

Дослідження, розробки, проекти з
питань публічного управління та адміністрування

УДК 351:304

Луговенко Наталія Вікторівна

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри економічної теорії та фінансів*

*Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України*

Луговенко Наталья Викторовна

*кандидат наук по государственному управлению, доцент,
доцент кафедры экономической теории и финансов*

*Харьковский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Luhovenko Nataliia

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Economic Theory and Finance Department
Kharkiv Regional Institute of Public Administration of
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

Коваленко Наталія Володимирівна

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри економічної теорії та фінансів*

*Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України*

Коваленко Наталья Владимировна

*кандидат наук по государственному управлению, доцент,
доцент кафедры экономической теории и финансов*

*Харьковский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Kovalenko Nataliia

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Economic Theory and Finance Department
Kharkiv Regional Institute of Public Administration of
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ФОРМА СУЧАСНОЇ КОМУНІКАЦІЇ
ДЕРЖАВИ, СУСПІЛЬСТВА І БІЗНЕСУ
ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА СОВРЕМЕННОЙ
КОММУНИКАЦИИ ГОСУДАРСТВА, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА
THE PUBLIC MANAGEMENT AS A FORM OF MODERN
COMMUNICATION BETWEEN THE STATE, SOCIETY AND
BUSINESS**

***Анотація.** Досліджено теоретичні питання трансформації державного управління у публічному секторі. Проаналізовані підходи до визначення публічного управління як сучасної форми комунікації держави, соціуму і бізнесу в умовах глобальних перетворень. Глобальні економічні і соціальні зміни, пандемія стали викликом часу для багатьох держав, в тому числі і України.*

Проаналізовано, як засновники різних шкіл менеджменту ставились до поняття публічна політика, і які характеристики науковці закладають в ці поняття. Глибоке вивчення вітчизняної і зарубіжної наукової думки підвело до власних висновків щодо важливості обслуговуючої функції держави і обґрунтування поняття «сервісна» держава.

В статті також приділено увагу таким елементам як функції публічного управління, методи і підходи застосування публічного управління в різних сферах життя країни. З'ясовано, що функції публічного управління схожі до функцій державного управління, однак

функція спостереження є характерною саме для публічного управління, бо тенденції щодо стратегічних перетворень складаються саме з аналізу спостережень (за конфліктами, окремими подіями, тощо). Перегляд функції дав змогу визначити роль і місце державного управління.

Встановлено зв'язок між неефективністю державних послуг і виникненням концепції сервісної держави, розвитком публічного управління. Неефективність і незручність державних послуг призводить до появи корупції, невдоволення роботою органами місцевої влади і розвитку ринку тіньових послуг. Сертифікація, оцінка якості, видача документів, достовірна ідентифікація особи, та багато іншого успішно виконуватиме недержавні компанії. Визначено, що основним призначенням держави і головною вимогою до здійснення ефективного державного управління є не тільки можливість, а і зручність користування державними послугами.

Ключові слова: публічне управління, сервісна держава, громадянське суспільство.

Анотація. Исследованы теоретические вопросы трансформации государственного управления в публичном секторе. Проанализированы подходы к определению публичного управления как современной формы коммуникации государства, социума и бизнеса в условиях глобальных преобразований. Глобальные экономические и социальные изменения, пандемия стали вызовом времени для многих государств, в том числе и для Украины.

Проанализировано, как основатели различных школ менеджмента относились к понятию публичная политика, и какие характеристики ученые закладывают в эти понятия. Глубокое изучение отечественной и зарубежной научной мысли подвело к собственным выводам о важности

обслуживающей функции государства и обоснование понятия «сервисное» государство.

В статье также уделено внимание таким элементам как функции публичного управления, методы и подходы применения публичного управления в различных сферах жизни страны. Выяснено, что функции публичного управления похожи на функции государственного управления, однако такая функция как наблюдение характерна именно для публичного управления, так как тенденции и стратегические преобразования выходят именно из анализа наблюдений (за конфликтами, отдельными событиями и т.д.). Изучение данных функций позволило определить роль и место государственного управления в современном обществе.

Установлена связь между неэффективностью государственных услуг и возникновением концепции сервисного государства, развитием публичного управления. Неэффективность и неудобство государственных услуг приводит к появлению коррупции, недовольство работой органами местной власти и развитием рынка теневых услуг. Сертификация, оценка качества, выдача документов, достоверная идентификация личности, и многое другое может успешно выполняться негосударственными компаниями. Определено, что основным назначением государства и главным требованием к осуществлению эффективного государственного управления сегодня является не только возможность, но и удобство пользования государственными услугами.

