

УДК 342.9

Богдана Мельниченко

Національний університет “Львівська політехніка”,  
Навчально-науковий інститут права,  
психології та інноваційної освіти,  
професор кафедри теорії та філософії права,  
конституційного та міжнародного права,  
доктор юридичних наук  
bogdana\_m2008@ukr.net  
ORCID ID: 0000-0003-1514-8131

## СУЧАСНА ПАРАДИГМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПРАКТИЧНИЙ ВИМІР ДЛЯ УКРАЇНИ

<http://doi.org/10.23939/law2021.29.104>

© Мельниченко Б., 2021

У статті проаналізовано особливості сучасної парадигми публічного управління. Звернено увагу на те, що сьогодні у світі існують різні моделі публічного управління: традиційна (бюрократична) модель управління (“Old Public Management”), модель “Нового публічного менеджменту” (“New Public Management”), модель “політичних мереж” (“Policy Network”), модель “управління за цілями та результатами”, модель “Good Governance”, синергетична модель тощо. Вказано, що усі вони демонструють різноманітні підходи до розуміння публічного управління, його структури, принципів формування та функціонування, відносин з населенням, фізичними та юридичними особами, муніципальними органами тощо. Виявлено, що серед найвідоміших моделей управління, що зайняли своє місце серед теорій і практик управлінської діяльності, вирізняють три: “Old Public Management”, “New Public Management”, “Good Governance”. Представлено їхні характеристики.

Констатовано, що принципово новою моделлю управління є модель “Good Governance”. Зазначено, що в сучасній Європі ця модель була сформована під очевидним впливом концепції прав людини. Вказано, що концепцію “Good Governance” варто розуміти як “рамкову” модель управління, в основі якої лежать два основних принципи побудови європейських держав – принцип демократії і принцип верховенства права.

Підкреслено, що “Good Governance” не замінює попередні управлінські моделі, а охоплює їх у новому контексті рівноправних партнерських відносин. Констатовано, що ця багатогранна концепція є свого роду вершиною еволюції публічного управління, що увібрала в себе усе найкраще та найбільш результативне від попередніх теоретичних і практичних надбань демократичних реформ у країнах Європи. Зроблено висновок про те, що оптимальною моделлю управління державою в сучасних умовах є модель “Good Governance”. Ця модель управління відповідає вимогам відкритого й справедливого суспільства і, головне, передбачає управління суспільством разом з активним залученням усіх його членів.

Ключові слова: публічне управління, “Old Public Management”, “New Public Management”, “Good Governance”.

**Постановка проблеми.** Розвиток вітчизняної адміністративно-правової доктрини, реалізація процесів євроінтеграції та організації діалогу щодо членства ЄС зумовили використання у науковій, правотворчій та правозастосовчій площині нових понять і категорій, які доповнюють та

збагачують категоріальний апарат юридичної науки і використовуються для позначення нових явищ і фактів, а в деяких випадках і замінюють старі поняття новими [70, с. 7]. Серед таких, зокрема, категорія “публічне управління”.

**Аналіз дослідження проблеми.** Різноманітні аспекти публічного управління стали об’єктом уваги багатьох вчених. Проблематику публічного управління досліджували такі вчені, як: Є. В. Болотіна, О. З. Босак, В. І. Козак, К. І. Козлов, Р. С. Мельник, О. Ю. Оболенський, Н. І. Обушна, В. П. Солових, О. В. Червякова та інші.

**Мета статті** – проаналізувати особливості сучасної парадигми публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасній науковій літературі під парадигмою (від. греч. *παράδειγμα*, “приклад, модель, зразок”) розуміють сукупність фундаментальних наукових уявлень, термінів, установок і т. п., що приймається і розділяється науковим співтовариством або більшістю його членів [1, с. 172].

Варто зауважити, що визначаючи публічне управління як складне і багатогранне явище, більшість вчених вказують на те, що не існує сталого, вичерпного та загально визнаного формулювання публічного управління [2, с. 65; 3, с. 96]. Попри те, спільною рисою усіх наукових досліджень проблем публічного управління є розуміння його як доволі складного виду діяльності, який здійснюється за допомогою численних засобів, що призводять до різних юридичних наслідків для об’єктів управлінського впливу [4, с. 59].

