



Modern Trends in the Development of Public Administration

UDC: 338.242

DOI: 10.15421/152220

Sydorenko Nataliia

Dr.Sc., Assoc. Prof., <https://orcid.org/0000-0003-4622-2779>, life784n@gmail.com

Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs (Dnipro, Ukraine)

Abstract

Institutional transformations are one of the most important factors in maintaining a certain stability, or focusing economic development on justice and poverty reduction. They are related not only to the formation of market institutions, but also to the adequate institutional development of public policy and management. The article examines the evolution of the conceptual paradigm of public administration under the influence of the response of administrative reforms to crisis phenomena arising in the economy and society. At the end of the last decades of the last century, administrative transformations took place under the influence of the neoliberal strategy of managerialization of public administration, that is, the introduction of market mechanisms and structures into it. Ideologically, these administrative reforms came from the new state management. However, by the end of the century, shortcomings and paradoxes in this direction of reforms and its ideology became obvious. It was necessary to restructure the administrative system in the direction of including citizens and their associations in the management process. The network, horizontal management mechanism was reflected in the concept of new public management. New trends in the transformation of modern public administration are called: consolidation of management, strategic activity of management, formation of a flexible model of management (agile governance), (stress) resistant management (resilience governance) and post-Weberian bureaucracy. It has been established that participatory public administration, both in theory and in practice, is in search of an adequate conceptual paradigm that would be able to describe new challenges and solutions. The new state management demonstrated its advantages in solving part of the crisis tasks, but it turned out to be insensitive to political problems. Concepts such as "holistic", "strategic", "flexible" and "stress-resistant" management reflected a new relationship between politics and management - from differentiation to unity. On this basis, as shown in the article, public policy management can be a probable ideological model of public management.

Keywords: public administration, institutional transformations, reforming, managerialization, administrative reforms

Citation: Sydorenko, N. (2022). Modern Trends in the Development of Public Administration. *Public Administration Aspects*, 10(3), 59-63. <https://doi.org/10.15421/152220>

Сучасні тенденції розвитку публічного управління

Сидоренко Наталія

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ (Дніпро, Україна)

Анотація

Одним із найважливіших факторів збереження певної стабільності, чи спрямованості економічного розвитку на справедливість і скорочення бідності, є інституційні перетворення. Вони пов'язані не лише з формуванням ринкових інститутів, а й з адекватним інституційним розвитком публічної політики та управління. У статті розглядається еволюція концептуальної парадигми публічного управління під впливом реагування адміністративних реформ на кризові явища, що виникають в економіці та суспільстві. В кінці останніх десятиліть минулого століття адміністративні трансформації проходили під впливом неоліберальної стратегії менеджеріалізації публічного управління, тобто упровадження у нього ринкових механізмів та структур. Ідейно ці адміністративні реформи походили від нового державного менеджменту. Однак до кінця століття, стали очевидними недоліки та парадокси у цьому напрямку реформ та його ідеології. Потрібна була перебудова адміністративної системи у напрямку включення до управлінського процесу громадян та їх асоціацій. Мережевий, горизонтальний механізм управління знайшов відображення у понятті нового громадського управління. Новими тенденціями трансформації сучасного публічного управління названо: консолідація управління, стратегічна діяльність управління, формування гнучкої моделі керування (agile governance), (стрессо) стійке управління (resilience governance) та поствеберівська бюрократія. Встановлено, що сучасне публічне управління як у теорії, так і на практиці знаходиться у пошуку адекватної концептуальної парадигми, яка б змогла описати нові виклики та рішення. Новий державний менеджмент продемонстрував свої переваги у вирішенні частини кризових завдань, однак виявився нечутливим до політичних проблем. Такі поняття, як «цілісне», «стратегічне», «гнучке» та «стрессостійке» управління відобразили нове співвідношення політики та управління – від диференціації до єдності. На цій основі, як показано у статті, ймовірною ідейною моделлю публічного управління може виступити управління громадською політикою.

Ключові слова: публічне управління, інституційні перетворення, реформування, менеджеріалізація, адміністративні реформи

Цитування: Сидоренко Н. Сучасні тенденції розвитку публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2022. Том 10. №3. С. 59-63. <https://doi.org/10.15421/152220>

Постановка проблеми.

Сучасна держава є складною організаційною структурою, ефективність діяльності якої багато в чому визначається ефективністю системи управління. Оптимальне функціонування публічних органів у країні, напряду залежить від модернізації системи публічного управління відповідно до світових тенденцій розвитку.