Ключевые слова: публичное управление, сервисное государство, гражданское общество.

Summary. There are investigated of theoretical issues of transformation of public administration in the public sector. Approaches to determination of public management as modern form of communication of the state, society and business in the conditions of global transformations are analyzed. Global

economic and social changes, a pandemic became time challenge for many states including for Ukraine.

It is analyzed as founders of various schools of management treated a concept public policy and what characteristics scientists mortgage in these concepts. Deep studying of a domestic and foreign scientific thought brought to own conclusions about importance of the serving function of the state and the explanation of "service state "as a concept.

Also there are paid attention to such elements as functions of public management, methods and approaches of application of public management in various spheres of life of the country. It is found out that functions of public management are similar to functions of public administration, however such function as observation is characteristic of public management as trends and strategic transformations leave the analysis of observations (behind the conflicts, separate events, etc.). Studying of these functions allowed defining a role and the place of public administration in modern society.

Connection between inefficiency of public services and emergence of the concept of the service state, development of public management is established. The inefficiency and inconvenience of public services leads to emergence of corruption, discontent with work with municipal authorities and market development of shadow services. Certification, quality evaluation, issue of documents, reliable identification of the personality, and many other things can successfully be carried out by the non-state companies. It is defined that basic purpose of the state and the main requirement to implementation of effective public administration is not only an opportunity, but also convenience of use of public services.

Key words: *public administration, service state, civil society.*

Постановка проблеми. Відносини між людьми в соціумі, в сім'ї та в суспільстві постійно еволюціонують у формах взаємовідношень, нормах,

пріоритетах життєвих цінностей і орієнтирів. Свідомість кожного наступного покоління трансформується під впливом тих чинників, що мають вплив на свідомість, в часи політичних, соціальних і релігійних трансформацій. Соціальні зміни так чи інакше призводять до появи нових форм, груп, об'єднань та організацій людей. Зазвичай, соціальні зміни призводять до збагачення одних і збіднення інших людей. Ці процеси відбуваються у всьому світі, і в різні часи люди з різним матеріальним достатком перш за все намагаються захистити свої інтереси від негативного впливу економічних або соціальних подій. Більш того, еволюційні наслідки призводять до появи світових глобалізаційних процесів, взаємозалежності економік і бюджетів різних країн.

Європейські країни почали об'єднуватись у економічні, воєнні блоки, формувати нові форми союзів держав і спільнот, і всі це заради розвитку, підтримки і захисту від внутрішніх і зовнішніх загроз. Однак, як показав час, не всі блоки та союзи є вигідними, деякі взагалі стали тягарем для європейських економік. Сьогодні ці країни відчувають проблеми пов'язані з послабленням своїх позицій, нестабільність зовнішньої і внутрішньої політики. До того ж, зовнішня політика деяких держав обурює, викликає негатив. Як наслідок, ми бачимо економічну ізоляцію, міжнародні санкції, а у випадку із Великобританією - вихід з «європейської сім'ї». Сьогодні, відкриті кордонів, вільний товарообіг трудова міграція стали шансом стрімкого розвитку для одних і викликом щодо виживання для інших держав, в тому числі і для України. Розвиток цифрових технологій, прискорення темпів виробництва, розробка і впровадження біотехнологій у США і Китаї спричиняють вже давно наростаючу екологічну кризу, а епідемія SARS-CoV-2, - взагалі стала загрозою для існування нашої цивілізації. Пандемія коронавірусної інфекції, що зумовлена вірусом невідомого походження, призвела до багатотисячних людських втрат у всьому світі, заборону пересування,

обмеження соціально-культурного життя, вона змінила не тільки тренди глобальної економіки, а і відношення людей до багатьох цінностей. Apple, Toyota, Starbucks, McDonald's та Volkswagen, призупинили свої виробництва, економічна криза стала викликом для багатьох виробників товарів широкого споживання. Нажаль, починаючи з 2020 року у всьому світі спостерігалась негативна економічна тенденція: бюджети різних країн зіткнулись зі значним скороченням експорту, імпорту, падінням ВВП, інвестиційними проблемами, скороченням робочих місць, відбулося значне погіршення у виробничій сфері.

Наша держава не є виключенням, більш того,- Україна в силу макроекономічних і геополітичних причин знаходиться під тиском політичних та економічних амбіцій Європейського та Північноамериканського Союзів, Росії, та країн колишнього радянського простору. Ці відносини вийшли на новий рівень і вимагають іншої парадигми рішень в багатьох аспектах життя. В соціальній, економічній середі ці тенденції давно назрілі, а деякі, взагалі стали нагальними, актуальними потребами для розвитку українського суспільства.