Аналіз сучасної літератури дає підстави стверджувати, що в основі розуміння досліджуваного явища лежать такі концептуальні ідеї: публічне управління спрямоване на забезпечення загального блага, суспільних цінностей, цілей, інтересів і потреб; публічне управління виступає як цілісність управлінського процесу; публічне управління є системним та інституціональним; публічне управління є засобом консолідації громади та суспільства навколо бачення майбутнього громади та суспільства, національної ідеї тощо; публічне управління надає сутності управлінській діяльності через її спрямування на цінності, цілі та потреби громади і за безпосередньої причетності особи до вирішення проблем громади; суб’єкти публічної сфери є органічними складовими єдиного публічного управлінського механізму та орієнтовані на цінності, цілі, потреби громади та її окремих членів як споживачів послуг адміністративних структур публічного управління; основою оцінювання результативності та ефективності функціонування системи публічного управління та її суб’єктів є результати діяльності публічної сфери, її складових і матеріальних додатків механізму публічного управління; управлінська ланка публічного управління організована у публічну службу, яка має бути відповідальною як перед громадянами, яким служить, так і перед політичним керівництвом за реалізацію публічної політики; публічне управління спонукає до емансипації творчої активності особи, синергетики активності громади та суспільства [5, с. 8].

Публічне управління в Україні сьогодні на етапі становлення [6, с. 98]. Очевидно, що у тих умовах важливою проблемою є пошук оптимальної моделі управління державою, яка б враховувала як реалії сьогодення, так і досвід розвинутих країн світу [7].

Відомо, що сьогодні у світі існують різні моделі публічного управління. У науковій літературі згадують такі моделі управління державою: традиційну модель управління М. Вебера та В. Вільсона, побудовану на принципах наукового менеджменту та бюрократичної системи управління, модель “Нового публічного менеджменту” (“New Public Management”), модель “політичних мереж” (“Policy Network”), модель “управління за цілями та результатами”, модель “Good Governance”, синергетична модель тощо [8, с. 42]. Усі вони демонструють різноманітні підходи до розуміння публічного управління, його структури, принципів формування та функціонування, відносин з населенням, фізичними та юридичними особами, муніципальними органами тощо [9].

Водночас серед найвідоміших моделей управління, що зайняли своє місце серед теорій і практик управлінської діяльності, вирізняють: “Old Public Management”, “New Public Management”, “Good Governance” [10; 11].

Зупинимось докладніше на їх аналізі. Отже, класичною (бюрократичною) моделлю управління, що домінувала у більшості країн світу аж до 70-х років XX ст., а в деяких країнах залишається актуальною і до сьогодні є “Old Public Management”. Ця модель управління характеризується високим рівнем бюрократії, за якої державні службовці чітко дотримуються правил і наказів керівництва, а їхня діяльність основана виключно на професійних знаннях та вміннях [10, с. 2].

Використання моделі “Old Public Management” на практиці показало, що лише завдяки чіткій управлінській ієрархії та дотриманню жорстких правил не можна очікувати значного підвищення ефективності управління. “Формальна знеособленість” працівників та зосередженість на удосконаленні операцій їхньої роботи не дало змогу класичній теорії організацій максимально успішно вирішити проблему підвищення продуктивності праці [12].

Це стало причиною виникнення нової моделі управління – “New Public Management”. Термін і парадигма “нового публічного менеджменту” виникли як скорочена назва методу реорганізації установ публічного сектору задля наближення системи їх організації та функціонування до бізнес-підходів [13, с. 5].