Нові виклики системам публічного управління, визначаються зовнішніми та внутрішніми факторами та умовами. Публічне управління у сучасному світі, вимагає загостреної уваги до ризиків і умов нестабільності та невизначеності, породженим новою економічною, соціальною та політичною реальністю. Сучасна система публічного управління повинна не тільки відповідати новим викликам, але й сприяти інноваціям, заохочувати їх, породжувати інновації, що стали необхідністю усталеного та конкурентоспроможного розвитку.

Науково-теоретичне підґрунтя для написання статті становлять праці таких провідних вітчизняних і зарубіжних фахівців у галузі публічного управління та адміністрування, як В.Бакуменко, В.Баштанник, В.Куйбіда, К.Дж.Мейєр, М.Комптон, Дж.Полга-Хесімович, М.Сонг, К.Вімпі, К.Прандж, А.Хенніг, Б.Хеад та ін.

Сучасні кризові явища, що виникають в економіці та суспільстві, вимагають зміну концептуальної парадигми публічного управління під впливом реагування адміністративних реформ. Необхідним постає переосмислення систематизування сучасних адміністративних змін, відповідно до сучасних тенденції розвитку публічного управління.

Мета дослідження: з позицій соціально-філософського аналізу дослідити та визначити сучасні тенденції розвитку публічного управління, його еволюцію під впливом реагування адміністративних реформ на кризові явища.

Виклад основного матеріалу.

Постмодернізм минулого століття поставив під питання системну стабільність (великі метанаративи) і вивів на перший план множинність/плюралізм, відмінність та невизначеність. Хоча постмодернізм історично подолано, як спосіб творення нового, але не як джерело критичного

мислення. Отже, говорити про сучасний світ та нормальний порядок можна лише в термінах «новий світ» та «новонаормальність» (Kulish, Yunin, Us, Shapovalova, & Yaromii, 2021, с. 385). Публічне управління реагує на нові потреби, змінюючи ракурси розгляду передусім співвідношення політики та управління. До них слід віднести такі сучасні тенденції (рис. 1).

Розглянемо кожен із описаних тенденцій детальніше. *Від департаменталізації (агентифікації) до консолідованого управління.* Новий публічний менеджмент характеризувався орієнтацією на створення автономних департаментів (агентств), які виконують ті чи інші відокремлені громадські функції (Sidorenko, 2016, с. 74). Нові реформи продемонстрували іншу тенденцію – консолідоване управління, об'єднання агентств, їх включення до міністерств (Johnsøn, Marcinkowski, & Sześciło, 2021, с. 63). Спостерігається скорочення числа агентств, підвищення ролі міністерств та уряду в цілому, що знаходить відображення або в загальнодержавній (комплексній) консолідації – централізовано керованих ініціативах з реструктуризації широкого кола агентств у всіх або переважній більшості областей політики, або в секторальній консолідації, що захоплює одну область політики або певний тип урядової функції. Відбувається підвищення координуючої та інформаційної ролі у розробці політики так званих центрів публічного управління в уряді – допоміжних структурах виконавчої влади.

Від прагматики дня до стратегічного управління. Тут акцентується увага до підвищення здібностей урядів пом'якшувати майбутні загрози та реагувати масштабно та швидко на виникаючі виклики, на впровадження програмних методів управління та формування структур управління програмами, широке використання великих даних для інформування акторів політики.

Учені А.Юлустало та Л.Адкінс, вказують на те, що: «через стратегічне управління, а не через політичне втручання, публічна політика представляється як раціональна відповідь на економічні потреби, проблеми, що виникають і поки що не визначені, та тривожні та загрозливі майбутні події» (Ylöstalo, & Adkins, 2021, с. 732).