Сучасні виклики потреб суспільства і розвиток системи державного управління обумовлюють об'єктивну необхідність запровадження перевірених у світі публічних принципів управління суспільством, а саме розширення і запровадження публічного управління у вирішенні основних соціально-економічних питань. Модернізація та розвиток інститутів, механізмів і моделей публічного управління є актуальною науковою та практичною проблемою для багатьох країн світу, для країн перехідного періоду, зокрема і для України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спроби дослідити проблематику публічного управління в сучасній Україні розпочалися порівняно недавно. Вагомий внесок у дослідження проблеми публічного управління зробили В. Бакуменко [1], О. Амосов [2], О. Оболенський [3],

В. Дзюндзюк [4], М. Пасічник [5], Т. Серьогіна [6], М. Дзевелюк [7], В.Козак [8], та багато інших вітчизняних, а особливо зарубіжних вчених. Цікавим є факт, що при всьому наявному наборі вивчених і обґрунтованих структурних складових теорії "Публічного управління", а саме: філософські засади, понятійно-категоріальний апарат, концептуальні ідеї, виявлення закономірностей та методи дослідження, - науковці все ще не дійшли догми щодо їх вживання, контекстності і узгодженості.

В публікаціях останніх років ми зустрічаємо чимало визначень та тлумачень поняття «публічне управління». Ми пов'язуємо це з двома подіями: по-перше, врешті решт вітчизняні науковці погодились розмежовувати терміни «державне управління» та «публічне управління», по-друге, стає зрозумілою суть процесів, що відбуваються в суспільстві сьогодні і це в свою чергу створює позитивні передумови для розвитку науки публічного управління і адміністрування.

Комунікація різних груп людей, діалог соціуму і влади, і нарешті, влади і бізнесу розглядатися під призмою гуманістичних цілей і ринкових правил. За роки незалежності в Україні сформувалися певні основи публічного управління як спеціальної наукової теорії, яка супроводжується, здебільшого, цифровою інформатизацією сучасного українського суспільства.

Майже в кожній науковій статті зустрічаються посилання до World Public Sector Report (Програми розвитку ООН, «Responsive and Accountable Public Governance 2015») для визначення терміну "публічне адміністрування", як загальноживаного і такого, що вміщує дві важливі тези. Перша теза, про незаперечність існування цілісного державний апарату, який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та у зовнішньому середовищі. Друга теза, це обґрунтування самого процесу управління та

реалізації різних урядових заходів, пов'язаних з виконанням законів, постанов, рішень уряду та управління, - надання публічних послуг [9, с.4].

Сформульоване поняття у Програмі розвитку ООН визначає публічне управління як галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, інформаційні технології, управління персоналом, та оцінка ефективності. Так, відповідно до теорії публічного управління діяльність уряду і неприбуткових організацій в деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектора [9, с.14].

Д. Кілінг (1972 рік), який замінив термін "публічне управління" (англ. public management), на термін "публічне адміністрування" (англ. public administration) випередив появу нової форми управління у публічній сфері, її поява була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали більш ефективно [10, с.28]. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї (тут можна уточнити загальної) системи політичних інституцій.

Сучасні управлінські технології, дійсно підвищують соціальний ефект, і дозволяють більш вдало застосовувати інструменти, у публічному і у приватному секторах. Крім того, відповідне і якісне публічне управління спрямоване на використанні тільки ефективних технологій управління, які призначені для досягнення очікуваних результатів. Багато уваги приділяється безпосередньо функціям менеджерів публічного сектору, їх впливу на процес взаємодії із суспільством для досягнення результатів, на які вони, можливо, мають незначний, зважаючи на децентралізацію влади вплив [9, с. 4].

К. Поллітт, професор з публічного управління Лювенського католицького університету, стверджує, що «...термін "публічне управління" може вживатися у щонайменше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків; структури і процедури органів державної влади; системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур. За його баченням, публічне управління включає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики...» [11, с. 12-13].

