органів із органами місцевого самоврядування, покликаними забезпечити задоволення громадських інтересів і розв'язання колективних проблем. Із цих позицій публічне управління можна визначити як систему кооперації державних, самоврядних, неурядових (некомерційних) і змішаних структур, покликану забезпечити задоволення суспільних інтересів і розв'язання колективних проблем.

Публічне управління, об'єднуючи діяльність державних, муніципальних, неурядових (некомерційних) організацій, фактично представляє суспільно-державну систему реалізації загальнонаціональних і місцевих інтересів та виробництва суспільних благ. Водночас публічне управління має враховувати автономність особистості, залишаючи їй можливість самостійного вибору. Тому особливого значення набуває сформованість зворотних зв'язків щодо виконання управлінських рішень, у яких відображаються: 1) інтереси окремих груп (різноманітних громадських фондів, профспілок, етнічних, молодіжних та інших організацій з певними інтересами, парламентські лобі тощо); 2) відносини безпосередньо із громадянами (оподаткування, законотворча і правозастосовна практика, підготовка

та реалізація соціальних програм); 3) зв'язки із комерційними підприємствами (їхнє правове регулювання, державно-приватне партнерство тощо). Аналіз взаємовідносин органів державного управління і місцевого самоврядування із зазначеними вище суб'єктами суспільних відносин акумулює політичну складову їхньої діяльності.

Оскільки публічне управління – це не тільки адміністративний, а й політичний процес, то його системне розуміння включає дії формальних і неформальних акторів, залучених до процесу ухвалення та виконання рішень, і формальних і неформальних структур, створених для сприйняття та виконання цих рішень [22]. Уряд разом із бюрократичним апаратом є найважливішими, але не єдиними акторами цього процесу, який включає також діяльність неурядових організацій, аналітичних мозкових центрів, релігійних лідерів, фінансових інститутів, політичних партій тощо.

У світовому суспільствознавстві класичними вважаються два основні підходи до розуміння місця і змісту науки публічного управління серед інших соціальних наук. Перший підхід визначає цю сферу гуманітарного знання як системне об'єднання концептів і дослідницьких інструментів, розроблених іншими науками, що є необхідним для розробки рекомендацій управлінцям-практикам. Ще Г. Лассуелл, наголошуючи на міждисциплінарній природі публічної політики, вважав за необхідне для раціоналізації публічного управління посилювати інтеграцію політичної науки із соціологією, економікою, правом та управлінням бізнесом, що дасть змогу підвищити точність аргументації [21, с. 3-15]. Із цієї позиції публічне управління постає як інтеграція досягнень різних наук – те, що Лассуелл називав «policy sciences». Тобто заперечується існування публічного управління як самостійної галузі науки. Воно є суто професійною діяльністю управлінців у державних, муніципальних і неурядових організаціях, які використовують досягнення «policy sciences».

Прихильники другого підходу, визнаючи роль інших соціальних наук (політичної теорії, економіки, історії, соціології, юриспруденції), вважають, що вже понад півтора століття існує відносно молода, але дедалі впливовіша самостійна наука, яка має свій поняттєвий апарат, свої концепти, своїх теоретиків, здатна пропонувати практиці суспільного управління свої рекомендації. Причому цей зв'язок із практикою є визначальною рисою науки публічного управління, коли теоретичне й експертне знання виступають у тісному зв'язку й орієнтуються на конкретні потреби державних, муніципальних і громадських організацій. Як писав один із апологетів науки публічного управління А. Вілдавскі, експерт-дослідник завжди має говорити правду монархам про потенційно можливі альтернативи того чи іншого державного рішення, навіть якщо це може викликати неприйняття у людей, які приймають рішення (ЛПР) [23]. Для цього підходу типовим є поділ теоретичної царини публічного управління як на загальні концепти наукового управління (теорія організації, теорії

управління, теорії мотивації, адміністративна теорія), так і на специфічні концепції, орієнтовані саме на публічний сектор (теорія бюрократії, концепції «нового державного менеджменту» та «розумного регулювання», мережева концепція державного управління, теорія суспільного вибору тощо).

Однак виокремлення предмета цієї галузі знань ще не вирішує загальної проблеми її ідентифікації. Розташування її між теорією управління (менеджментом) і політичною теорією від самого початку спричинило певні труднощі у системному осмисленні публічного управління як залежного від дій широкого кола акторів і впливу різноманітних суспільних процесів.

Визнаючи сам факт існування науки публічного управління, деякі дослідники виходять із так званого «джернералістського» підходу, розглядаючи її як субдисципліну, що включена у загальне теоретичне поле менеджменту (управлінської науки). Стверджується, що менеджмент як загальна теорія управління, надає для публічного управління ключові концепти аналізу організацій та організаційної поведінки, без чого неможливо дослідити питання публічного управління на мікрорівні (рівні організацій) [9, с. 5-12]. Близькою до цієї ідеї є позиція низки авторів, які наполягають на міждисциплінарному характері публічного управління, що включає політичний аналіз, фінансовий менеджмент, управління людськими ресурсами, інформаційний менеджмент і вивчення зовнішнього середовища [7, с. 55-73]. Дехто посилається на дослідницьку традицію, закладену ще В. Вільсоном, який писав, що «державне управління перебуває за межами власне політичної сфери. Питання державного управління не є політичними питаннями. Хоча політика і визначає завдання для органів управління, її втручання у процеси управління неприпустиме» [24].