Варто зазначити, що концепція “New Public Management” сприймається доволі неоднозначно. На думку деяких вчених, узагальнення громадян з клієнтами спричинює порушення базових принципів соціальної справедливості, оскільки громадяни отримують доступ до державних послуг залежно від своєї платоспроможності. Крім того, до недоліків цієї моделі зараховують неприйнятність для держави застосування принципу конкуренції, який є характерним для бізнесу. На відміну від бізнесу, що існує в ринковому середовищі, де кожна організація має чіткі цілі та завдання і прагне до одержання прибутку, державні структури функціонують у політичному середовищі. Цілі і завдання державних органів часто різноманітні і мінливі, ефективність їх діяльності погано піддається вимірюванню, чиновники рідко відчують на собі позитивні та негативні наслідки своєї діяльності [14, с. 3].

Наприкінці XX ст. – на початку XXI ст. міжнародні організації (ООН, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд) розпочали широке використання поняття “Good Governance”. Цей термін часто використовують у міжнародних наукових джерелах для означення управлінських процесів, здійснюваних державними установами з метою управління державними справами та державними ресурсами на умовах забезпечення реалізації прав людини [15].

Як зазначають у науковій літературі, модель “Good Governance” стала відповіддю на пошук об’єктивних критеріїв результатів управлінської діяльності, які б свідчили про її ефективність [16]. Ця багатогранна концепція є свого роду вершиною еволюції публічного управління, що увібрала у себе усе найкраще та найбільш результативне від попередніх теоретичних і практичних надбань демократичних реформ в країнах Європи [13].

В сучасній Європі ця модель була сформована під очевидним впливом концепції прав людини. Концепцію “Good Governance” розуміють як “рамкову” модель управління. В її основі лежать два основних принципи побудови європейських держав – принцип демократії і принцип верховенства права. Окрім того, із європейським врядуванням тісно пов’язані концепції багаторівневого управління, політичних мереж та Європейського адміністративного простору [17, с. 3–7].

Важливо зазначити, що “Good Governance” не замінює попередні управлінські моделі, а охоплює їх у новому контексті рівноправних партнерських відносин [6, с. 97]. Очевидно, що у межах органів виконавчої влади або всередині виконавчої вертикалі суб’єкт-об’єктні відносини мають існувати, однак взаємодія органів виконавчої влади та інституцій громадянського суспільства, органів виконавчої влади й представницьких установ, відносини між різними організаціями в межах громадянського суспільства повинні будуватися на нових засадах [18].

**Висновки.** З урахуванням усього вищезазначеного, можна зробити висновок про те, що оптимальною моделлю управління державою у сучасних умовах є модель “Good Governance”. Ця модель управління відповідає вимогам відкритого й справедливого суспільства і, головне, передбачає управління суспільством разом з активним залученням усіх його членів.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Червякова О. (2017). Нова парадигма орієнтирів публічного управління. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. Київ. № 1. С. 171–175.
2. Козак В. І. (2015). Публічне управління в системі координат української державності. *Ефективність державного управління*. Львів. Вип. 44(1). С. 64–70.
3. Мельник Р. С. (2012). Категорія “публічне управління” у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. Дніпро, № 6. С. 95–98.
4. Обушна Н. І. (2015). Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. Львів, Вип. 44(1). С. 53–63.
5. Оболенський О. Ю. (2014). Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. *Публічне управління: шляхи розвитку* : матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 лист. 2014 року). Київ. Т. 1. С. 3–10.
6. Болотіна Є. В., Нікітенко А. В. (2017). Сучасні західні концепції управління та моделі публічного адміністрування. *Економічний вісник Донбасу*. Київ, № 1 (47). С. 96–100.
7. Гордон М. В., Оленцевич Н. В., Колісник І. О. (2018). Моделі публічного управління: порівняльний аналіз та пропозиції для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Дніпро, № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1207>.
8. Забейворота Т. В. (2017). Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади : дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.01. Харків, 276 с.
9. Бережний В. О. (2011). Основні світові моделі державного управління. *Державне будівництво*. Харків, 2011. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2011\\_2\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_42).
10. Кухарева Г. П. (2016). Класична (традиційна) концепція публічного управління – її дієвість у світовому просторі та доцільність подальшого застосування в публічному управлінні України. *Теорія та практика державного управління*. Харків, 2016. Вип. 3. С. 54–61.
11. Солових В. П. (2014). Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. Харків, Вип. 1. С. 18–25. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2014\\_1\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_1_5).
12. Босак О. З. (2010). Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. Київ, № 2. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>.
13. Бенчмаркінг доброго врядування (2018) : навч. посіб. / за заг. ред. А. Гука. Київ : Юстон, 2018. 60 с.
14. Козлов К. І. (2013). Розвиток публічного врядування в умовах еволюції політико-адміністративних систем. *Теорія та практика державного управління*. Харків, 2013. Вип. 2. С. 59–66. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu\\_2013\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2013_2_11).
15. Берегій І. (2015). Основні теоретичні складові сучасних моделей державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпро, 2015. Вип. 2. С. 16–26.
16. Делія О. В. Governance як концептуальний підхід до розуміння публічного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Дніпро, 2015. № 7. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=869>.
17. Розвиток системи управління в ЄС: досвід для України (2013): наук. розробка / О. Я. Красівський, О. С. Киричук та ін. ; за заг. ред. О. Я. Красівського. Київ : НАДУ, 2013. 56 с.
18. Солових В. П. (2010). “Good governance” як одна із сучасних моделей державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Київ. Вип. 1. С. 112–121. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2010\\_1\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2010_1_17).