З розвитком корпоративного управління з'являються інноваційні форми і моделі управління, які дозволяють суб'єктам і об'єктам управління бути задіяними на рівних в цьому процесі. Наприклад, у статті М. Пасічника, проаналізовано відоме поняття нової моделі управління, а саме: «...New Public Management – це модель державного управління, в основі якої лежить запозичення методів корпоративного управління, які застосовуються в бізнесі та некомерційних організаціях. Ця модель орієнтована на підвищення гнучкості прийняття рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, делегування повноважень на нижчий рівень прийняття рішень і посилення механізмів зворотного зв'язку між державою та громадянами...» [5, с. 2]. Здійснення публічного управління має зворотний зв'язок і діє на користь всім сторонам-учасникам прийняття управлінських рішень не тільки за для вирішення існуючих перекосів і проблем, а і розробка стратегічних рішень на випередження соціально-економічних загроз.

В роботах В. Козака вказано на те, що публічне управління має здійснюватись «...на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкту управління, для ефективного

функціонування всієї системи політичних інституцій...» [8, с. 64]. Однак, європейські школи вочевидь заклали основу, коли функціонування саме всієї системи здатне вирішувати проблеми суспільства, і причина в тому, що саме держава повною мірою володіє всією інформацією, ресурсами і методами щодо запобігання будь-якого соціально-негативного явища.

Трактування О.Ю. Оболенським терміну публічне управління найбільш відповідає філософії даного дослідження і трактується як «...здійснення сукупності раціональних впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкту управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей...» [12, с. 5].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета даної статті розглянути підходи до визначення терміну публічного управління через призму соціально-економічних перетворень на Україні. Для цього потрібно чітко уявити сфери, на які поширюється публічне управління, а відтак і методи, які також викликають масу питань в сучасних ринкових відносинах. Учасники публічного процесу є суб'єктами і об'єктами водночас, цей факт часто просто не береться до уваги, тож сфери впливу розмиті і функціонал управління неефективний. Ми маємо розглянути методи і функції публічного управління, що вже описані і виділити ті, які на наш погляд, більше відповідають змінам і трансформаціям нової політики управління (New Public Management) сьогодні.

«Публічне управління – здійснення сукупності раціональних (тобто запрограмованих і виокремлених за певними ознаками із можливих з урахуванням стану зовнішнього середовища) впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкту управління для досягнення наперед

визначеної сукупності цілей...» - вдало сформував О.Оболенський базис цього багатостороннього визначення [13, с. 61]. Реалізація державної і публічної політики саме і відрізняється з однієї сторони певним строгим набором методів і інструментів для вирішення суперечностей явища чи процесу, а з іншої сторони – гнучкими інструментами впливу на процес, тож вивчення і аналіз середі, поведінки і тенденцій більш характерне для публічного управління.

Здійснення ефективного публічного управління є метою державної політики і воно поширюється: економічну, соціальну, політичну та духовну сфери життя країни. Під економічною сферою ми розуміємо єдність макро- і мікросфери, економічні механізми регулювання ринків.

Виклад основного матеріалу. Україна, як сучасна держава, прийняттям відповідного законодавства регулює економічні відносини як внутрішні так і зовнішні. Справедливість, рівноправність, захист прав власності, свобода підприємницької діяльності і відносно демократичне податкове законодавство забезпечує розвиток підприємницької діяльності. Однак, все ж таки залишаються невирішеними проблемні питання великого бізнесу, корупції, свободи конкуренції, лобіювання інтересів провладних компаній, монополізм і захоплення ринків.

Соціальна сфера, яка знаходиться в прямому причино-наслідковому зв'язку з економічною сферою, є головним об'єктом державного і публічного управління. Освіта, охорона здоров'я, працевлаштування, соціальні гарантії держави – коло питань також лежить в соціально-економічній сфері. Розуміння цього складного механізму призвело врешті решт до створення в деяких країнах соціально-орієнтованої ринкової економіки, яка характеризується приватними соціальними та економічними ініціативами у громадянському суспільстві, що реалізуються за допомогою функції держави. Інструменти держави не повинні впливати на ринковий процес перерозподілу коштів, розподіл

доходів і майна, якщо їх користь не є очевидною. Трансформація соціально-орієнтованої держави у державу, яка краще створює умови для діяльності інших, створило «сервісну державу». Сучасні європейські держави у своїй більшості стали «сервісними», і вже не є монополістами у реалізації більшості публічних функцій. Так, у О. Алейнікової можна знайти аналогічне підтвердження цієї тези, а саме: «...Ціла низка політичних, соціально-економічних та інституційних факторів спричинила появу нової форми управління у публічному секторі. Нові реалії вимагали застосування нових підходів до управління: заміни традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг. Трансформації урядів супроводжувалися заміною традиційних механізмів управління на ринкові: "контролювати" на "мотивувати та отримувати результат..."» [14, с. 250].