Суперечливий взаємозв'язок операціональної, адміністративної та політичної підсистем публічного управління свідчить, що в єдиному процесі державного та муніципального управління співіснують різні логіки вироблення орієнтирів, особливі механізми узгодження інтересів, мотивації акторів і стратегії вироблення позицій, альтернативи застосування цінностей і традицій, норм і стереотипів, правил і технологій застосування влади. Смысл і специфіка публічного управління полягає у тому, що означена категорія дає змогу уявити інститути і процеси політико-адміністративної системи як 1) владні утворення, що мають безпосереднє відношення до чинного політичного режиму; 2) управлінські інструменти, що володіють адміністративним потенціалом регулятивного впливу; 3) результат компромісів і зіткнень зацікавлених у державних рішеннях тих чи інших груп чи коаліцій.

У класичній теорії державного управління тривалий час панувала дихотомічна концепція «політика – управління». Але у сучасному публічному управлінні теза про протиставлення політичного й адміністративного, обґрунтована В. Вільсоном і розвинена Ф. Гуднау та їхніми

послідовниками, вже не є актуальною. Як зазначають Д. Шафрітц, А. Гайд і С. Паркес, «політико-управлінська дихотомія втратила свою життєздатність під час політики Нового курсу та в період війни, коли було практично неможливо застосувати до державного управління адміністративні процеси, що були б вільними від оцінних суджень» [19, с. 92].

У сучасних умовах критика організаційного детермінізму у публічному управлінні особливо яскраво представлена в позиції неонституціоналізму. Його фундатори Дж. Марч і Дж. Олсен у своїй програмній статті у середині 80-х наголошували на недоцільності абсолютизації мікрораціональних чинників у вивченні дій політичних акторів [14, с. 734-749]. Д. Кеттл конкретизував цю позицію на прикладах діяльності державного апарату, демонструючи неправомірність оцінювання її ефективності, абстрагуючись від цілей державної політики [12]. Звідси, постає ще одна проблема, яка стосується підзвітності бюрократії. Вивчення легітимності, ефективності та підзвітності політико-адміністративної діяльності акторів публічного управління дає змогу всебічно проаналізувати смисл і зміст управлінських стратегій держави.

Ці стратегії впливають з особливостей цілей діяльності державних структур. Тому вивчення публічного управління тісно «переплетене» із дослідженнями з теорії політики, політичного аналізу, етики, політичної філософії, конфліктології, політичного прогнозування тощо. Крім того, важливо підкреслити, що публічне управління – це насамперед владний, політичний вплив, що має правову зумовленість, а у своїй реалізації – силу державного апарату, який володіє засобами примусу.

З'ясувавши, що зближує публічне управління з іншими політологічними субдисциплінами, необхідно також виявити і наявні між ними відмінності. Як правило, вказують на три специфічні ознаки:

1) проблематика аналізованої нами галузі охоплює найактуальніші питання політико-адміністративної практики;

2) для неї характерна пряма включеність у процес розроблення державних рішень, що передбачає нормативну заданість досліджень, коли прямо визнається базова роль цінностей, які поділяє дослідник;

3) наукові дослідження найтісніше пов'язані з експертизою і тому переймаються питаннями, що потрібно робити, а не тим, що має бути [17, с. 5-7].

І спільні, і відмінні риси у зв'язці «політична теорія – теорія державного і муніципального управління» були виявлені й обґрунтовані в останній третині двадцятого століття, коли інтерес до публічного управління, як галузі науки, підупав через розчарування, пов'язані із цілою низкою провалів державної політики у багатьох країнах. Як наслідок, було розпочато радикальні реформи державної та муніципальної служби у переважній більшості розвинених країн і, як правило, без будь-якого серйозного теоретичного обґрунтування.

Проведення адміністративних реформ спочатку посилювало увагу до операційно-адміністративної складової публічного управління, що знайшло відображення в появі концепції «нового державного менеджменту» (new public management, NPM). NPM привернув увагу до непослідовності та суперечливості бюрократичної моделі, на основі якої будувалася адміністративна діяльність держави.

NPM представив принципово інше, порівняно з класичним, розуміння державного управління [5, с. 9-16]. По-перше, у цій концепції держава виступає як інститут, що забезпечує виробництво і надання певних послуг. По-друге, державні інститути покликані створювати необхідні рамки для процесів суспільної активності та спонукати громадян до самостійного розв'язання проблем. По-третє, держава координує на основі встановлених правил соціальну та економічну діяльність. І по-четверте, держава надає послуги суспільству лише у тому разі, якщо це зумовлено, наприклад, питаннями безпеки і якщо держава може це зробити із меншими витратами, ніж інші актори. Тим самим NPM виходив із безумовного визнання пріоритету громадського (недержавного) сектору: якщо будь-які функції можуть виконати недержавні органи, держава не повинна втручатися [10].