### REFERENCES

1. Cherviakova O. (2017). *Nova paradyhma orientyryv publichnoho upravlinnia* [A new paradigm of public management guidelines]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*. Kyiv. No. 1. P. 171–175. [inUkrainian].
2. Kozak V. I. (2015). *Publichne upravlinnia v systemi koordynat ukrainskoi derzhavnosti* [Public management in the coordinate system of Ukrainian statehood]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. Lviv. Vyp. 44(1). P. 64–70. [inUkrainian].

3. Melnyk R. S. (2012). *Katehoriia "publichne upravlinnia" u novii interpretatsii* [The category of "public management" in a new interpretation]. *Pravo i suspilstvo*. Dnipro. No. 6. P. 95–98. [inUkrainian].
4. Obushna N. I. (2015). *Publichne upravlinnia yak nova model orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: teoretychnyi aspekt* [Public management as a new model of public administration in Ukraine: a theoretical aspect]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. Lviv. Vyp. 44(1). P. 53–63. [inUkrainian].
5. Obolenskyi O. Yu. (2014). *Publichne upravlinnia: tsyvilizatsiyni trend, naukova teoriia i napriam osvity* [Public management: civilization trend, scientific theory and direction of education]. *Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku* : materialy nauk.-prakt. konf. (m. Kyiv, 26 lyst. 2014 roku). Kyiv, T. 1. P. 3–10. [inUkrainian].
6. Bolotina Ye. V., Nikitenko A. V. (2017). *Suchasni zakhidni kontseptsii upravlinnia ta modeli publichnoho administruvannia* [The modern western concepts of management and models in public administration]. *Ekonomichnyi visnyk Donbasu*. Kyiv. No. 1 (47). P. 96–100. [inUkrainian].
7. Hordon M. V., Olentsevykh N. V., Kolisnyk I. O. (2018). *Modeli publichnoho upravlinnia: porivnialnyi analiz ta propozytsii dlia Ukrainy*. [Models of public administration: a comparative analysis and proposals for Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. Dnipro. No. 3. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1207>. (accessed 10.10.2020).
8. Zabevorota T. V. (2017). *Modernizatsiia systemy derzhavnoho upravlinnia v umovakh detsentralizatsii vlady*. [Modernization of the public administration system in the conditions of decentralization of power]. Candidate's thesis. Kharkiv [inUkrainian].
9. Berezhnyi V. O. (2011). *Osnovni svitovi modeli derzhavnoho upravlinnia*. [Public administration's main models in the world]. *Derzhavne budivnytstvo*. Kharkiv. No. 2. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2011\\_2\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_42). (accessed 10.10.2020).
10. Kukhareva H. P. (2016). *Klasychna (tradytsiina) kontseptsii publichnoho upravlinnia – yii dievist u svitovomu prostori ta dotsilnist podalshoho zastosuvannia v publichnomu upravlinni Ukrainy*. [Classical (traditional) concept of public administration – its effectiveness in the world and the global space and feasibility of further use in public administration in Ukraine]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Kharkiv. Vyp. 3. P. 54–61. [inUkrainian].
11. Solovykh V. P. (2014). *Stanovlennia ta zahalna kharakterystyka suchasnykh modelei derzhavnoho upravlinnia*. [Formation and general characteristics of modern models of public administration]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. Kharkiv. Vyp. 1. P. 18–25. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2014\\_1\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_1_5). (accessed 10.10.2020).
12. Bosak O. Z. (2010). *Publichne upravlinnia yak nova model upravlinnia u derzhavnomu sektori*. [Public Management as a New Model of Management in Public Sector]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. Kyiv. No. 2. Retrieved from: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>. (accessed 10.10.2020).