Політична сфера є підґрунтям для розвитку суспільства, вона включає державний устрій, форми правління і загальні механізми реалізації рішень у суспільстві. Функція політичної підсистеми полягає в мобілізації публічної сфери з метою досягнення головних суспільних цілей. Відповідно до цього інститути політичної підсистеми, організовують правила і визначають форми взаємодії індивідів, груп, територіальних спільнот і держави для вирішення загальних завдань. Держава регулює політичні відносини в суспільстві та справляє визначальний вплив на політичний режим у суспільстві.

Культурна сфера як комплекс уявлень, образів, норм і правил поведінки, які «прописані» в суспільній свідомості і відтворюються в наступних поколіннях. Культурна сфера впливає на духовне життя нації, формує структуру суспільства. Культурна сфера є підґрунтям для політичної сфери. Регулююча роль держави також поширюється на

духовне життя суспільства, фінансування і підтримка культурної сфери є цілком прерогативою держави.

Елементи публічного управління так чи інакше виникали під час розвитку державного управління, їх ототожнювали, не відокремлювали в інституціональній системі управління. Тож, ми вважаємо, що говорити про «запровадження» публічного управління не зовсім правильно, скоріше розвиток і удосконалення. Що ж відрізняє на концептуальному рівні публічне управління від державного? Як можна охарактеризувати дії держави в створенні сприятливого клімату для діалогу з суспільством, ринком, або міжнародними організаціями? Держава володіє засобами, що дозволяють вирішити певні суперечності, досягнути соціального ефекту, шляхом використання методів регулювання, мотивування, впливу та інших видів втручання.

Метод, у широкому відомому визначенні, є способом досягнення мети, т.б логічно і методично направлена діяльність суб'єкта на об'єкт. Метод публічного управління - це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом діалогу, організації, удосконалення впливу на будь-яку форму поведінки, суспільну діяльність керованого об'єкта з метою реалізації їх взаємоузгоджених інтересів. Нам відомі три групи методів: адміністративні, економічні, правові.

– адміністративні методи публічного адміністрування – це певна сукупність способів і прийомів, що засновані на використанні існуючих організаційних відносин в соціумі та загальних принципів управління;

– економічні методи публічного адміністрування: вплив на ринкове ціноутворення, фінансова та грошово-кредитна політика, податкове регулювання, економічне стимулювання росту і розвитку ринку;

– правовий метод який є юридичним впливом на соціально-правову сферу та її окремі елементи у процесі впорядкування суспільних відносин, основним учасником якого є державна влада.

За загальними ознаками методи публічного управління (і адміністрування) є засобом цілеспрямованого державного впливу на процес удосконалення відносин держави, ринку і суспільства. Методи, у свою чергу, вказують на характер взаємодії суб'єкту і об'єкту впливу. Будь-який метод також знаходить своє відображення у форматі публічного управління.

Вивчаючи методи публічного управління різних країн виникає цілісне уявлення щодо рівня і глибини впливу держави на процес розвитку суб'єктно-об'єктних відносин. Якщо форми цих відносин наприклад публічні, то і методи розкриття інформації також публічні. Тобто, якщо держава вирішила надати таку послугу як отримання паспортів через державні сервісні центри, наприклад «Паспортний сервіс» (власник державне підприємство «Документ»), то надання такого права проходить через надання ліцензії, чи прийняття відповідного правового акта публічного адміністрування. Таким чином, стає очевидним нерозривний зв'язок методу діяльності публічної адміністрації з її формами. У правовому регулюванні виділяють наступні характерні особливості методів публічного управління. Наприклад: публічний інтерес знаходить своє вираження у методах, тобто це зворотна реакція держави на запит; методи реалізуються в самому процесі публічного управління (чи адміністрування) і впливають на поведінку суб'єктів; методи складають зміст регуляторного впливу, і є причиною певного результату; вони використовуються суб'єктами публічної адміністрації як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична сила методів завжди знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує ;

Методи мають свою форму (правову і неправову), зовнішнє вираження, т.б опис процедури виконання, або першочерговість здійснення, або алгоритм застосування. Для методів публічного

адміністрування засобом зовнішнього вираження є форми публічного адміністрування. При чому, наявність відносно складних, формально-правових обмежень у результаті контролю з боку контрольно-наглядових органів, - сприяє обмеженню самостійності менеджерів при виборі найкращих методів.