Після появи концепції NPM бюрократична модель контролю та підзвітності з її принципами ієрархії та поділу внутрішніх і зовнішніх функцій уже більше не розглядалася як аксіоматична. Дослідники публічного управління висунули на перший план вивчення комунікацій, зв'язків і взаємодій між менеджерами державних, приватних і громадських організацій, оскільки саме у цій сфері ухвалювали реальні рішення і здійснювали управлінські функції. NPM був здебільшого ринковим і менеджеріальним рецептом неоліберальної теорії та комерційного менеджменту. Він намагався бути аполітичним за умови, коли фундаментальні політичні й моральні принципи та інституційний баланс влади були стійкими. Аполітичність NPM, проте, співіснувала із політизацією багатьох реформ, оскільки стало очевидно, що вони призводять до значних змін у інституціональних відносинах і кидають виклик владному авторитету держави як основного політичного актора, а також розхитують підвалини соціальної солідарності. У результаті увага змістилася із економічності та ефективності у напрямку цілей і цінностей залучених до процесу реформ акторів.

Коли минуло перше захоплення успіхами NPM, насамперед в англосаксонських країнах (Нова Зеландія, Австралія, Великобританія, Канада), стали очевидними серйозні прогалини у цій концепції. Критики експансіонізму менеджменту у публічне управління зазначали, що у державних структурах як критерій оцінювання діяльності, поряд з ефективністю, виступає соціальна справедливість, що має ціннісну природу, яка виходить за рамки менеджменту комерційних організацій [6].

Як наголошував Дональд Кеттл, даючи оцінку підсумкам адміністративної реформи у США та

інших, зокрема постсоціалістичних, країнах, неможливо розглядати проблеми, що виникають у рамках трансформації адміністративних процесів публічного управління, поза їхнім політичним контекстом. Причому ці проблеми Д. Кеттл пов'язує із відставанням теорії публічного управління, коли ініціатива проведення реформи надійшла від менеджерів приватного сектору, які нав'язали ЛПП своє розуміння цільової функції державного управління (ідеї сервісної держави) при ігнорванні широкого спектра соціальних і політичних цілей [12, с. 220-221].

Реформи державного управління у розвинених країнах супроводжувалися чисельними публікаціями і дослідженнями у рамках політико-управлінського аналізу. Ця субдисципліна об'єднала у собі мікроекономіку, політологію, державні фінанси, теорію систем та інші суспільні науки, з метою формування міждисциплінарного уявлення про те, яким має бути державне управління, як воно повинне визначати сутність державних програм та їх коригувати, і як має здійснюватися оцінювання його впливу та результатів.

В університетському середовищі вплив політико-управлінського аналізу проявлявся у тому, що навчальні заклади у розвинених країнах дедалі частіше пропонували спеціальність «Публічна політика» поряд із традиційним дипломом магістра зі спеціальності «Публічне управління» (MPA). Кілька великих факультетів державного управління в американських університетах були навіть перейменовані на факультети публічної політики та менеджменту («Public policy and management»).

Сучасний підхід до публічного управління передбачає такі вимоги до професійної підготовки цивільних службовців, які, у першу чергу, пов'язані з розвитком їхніх аналітичних здібностей. Саме теорія публічного управління може стати тут у нагоді, формуючи навички прогнозування наслідків управлінських рішень, а також пропонуючи критерії ефективності участі у процесі прийняття рішень.

Тим самим публічне управління з'єднує політичну науку і практичний менеджмент, створюючи захистий бар'єр для управлінської некомпетентності. Водночас для упровадження аналітичного підходу у практику публічного управління необхідні, на нашу думку, певні передумови. По-перше, наявність професійних експертів-аналітиків, які володіють відповідними знаннями. По-друге, освоєння базових теоретичних концепцій. По-третє, бажання ЛПП використовувати аналітичний підхід на практиці. По-четверте, добре організований процес планування, що дає змогу прогнозувати майбутнє й оцінювати наслідки ухвалених рішень.

У минулому столітті поширеним було етатистське уявлення про публічне управління, яке відводило державі центральне місце у розробленні політичного курсу (тобто політикам, які обіймали виборні посади), і акцентувало увагу на інструментах розпоряджень і контролі за виконанням. Сучасні підходи до публічного управління акцентують увагу на формуванні політичного курсу на основі

договірних відносин. Вони утворюють важливість політичних інститутів, наголошують на зростаючому значенні принципу довіри до політичного курсу.

Класична політико-адміністративна дихотомія, коли політики вважали себе відповідальними перед громадянами, завдяки виборам, а держслужбовці – перед своїм політичним керівництвом, себе дискретувала і не може слугувати моделлю відкритого й орієнтованого на суспільні інтереси демократичного управління. У першому десятилітті ХХІ століття з'являється нова формула, згідно із якою держслужба відповідальна як перед політиками, так і перед громадянами, яким служить [15]. Однак така система здатна інституціоналізуватися лише за умови взаємної довіри усіх зацікавлених сторін.