13. Huk A. (2018). *Benchmarkinh dobroho vriaduvannia*. [Good governance benchmarking]. Kyiv : Yuston [inUkrainian].
14. Kozlov K. I. (2013). *Rozvytok publichnoho vriaduvannia v umovakh evoliutsii polityko-administrativnykh system*. [Development of public governance in the evolution of political and administrative systems]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Kharkiv, Vyp. 2. P. 59–66. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2013\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2013_2_11). (accessed 10.10.2020).
15. Behei I. (2015). *Osnovni teoretychni skladovi suchasnykh modelei derzhavnoho upravlinnia*. [Basic theoretical components of modern models of public administration]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. Dnipro, Vyp. 2. P. 16–26. [inUkrainian].
16. Deliiia O. V. (2015). *Governance yak kontseptualnyi pidkhid do rozuminnia publichnoho upravlinnia*. [Governance as a conceptual approach to understanding public administration]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. Dnipro, No. 7. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=869>. (accessed 10.10.2020).
17. Krasivskiyi O. Ya., Kyrychuk, O. S. ta in. (2013). *Rozvytok systemy upravlinnia v YeS: dosvid dlia Ukrainy*. [Development of the management system in the EU: experience for Ukraine]. Kyiv : NADU [inUkrainian].
18. Solovykh V. P. (2010). *"Good governance" yak odna iz suchasnykh modelei derzhavnoho upravlinnia*. ["Good governance" as one of the modern models of public administration]. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia*. Kyiv, Vyp. 1. P. 112–121.

Дата надходження: 13.11.2020 р.

**Bogdana Melnychenko**

Lviv Polytechnic National University,  
Institute of Law, Psychology and Innovative Education,  
Professor of the Department of Theory and Philosophy of Law,  
Constitutional and International Law,  
Doctor of Law

**MODERN PARADIGM OF PUBLIC MANAGEMENT:  
A PRACTICAL DIMENSION FOR UKRAINE**

The article analyzes the features of the modern paradigm of public management. Attention is drawn to the fact that today there are different models of public management in the world: the traditional (bureaucratic) model of management, the model of new public management, the model of policy network, the model of good governance, synergetic model, etc. It was found that among the most famous models of management, which took their place among the theories and practices of management, there are three: “Old Public Management”, “New Public Management”, “Good Governance”. Their characteristics are presented. It is stated that the fundamentally new model of management is the model of “Good Governance”. It is noted that in modern Europe this model was formed under the obvious influence of the concept of human rights. It is stated that the concept of “Good Governance” should be understood as a “framework” model of governance, which is based on two basic principles of building European states – the principle of democracy and the rule of law. It is emphasized that Good Governance does not replace previous management models, but embraces them in the new context of equal partnerships. It is stated that this multifaceted concept is a kind of culmination of the evolution of public management, which has absorbed all the best and most effective from the previous theoretical and practical achievements of democratic reforms in Europe. It is concluded that the optimal model of government in modern conditions is the model of “Good Governance”. This model of governance meets the requirements of an open and just society and, most importantly, involves the governance of society with the active involvement of all its members.

**Key words:** public management, “Old Public Management”, “New Public Management”, “Good Governance”.