В теорії публічного управління передбачено, що вибір дієвих методів публічного управління знаходиться у прямій залежності як від статусу суб'єктів публічної адміністрації, так і від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо).

Окрім методів, науку публічного адміністрування зазвичай досліджують з боку різних підходів. Підходи щодо дослідження науки публічного управління відрізняються, зазвичай, вмістом інституційної складової. Так, ринково-ліберальний підхід, використовується науковцями під час вивчення поведінки людини, її статусу. В концептуальних моделях "нового менеджменту", передбачається, що саме індивід є головним споживачем послуги (або клієнтом). Новий державний менеджмент протистоїть концепції адміністративної держави і використовує для опису сутності державного управління поняття "керівництво", а не "адміністрування" або "управління". Керівництво тут розуміється як *система кооперації* громадських, державних та міжнародних інститутів, приватних, державних і змішаних структур для забезпечення задоволення суспільних інтересів і вирішення суспільних проблем.

Раніше, ми вже говорили, що в стратегії управління різноманітними процесами як то в державі, так і в бізнесі не можна ігнорувати спільні програми, або проекти, тоді ринок і держава об'єднуються в найбільш ефективну команду. Тому, відома тріада відносин, яка описує відносини держави, суспільства і бізнесу як «ефективні, тому що протилежні», з

нашої точки зору сьогодні на часі, теж саме можна сказати і про термін «здорова конкуренція» [15, с. 499].

Ліберально-комунітаріаністський підхід використовується в концепції "політичних мереж" і впливає на розвиток договірних взаємовідносин між політичними інститутами держави і суспільства, які визнають рівність громадян як і інших суб'єктів мережі. Рецептивне адміністрування, що включає громадянське суспільство, демократія, соціальний менеджмент, уникаючи суворих ринкових принципів, тобто діяти за ситуацією. Тут громадянин не є клієнт, так звучить лейтмотив такого управління і він повністю протилежний попередньому, ринково-ліберальному.

Однак, три підходи конкурентні між собою, і звичайно, не тільки з філософської точки зору, а і на практиці в тій чи іншій сфері або країні. Так, головне, що складає зміст, теоретичні засади публічного адміністрування як наукової дисципліни, - це вивчення і уточнення головних функцій держави які впливають на формування і розвиток суспільства. Функції органів публічної влади направлені на громадянське суспільство в цілому. Важливим науковим обґрунтуванням ролі публічної політики в новітніх реаліях, визначено, що держава не є системоутворюючим елементом управління.

Багато хто не розуміє, що у публічному управлінні задіяні і органи влади і громадяни і колективи громадян. Люди, громадяни є важливим елементом публічного управління, а і об'єктом водночас. Зв'язок громадян, їхніх об'єднань, колективів працівників, представників бізнесу є замкнутим щодо цілей публічного управління. Вони є ініціаторами проектів щодо вирішення соціально значущих проблем, з їх подачі мають розроблятися важливі законопроекти; участь у формуванні цілей та рішень щодо розвитку добробуту суспільства також повинна бути надходити від них.

Створення центрів по наданню адміністративних послуг в районах міст і запропонування адміністративних послуг населенню є ні чим іншим як відповідь на потребу громадян в адміністративних функціях. Можна провести аналогію їх вдалої реалізації із попитом і пропозицією на ринку, коли замовники і споживачі послуг вдаються до послуг ринкових суб'єктів, отримуючи цю послугу швидше і у більш якісному вигляді і обслуговуванні. Органи публічного управління, які вчасно реагують на потреби у тих самих публічних послугах, є учасниками в процесі формування стратегічних і тактичних цілей, планів з їх реалізації.

Органи публічного управління користуючись своїм досвідом здійснюють контроль якості надання таких послуг. Однак, без звернення громадян, їх клопотань, без конкуренції з боку ринку приватних платних послуг, питання результативності і ефективності мало б негативний стан. Суспільство є учасником публічного управління через політичні партії і недержавні організації, воно є індикатором змін у діалозі з державою.

Тож, населення є головним елементом в системі публічного управління країни і є важливою складовою серед всіх суб'єктів публічного управління, їх зв'язки не просто зворотні, а ще й залежні один від одного.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Не викликає сумніву факт, що не тільки в Україні, у всьому в світі змінюється форми взаємовідносин. В Україні, зміна влади і обраній народом європейський курс потребує подальших змін у сприйнятті ролі держави як «сервісної держави», з обґрунтуванням засад її публічного управління, і втіленням їх у публічне середовище.