Довіра держави, громадян і бізнесу, як ключовий елемент сучасного функціонування владно-управлінських відносин, була використана під час розроблення концепції «керування» (governance), яку розглядають як продовження ідей нового державного менеджменту, що дає змогу поєднати політичну підзвітність концепції політико-адміністративної дихотомії та ефективність менеджменту.

Поняття «керування» відтіняє значущий аспект в управлінні суспільними справами через налагодження мережі партнерських відносин, а не звичайного адміністрування. При цьому саме держава перебирає на себе ініціативну функцію співробітництва, стаючи партнером кооперації, що формується, а не традиційно домінуючим і владним інститутом, що нав'язує свій стандарт діяльності. На противагу ідеї державного управління як ієрархічно організованої системи концепція «керування» пропонує новий тип управління, основою якого є мережеві структури взаємодії державних, приватних і громадських організацій [11, с. 197].

Цей концептуальний напрям, в основу якого покладено поняття «політична мережа» (policy network), став останнім часом досить популярним і впливовим серед теоретиків державного управління.

Концепція політичних мереж має в основі своїй ту саму ідею, що й новий державний менеджмент: сучасній державі не вдається забезпечити задоволення суспільних потреб, а тому є нагальна потреба замінити ієрархічне адміністрування на нову форму управління. Але якщо NPM у пошуках нових підходів робить акцент на ринковій економіці, то теорія політичних мереж ключовими для аналізу визнає комунікативні процеси постіндустріального суспільства та демократичну практику сучасних держав.

У виробництві суспільних благ держава дедалі більше залежить від інших акторів і субсистем; у цій ситуації взаємозалежності між суспільними і приватними акторами ані ієрархія, ані ринок не є ефективними структурами для координації інтересів, а також не є ефективними структурами для координації інтересів і ресурсів різних акторів, включених у процес продукування політичних рішень. Як результат, домінуючою моделлю управління стають політичні мережі.

Політичні мережі вирізняються розмаїттям механізмів управління, що включають не лише державні та недержавні політичні структури, а й бізнес, а також сукупність різних елементів громадянського суспільства різних рівнів – від міжнародного до локального. Таким чином, мережі управління можуть складатися із низки різноманітних різнорівневих інститутів, що об'єдналися для розв'язання якогось конкретного управлінського завдання.

Мережевий підхід до державного управління є не лише відзеркаленням суперечок, що точаться між представниками різних управлінських теорій, а й відповіддю на зміни умов, у яких здійснюється управління суспільними процесами. Дійсно, екологія публічного управління за останні десятиліття суттєво змінилася, що змушує шукати нові моделі управління, окрім ринкових та ієрархічних. Плюралізація суспільних структур, складність взаємовідносин між різними групами населення, високий рівень суспільних потреб та очікувань, зростання масштабу невизначеності та ризику, глобалізація світової економіки та розвиток соціальних мереж, інформатизація суспільства, падіння довіри населення до урядів і державних органів управління загалом – усе це та багато іншого призвело до перегляду традиційних управлінських підходів. Причому, на відміну від нового державного менеджменту, мережева концепція не применшує, а, навпаки, наголошує на ролі та особливостях публічної сфери.

Із позицій цієї моделі «якісне» державне управління (good governance) визначається аж ніяк не силою держави, орієнтованою на виконання ухвалених рішень, а її здатністю створювати й підтримувати мережеві структури, у рамках яких вона, враховуючи приватні особисті та групові інтереси, виробляє ефективну систему управління суспільством усередині та поза державними кордонами. Тим самим змінюються не лише форми, а й сам спосіб формування стратегії державного управління.

Водночас у межах цієї моделі неактуальним вже є завдання формування управлінських інститутів у тому вигляді, як воно визначається для транзитних держав. Мережева модель державного управління – це модель партнерських відносин держави і суспільства, які пройшли етап модернізації. Саме тому мережеву модель часто називається «управлінням без уряду» (governance without government) [3, с. 217-218]. Таке управління відрізняється як від адміністрування, за якого джерелом політичних рішень виступає суто політичне керівництво, так і від ринкової (менеджеріальної) моделі, з її акцентом на контрактних відносинах, де кожен учасник намагається максимізувати свою вигоду.

Управління у сучасних умовах постає не одностороннім, а дво- і навіть багатостороннім процесом, що не лише стирає межі між державою і суспільством, а й вносить зміни в їхню природу. Держава і суспільство стають більш проникними, і вже неможливо сказати, де закінчується одне і

починається інше, а розподіл обов'язків між урядовими та неурядовими установами щоразу стає об'єктом переговорів.