Визначено, що "Публічного управління", це комбінований підхід до вирішення соціально-економічних питань, де люди, громадяни є невід'ємним елементом публічного управління, а і його головним об'єктом. Зв'язок громадян, їхніх об'єднань, колективів працівників, представників бізнесу є замкнутим щодо цілей публічного управління.

Пошук спільних рис, явищ і тенденцій для формулювання категоріального апарату публічного управління, буде здійснюватись і надалі, що є цілком природним явищем для науковців. Це пояснюється тим, що суспільство завжди знаходилося під постійним впливом соціальних змін, а відтак, форми, методи комунікацій і управління будуть набувати нових рис.

З'ясовано, що функції публічного управління схожі до функцій державного управління, однак ми б добавили в цей перелік і функцію спостереження, бо тенденції щодо майбутніх перетворень як раз таки складаються з аналізу спостережень (за конфліктами, окремими подіями, тощо). Функцію спостереження краще за державу несе суспільство у своєму бажанні до прагнення справедливості, однак ми розкриємо це питання у наступних публікаціях.

Сучасні тенденції розвитку суспільства показують неминучий перерозподіл обов'язків щодо багатьох соціально-економічних питань. Таким чином, створюються інші форми відносин, новий рівень діалогу в триаді держава-ринок-суспільство. Відтак, методи і способи потребують десь удосконалення, десь осучаснення. Методи публічного управління є віддзеркаленням потреб об'єкту публічного управління, їх класифікація не є чітким алгоритмом для вирішення або здійснення публічної політики. Гнучкість і комбінування є сучасними викликами для успішного розвитку програм і проектів публічного управління на Україні. Бюрократія і корупція зведуть на нівець всі громадські ініціативи, а невдалі застарілі методи негативно вплинуть на кінцевий результат.

Визначено, що підходи до вивчення публічного управління конкурентні між собою, і звичайно, не тільки з філософської точки зору, а і на практиці. Важливе розуміння, що обґрунтування ролі публічної політики в сучасних українських реаліях, коли держава не вважається системо-утворюючим елементом управління стає головним лейтмотивом у

здійсненні публічної політики. Тож є стратегічні управлінські дії, які є прерогативою держави, і тактичні напрями реалізації цієї політики у вигляді адміністрування конкретних напрямків, за допомогою ресурсів суспільства і бізнесу.

Виділено, що публічне управління – це не зовсім «управління людьми» як зустрічається в багатьох працях. Органи публічної влади впливають на суспільне життя людей через утворення колективів, недержавних організацій, волонтерських груп, професійних союзів. Це більше ніж управління людьми, це управління суспільним розвитком, змінами, трансформаційними процесами.

Сервісна держава є новим форматом інших відношень секторів державного управління, зі здійснення публічного управління на вимогу проблем людей, та на випередження появи майбутніх проблем. Безперечно те, що існує певний зв'язок між неефективністю державних послуг і виникненням концепції сервісної держави, подальшим розвитком публічного управління. Сама держава розглядається через систему державних і недержавних представників, які здійснюють свої функції не на мінімальному рівні якості, а найкращим і найефективнішим способом. Це може бути предметом наших подальших наукових розробок.

Література

1. Бакуменко В. Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2015. Вип. 1. С. 8-26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrzd_2015_1_3 (дата звернення: 20.06.2021).
2. Амосов О.Ю., Гавкалова Н.Л. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 2(спец. вип.). С. 7-13. URL:

http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_2%28spets.__4 (дата звернення: 19.06.2021).

3. Оболенський О.Ю., Мельник А.Ф., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління: навч. посібник / за ред. А.Ф. Мельник. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.
4. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник / за ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків: Вид. ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 306.
5. Пасічник М.В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США. *Державне управління: Теорія та практика*. №1. 2009. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf (дата звернення: 20.06.2021).
6. Сєрьогіна Т.В Категорія «публічна послуга» як об'єкт наукового дослідження. *Аспекти публічного правління*. 2018. Том 6. №4. 14 с.
7. Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць* / за ред. Завальнюк В. В. (голов. ред.) [та ін.], Одеса: Видавничий дім "Гельветика", 2017. Вип. 78. С. 60-67.
8. Козак В. Публічне управління в системі координат української державності. *Ефективність державного управління: зб. наук. праць*. 2015. Вип. 44. С.64.
9. Responsive and Accountable Public Governance: World public sector report / Програма розвитку ООН, 2015. URL: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf>
10. Keeling D. Management in Government. London: Allen & Unwin, 1972. 216 p.

11. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press, 2004. 240 p.
12. Оболенский О., Обушна Н. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 4(23). С. 65.
13. Оболенський О.Ю. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (Київ, 26 листоп. 2014 р.). Київ, 2014. Т. 1. С. 150.
14. Алейнікова О.В. Публічне адміністрування та влада. *Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія* / С. Чернов В. Воронкової, В. Банах, О. Соснін, П. Жукаускас, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене. Запоріжжя, 2016. 606 с.
15. Луговенко Н.В, Єлагін В.П, Афанасьєва Ю. В Соціально-економічні чинники впливу на розвиток ринку праці в Україні. *Збірник наукових праць "Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики"*. 2019. Вип. 1(28). С. 499. DOI: <https://doi.org/10.18371/fcaptr.v1i28.163080>

References

1. Vakumenko V.D. (2015) Publichne administruvannja jak proces vyroblennja, pryjnjattja ta vykonannja upravlinsjkykh rishenj. [Public administration as process of development, acceptance and execution of management decisions]. *Scientific research from the public and municipal administration*, Vol. 1. P. 8-26.
2. Amosov O.Yu., Havkalova N.L. (2014) Publichne administruvannia v Ukraini: zviazok z arkhetypamy ta priorityty rozvytku. [Public administration in Ukraine: communication with archetypes and development priorities.] *Public management: theory and practice*, Vol. 2 P.

- 7-13. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_2%28spets._4 (accessed: 19 June 2021).
3. Obolenskyi O.Yu., Melnyk A.F., Vasina A.Yu., Hordiienko L.Yu. (2003) *Derzhavne upravlinnia [Public administration]*. Kyiv: Znannia-Pres., P. 343.
 4. Dziundziuk V.B., Meltiukhova N.M., Fomitska N.V. (2011) *Publichne administruvannia v Ukraini [Public administration in Ukraine]*. KharRI NADU «Mahistr». P. 306.
 5. Pasichnyk M.V. (2009) *Mekhanizmy vprovadzhennia novoho publichnoho menedzhmentu: dosvid SShA [Mechanisms of introduction of new public management: experience of the USA] Public administration: Theory and practice, Vol.1*. Available at: http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf (accessed: 20 June 2021)
 6. Sierohina T.V (2018) *Katehoriia «publichna posluha» yak obiekt naukovoho doslidzhennia [Category "public service" as subject to scientific research]. Aspects of public board, Vol. 4. P. 14.*
 7. Dzeveliuk M. V. (2017) *Servisna derzhava yak funktsionalna model suchasnoi derzhavy [Service state as functional model of the modern state]. Current problems of the state and right, Odesa: "Helvetyka". Vol. 78. P. 60-67.*
 8. Kozak V. (2015) *Publichne upravlinnia v systemi koordynat ukrainskoi derzhavnosti [Public management in a coordinate system of the Ukrainian statehood]. Efficiency of public administration, Vol. 44. P.64.*
 9. Program of development of the UN (2015) *Responsive and Accountable Public Governance: World public sector report*. Available at: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf> (accessed: 20 June 2021)
 10. Keeling D. (1972) *Management in Government*. London: Allen& Unwin. 216 p.

11. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press, 2004. 240 p.
12. Obolensky O., Obushna N. (2014) Publichne upravlinnja v umovakh formacijnogho ta cyvilizacijnogho rozvytku Ukrainy [Public management in the conditions of formational and civilization development of Ukraine]. *Public administration and local government*, Vol. 4(23). P. 65.
13. Obolensky O. Ju. (2014) Publichne upravlinnja: shljakhy rozvytku [Public managements: ways of development]. Proceeding of the nauk.-prakt. konf. za mizhnar. Uchastju (Ukraine, Kiev, November 26, 2014). Vol 1. P. 150.
14. Alyeynikova O. V. (2016) Publichne administruvannja ta vlada [Public administration and power]. *Publichne upravlinnja ta administruvannja v umovakh informacijnogho suspiljstva: vitchyznjanyj i zarubizhnyj dosvid* [Public management and administration in the conditions of information society: domestic and foreign experience]. Zaporizhia, P. 606.
15. Luhovenko N. V., Yelahin V. P., Afanasyeva Ju. V (2019) Socialjno-ekonomichni chynnyky vplyvu na rozvytok rynku praci v Ukraini [Socio-economic factors of influence on market development of work in Ukraine]. *Collection of scientific works "Financial and credit activity: problems of the theory and practice*, Vol. 1(28). P. 499. DOI: <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v1i28.163080>.