Політичні мережі мають низку характеристик, що відрізняють їх від інших форм управлінської діяльності у сфері публічних потреб та інтересів:

– по-перше, мережі є структурою управління публічними справами, що пов'язує державу і громадянське суспільство. Ця структура емпірично спостережувана і теоретично описується як множина різноманітних державних, приватних, громадських організацій та установ, що мають певний спільний інтерес;

– по-друге, політична мережа складається для вироблення угод у процесі обміну ресурсами, наявними у її суб'єктів. Це, по суті, зумовлює взаємну зацікавленість учасників мережі один в одному. Ресурси можуть бути розподілені нерівномірно, але незалежно від ступеня їхньої концентрації та певного домінування низки учасників мережі останні змушені вступати у взаємодію. Таким чином, можна виокремити ресурсну залежність учасників мережі;

– по-третє, важливою характеристикою політичної мережі виступає спільний інтерес. Це відрізняє цю регулятивну систему від ринку, де кожен учасник переслідує насамперед свої власні інтереси;

– по-четверте, з погляду вироблення політичних рішень, усі учасники мережі є рівними під час формування спільного рішення щодо питання, яке їх цікавить. Тут спостерігаються не вертикальні, а горизонтальні відносини;

– по-п'яте, є договірною структурою, що складається з набору контрактів, які виникають на основі узгоджених формальних і неформальних правил комунікації. У політичних мережах діє особлива культура консенсусу.

Таким чином, у контексті політико-правового регулювання управлінських відносин політична мережа являє собою систему державних і недержавних утворень у певній сфері політики, які взаємодіють між собою на засадах ресурсної залежності з метою досягнення спільної згоди з політичного питання, яке цікавить усіх, використовуючи формальні та неформальні норми.

З погляду завдань і принципів управління, теорія політичних мереж цікава тим, що:

а) включеність у державне управління як рівноправних партнерів низки акторів передбачає процеси взаємної комунікації, істинного діалогу, спільно виробленої домовленості. Поняття істинного діалогу передбачає, що структури влади, уряд, адміністрація не просто доводять до громадян, їхніх об'єднань уже вироблені рішення і програми, домагаючись потім їхньої підтримки, а залучають об'єднання і громадян до участі в самому процесі вироблення і ухвалення рішень. Причому ініціатором діалогу не обов'язково виступає уряд/адміністрація;

б) взаємодія владних і громадських структур у процесах державного управління, розв'язання тих чи інших конкретних завдань можлива тільки на основі

довіри, яка виникає до і в процесі спільної діяльності між цими структурами, що, своєю чергою, передбачає відкритість владних структур перед громадянами та їхніми об'єднаннями.

Не викликає сумніву, що мережевий підхід є на сьогодні ефективною методологією аналізу сучасного політичного процесу, а його застосування зумовлене системою об'єктивних і суб'єктивних чинників. Так, трансформації соціальної сфери вимагають формування нової моделі управління на найрізноманітніших рівнях організації суспільних структур – глобальних, регіональних, національних, що пов'язано із низкою причин інституціонального характеру. Під впливом інформаційних ресурсів і технологій змінюється сама природа держави, як найважливішого політико-правового інституту, відбувається перерозподіл її функцій на наднаціональному і субнаціональному рівнях, ведеться пошук нової моделі державного устрою (регулюючої держави, рецептивної держави на протигагу бюрократичній, ієрархічній державам).

Серед найістотніших трансформацій сучасності, що відбуваються під впливом глобалізації, слід назвати формування транснаціональної політичної системи, що включає загальносвітові інститути і рухи, міжурядові та неурядові організації, зростання ролі організацій-посередників, зміну ролі і значення ООН. На нашу думку, найповніше теоретичне відображення ці процеси дістали в «парадоксі Нейсбіта», згідно із яким, що біль високим є рівень глобальної економіки, то сильнішими мають бути її учасники.

У царині державного управління аналогічна тенденція проявляється в посиленні дисперсії владної вертикалі та передачі низки функцій місцевим і регіональним органам. Ці об'єктивні чинники зумовлюють потребу у формуванні та політико-правовій інституціоналізації сучасних моделей управління, що ґрунтуються на принципах децентралізації, поліцентричності, мобільності, інноваційності, поєднання державного та ринкового регулювання, індивідуальної свободи та нових форм колективної й особистої відповідальності.

Поняття політичних мереж було сконструйоване для кращого розуміння і пояснення взаємодії ізольованих один від одного чинників, з метою подолання дихотомії «державно-громадянське суспільство». При цьому ієрархію та мережі слід розглядати як два «соціальні тіла», які не тільки не можна протиставляти одне одному, а й необхідно шукати шляхи, ресурси, завдяки яким обидві інституції зможуть взаємодіяти найефективніше. Ієрархічна структура використовує мережеві елементи як засіб стабілізації. Своєю чергою мережева структура, за певних обставин, може трансформуватися у структуру ієрархічну. У взаємопереходах мереж та ієрархій – один із ресурсів їхнього виживання та подальшого розвитку. Зарубіжні дослідники виокремлюють п'ять типів політичних мереж: політичні спільноти (policy community), професійні мережі (professional networks), міжурядові мережі (intergovernmental networks), мережі виробників (producer networks) та проблемні мережі (issue networks).

Кожен вид мереж має свій потенціал для розвитку горизонтальних зв'язків у суспільстві й формування взаємної відповідальності та зобов'язань. На наш погляд, заслуговує на увагу особливий вид політичних мереж – мережі довіри. Вони надають змогу повніше розкривати саме політичний потенціал державного та муніципального управління, долати його однобічну ринкову або суто адміністративну спрямованість. Поняття мережі довіри використовується здебільшого як метафора, та й то не надто часто. Але вони можуть бути конституйовані, наповнені реальним, конкретним змістом. По суті, кожен далекоглядний керівник має або прагне мати свої «мережі довіри». А ними можуть бути і регулярні зустрічі з виборцями, і звіти перед ними, і різні форми неформального спілкування тощо. Не можна забувати й про те, що мережі довіри вкрай важко створюються, але легко руйнуються.

Довіра є тією змінною, за допомогою якої можна «протестувати» ефективність мережі та розглянути кінцевий «продукт» взаємодії – те чи інше управлінське рішення на предмет його ефективності. Будь-яка мережа має свою інституціональну структуру, що включає регулятивні елементи (ролі, процедури, правила), нормативні елементи (норми, цінності, стандарти), когнітивні елементи (коди, знання та концепти, які циркулюють у мережі) та символічні елементи (ідентичності, ідеології, спільні погляди) [20].

Аналіз політичних мереж і взаємодії всередині них допомагає, уникаючи громіздкого системного підходу макрорівня та долаючи недоліки досліджень мікрорівня політики, дати відповідь на запитання, як формується ця політика. Однак слід визнати, що теорія політичних мереж не є теорією в безпосередньому розумінні, але, радше, є інструментом для опису та вимірювання різних конфігурацій взаємодії акторів та їхніх структурних характеристик. Концепція в цілому допомагає розкрити в усьому різноманітті напрями взаємодії державних і недержавних акторів.

Узагальнюючи огляд теорії політичних мереж, слід відзначити, що у сучасну епоху ефективно державне управління не може бути засноване на використанні старих принципів діяльності ієрархічних, бюрократичних структур. Разом із цим вона відкидає і претензії ринкових принципів організації на домінування в державному управлінні.

Спільним знаменником нової ідеології публічного управління стала теза про те, що за сучасних умов ефективність розв'язання суспільних завдань визначається не стільки бюрократичною ієрархією чи ринково-державним менеджментом, скільки налагодженням спільної взаємодії держави із суспільством. Держава наразі розглядається лише як один з агентів координації суспільних справ. Поряд із нею в нову систему управління потрапляють бізнес-структури, асоціації громадянського суспільства, місцеве самоврядування, міжнародні організації. Виникає і активно розвивається розгалужена мережа агентів публічного управління, між якими встановлювалися відносини співпраці, співучасті, сприяння, спільної відповідальності.

**Висновки.** Реалії сучасного глобалізованого світу змінюють основні цільові, функціональні, структурні засади побудови державного управління, здійснюючи парадигмальний зсув у розумінні його місця і місії у відносинах держава – ринок – громадянське суспільство. До старої парадигми належить бюрократична модель публічного управління, до нової парадигми – моделі нового державного менеджменту та мережева модель. Водночас у транзитних країнах концептуальний вибір, все ж таки, має більшою мірою орієнтуватися на національну модель державного управління, що не слід розцінювати як спробу створити теоретичну конструкцію, поряд із бюрократичною, менеджеріальною чи мережевою моделями. Національна модель державного управління – це визначення орієнтирів для стратегії реформ: за допомогою реалізації сучасних теоретичних підходів розробити адаптований до потреб суспільства сценарій перетворень, який, з одного боку, враховує його національні та історичні особливості, культурний потенціал, а з іншого – запускатиме процес поступової трансплантації інституцій і процесів управління, що довели свою ефективність у розвинених країнах. У підсумку слід зазначити, що мережева модель публічного управління намагається дати відповідь на виклики глобалізації та децентралізації. Через численні інститути обміну ресурсами, інформацією, узгодження політики та рішень вона втілює у життя нові форми комунікації громадян із політичним керівництвом держави та державними службовцями, а відтак – нові форми контролю, підзвітності та механізми узгодження інтересів.

#### Список джерел інформації

1. Abony, G., & Slyke, D.M. Van. (2020). Governing on the Edges: Globalization of Production and the Challenge to Public Administration in the Twenty-First Century. *Public Administration Review. Special Issue on the Future of Public Administration*, 70(1), 33–45. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2010.02244.x>
2. Bugaychuk, K.L. (2018). Public administration: theoretical basics and approaches to the definition. *Law and Safety*, 66 (3), 38–44.
3. Bovaird, T. (2015). Public governance: Balancing stakeholder power in a network society. *International review of administrative sciences*. Exeter, Vol. 71, N 2. P. 217–228.
4. Donohue, J. (2024). What is good corporate governance? 9 characteristics (with examples). Retrieved from <https://www.diligent.com/resources/blog/what-constitutes-good-governance>
5. Dunleavy, P., Hood, C. (1994). From old public-administration to new public management. *Public Money & Management*. L.N 14 (3). P. 9–16.
6. Frederickson, H.G. (1997). *The spirit of public administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 288 p.
7. Garson, G.D., Overman, E.S. (1983). *Public management research in the United States*. N.Y.: Praeger publishers, 278 p.
8. Jeffrey, E., Christopher, U., Nnamdi, O. (2019). Good Governance: The Conceptual and Contextual Perspectives. *Acta Universitatis Danubius*, Vol. 11, No. 1.
9. Hinderaker, I. (1963). The study of administration: Interdisciplinary dimensions. *Western political quarterly*. Sacramento, N 16. P. 5–12.

10. Hood, C. (1984). *The tools of Government*. Chatham, NJ: Chatham House, 190 p.
11. Kjaer, A.M. (2017). *Governance*. Cambridge : Polity Press. P. 197.
12. Kettl, D.F. (2012). *The Politics of the administrative process*. Washington, DC : SAGE publications. 612 p.
13. Lapuente, V., & Walle, S. Van de. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33, 461–475. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/gove.12502>
14. March, J.C., Olsen, J.P. (1984). The New Institutionalism: organizational factors in political life. *American political science review*. Vol. 78, N 3. P. 734–749.
15. O'Flynn, J. (2021). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications. *The Australian journal of public administration*. Sydney, Vol. 66, No 3. P. 353–366.
16. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія ; за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.
17. Rabin, J., Hildreth, W.B., Miller, G. Ed. by (2007). *Handbook of Public Administration*. Boca Raton : CRC Press, 816 p.
18. Семенчук Т.Б. (2013). Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. Вип. 42. С. 385–390. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vetp\\_2013\\_42\\_64.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vetp_2013_42_64.pdf)
19. Shafritz, J.M., Hyde, A.C., & Parkes, S.J. (2004). *Classics of public administration* (6th ed.). Florence, K.Y. : Thompson Wadsworth. P. 92.
20. Smith, M.J. (1997). *Policy networks. The Policy Process. A reader*. Second edition.
21. *The Policy sciences* ; Ed. by H.D. Lasswell, D. Lerner. Palo Alto, Calif. : Stanford univ. press, 1951. 344 p.
22. UNESCO. (2015). *What is good governance?* Retrieved from <http://www.unescap.org/>
23. Wildavsky, A.B. (1987). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Oxford : New Brunswick, 431 p.
24. Wilson, W. (June 1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Volume 2, Number 2.
25. Грибко О.В. (2022). Публічне управління та політика: співвідношення теоретичних концепцій в історичній ретроспективі. *Актуальні проблеми державного управління*. № 2 (61). С. 116-128. DOI: 10.26565/1684-8489-2022-2-08
- <https://www.diligent.com/resources/blog/what-constitutes-good-governance>
5. Dunleavy, P., Hood, C. (1994). From old public-administration to new public management. *Public Money & Management*. L.N 14 (3). P. 9–16.
6. Frederickson, H.G. (1997). *The spirit of public administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 288 p.
7. Garson, G.D., Overman, E.S. (1983). *Public management research in the United States*. N.Y.: Praeger publishers, 278 p.
8. Jeffrey, E., Christopher, U., Nnamdi, O. (2019). *Good Governance: The Conceptual and Contextual Perspectives*. Acta Universitatis Danubius Vol. 11, No. 1.
9. Hinderaker, I. (1963). *The study of administration: Interdisciplinary dimensions*. Western political quarterly. Sacramento, N 16. P. 5–12.
10. Hood, C. (1984). *The tools of Government*. Chatham, NJ: Chatham House, 190 p.
11. Kjaer, A.M. (2017). *Governance*. Cambridge : Polity Press. P. 197.
12. Kettl, D.F. (2012). *The Politics of the administrative process*. Washington, DC : SAGE publications. 612 p.
13. Lapuente, V., & Walle, S. Van de. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33, 461–475. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/gove.12502>
14. March, J.C., Olsen, J.P. (1984). The New Institutionalism: organizational factors in political life. *American political science review*. Vol. 78, N 3. P. 734–749.
15. O'Flynn, J. (2021). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications. *The Australian journal of public administration*. Sydney, Vol. 66, No 3. P. 353–366.
16. Publichne upravlinnya ta administruvannya v umovakh informatsiynoho suspilstva: vitchyznyany i zarubizhnyy dosvid: monohrafiya ; za zah. red. S. Chernova, V. Voronkovoyi, V. Banakha, O. Sosnina, P. Zhukauskasa. Zaporizhzhya : ZDIA, 2016. 606 s.
17. Rabin, J., Hildreth, W.B., Miller, G. Ed. by (2007). *Handbook of Public Administration*. Boca Raton : CRC Press, 816 p.
18. Semenчук Т.Б. (2013). Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. Вип. 42. С. 385–390. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vetp\\_2013\\_42\\_64.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vetp_2013_42_64.pdf)
19. Shafritz, J.M., Hyde, A.C., & Parkes, S.J. (2004). *Classics of public administration* (6th ed.). Florence, K.Y. : Thompson Wadsworth. P. 92.
20. Smith, M.J. (1997). *Policy networks. The Policy Process. A reader*. Second edition.
21. *The Policy sciences* ; Ed. by H.D. Lasswell, D. Lerner. Palo Alto, Calif. : Stanford univ. press, 1951. 344 p.
22. UNESCO. (2015). *What is good governance?* (2015). Retrieved from <http://www.unescap.org/>
23. Wildavsky, A.B. (1987). *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. Oxford : New Brunswick, 431 p.
24. Wilson, W. (June 1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Volume 2, Number 2.
25. Grybko O.V. (2022). Publichne upravlinnya ta polityka: spivvidnoshennia teoretychnykh kontseptsii v istorychnii retrospektyvi. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya*. № 2 (61). С. 116-128. DOI: 10.26565/1684-8489-2022-2-08

#### References (transliterated)

1. Abony, G., & Slyke, D.M. Van. (2020). Governing on the Edges: Globalization of Production and the Challenge to Public Administration in the Twenty-First Century. *Public Administration Review*. Special Issue on the Future of Public Administration, 70(1), 33–45. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2010.02244.x>
2. Bugaychuk, K.L. (2018). Public administration: theoretical basics and approaches to the definition. *Law and Safety*, 66(3), 38-44.
3. Bovaird, T. (2015). Public governance: Balancing stakeholder power in a network society. *International review of administrative sciences*. Exeter, Vol. 71, N 2. P. 217–228.
4. Donohue, J. (2024). What is good corporate governance? 9 characteristics (with examples). Retrieved from <https://www.diligent.com/resources/blog/what-constitutes-good-governance>
5. Dunleavy, P., Hood, C. (1994). From old public-administration to new public management. *Public Money & Management*. L.N 14 (3). P. 9–16.
6. Frederickson, H.G. (1997). *The spirit of public administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 288 p.
7. Garson, G.D., Overman, E.S. (1983). *Public management research in the United States*. N.Y.: Praeger publishers, 278 p.
8. Jeffrey, E., Christopher, U., Nnamdi, O. (2019). *Good Governance: The Conceptual and Contextual Perspectives*. Acta Universitatis Danubius Vol. 11, No. 1.
9. Hinderaker, I. (1963). *The study of administration: Interdisciplinary dimensions*. Western political quarterly. Sacramento, N 16. P. 5–12.
10. Hood, C. (1984). *The tools of Government*. Chatham, NJ: Chatham House, 190 p.
11. Kjaer, A.M. (2017). *Governance*. Cambridge : Polity Press. P. 197.
12. Kettl, D.F. (2012). *The Politics of the administrative process*. Washington, DC : SAGE publications. 612 p.
13. Lapuente, V., & Walle, S. Van de. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33, 461–475. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/gove.12502>
14. March, J.C., Olsen, J.P. (1984). The New Institutionalism: organizational factors in political life. *American political science review*. Vol. 78, N 3. P. 734–749.
15. O'Flynn, J. (2021). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications. *The Australian journal of public administration*. Sydney, Vol. 66, No 3. P. 353–366.
16. Publichne upravlinnya ta administruvannya v umovakh informatsiynoho suspilstva: vitchyznyany i zarubizhnyy dosvid: monohrafiya ; za zah. red. S. Chernova, V. Voronkovoyi, V. Banakha, O. Sosnina, P. Zhukauskasa. Zaporizhzhya : ZDIA, 2016. 606 s.
17. Rabin, J., Hildreth, W.B., Miller, G. Ed. by (2007). *Handbook of Public Administration*. Boca Raton : CRC Press, 816 p.
18. Semenчук Т.Б. (2013). Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. Вип. 42. С. 385–390. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vetp\\_2013\\_42\\_64.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vetp_2013_42_64.pdf)
19. Shafritz, J.M., Hyde, A.C., & Parkes, S.J. (2004). *Classics of public administration* (6th ed.). Florence, K.Y. : Thompson Wadsworth. P. 92.
20. Smith, M.J. (1997). *Policy networks. The Policy Process. A reader*. Second edition.
21. *The Policy sciences* ; Ed. by H.D. Lasswell, D. Lerner. Palo Alto, Calif. : Stanford univ. press, 1951. 344 p.
22. UNESCO. (2015). *What is good governance?* (2015). Retrieved from <http://www.unescap.org/>
23. Wildavsky, A.B. (1987). *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. Oxford : New Brunswick, 431 p.
24. Wilson, W. (June 1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Volume 2, Number 2.
25. Grybko O.V. (2022). Publichne upravlinnya ta polityka: spivvidnoshennia teoretychnykh kontseptsii v istorychnii retrospektyvi. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya*. № 2 (61). С. 116-128. DOI: 10.26565/1684-8489-2022-2-08

Надійшла (received) 19.05.2024

Відомості про авторів / About the Authors

Доненко Владислав Валерійович (Donenko Vladyslav) – Класичний приватний університет, аспірант; Запоріжжя, Україна; ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-4534-127X>