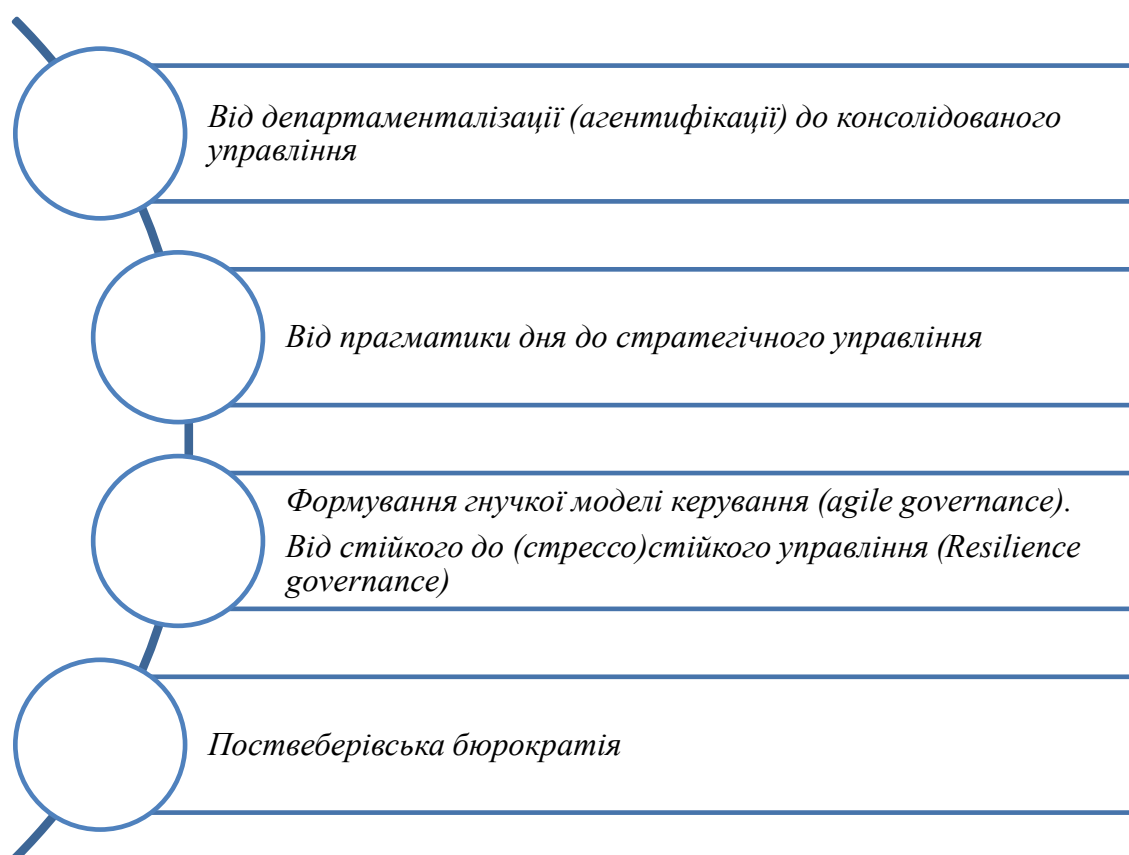


Рис. 1 Тенденції трансформації сучасного публічного управління (Dumchikov et al., 2022; Yunin, Sevruck, & Pavlenko, 2018; Shevchenko, & Sidorenko, 2020)

Широке використання великих даних для інформування акторів політики, ґрунтується на нових цифрових способах їх збору та обробки. До того ж створення організаційних, управлінських та інформаційних систем стає необхідним, щоб ефективно використовувати дані для управління політикою. Формування здібностей публічних службовців пов'язувати свою діяльність із стратегічними завданнями уряду є одним із основних завдань публічної служби. Системні підходи зміщують з обговорення процесів та організаційних кордонів на пошук спільних позицій досягнення політичних результатів.

Формування гнучкої моделі керування (agile governance). В умовах, що характеризуються більш короткими економічними циклами, зумовленими проривними інноваціями, урядам потрібна здатність швидше, ніж будь-коли реагувати на нові виклики та вимоги громадян, бізнесу та громадянського суспільства. Якість гнучкості управління можна

визначити «як свободу та можливість прискореного прийняття рішень, незалежно від того, чи призводить це до когнітивних чи поведінкових змін» (Prange, & Hennig, 2019, с. 112).

Вимірювання стратегічної гнучкості: стратегічна чутливість, ресурсна рухливість, єдність керівництва. Інструменти стратегічної рухливості: бюджет, людські ресурси, ІКТ, адаптаційні механізми. Наприклад, бюджетні механізми для гнучкого стратегічного управління: скорочення витрат зверху вниз, огляд витрат, перформативне бюджетування, регулювання дивідендів та ін.

Від стійкого до (стрессо)стійкого управління (resilience governance). У загальному значенні це поняття відноситься до здібності людей і соціальних груп швидко і легко справлятися з невдачами або протистояти їм. У політичному використанні стійкості, термін став позначати не тільки відновлення після провалів та потрясінь

або повернення до нормального порядку, але також ефект так званого «повернення, націленого в майбутнє» через адаптацію до умов, що змінилися. «(Стресо)стійкість – це здатність системи, спільноти чи суспільства, що наражаються на небезпеку, протистояти, поглинати, пристосовуватися, адаптуватися, перетворюватися та відновлюватися після небезпечних наслідків своєчасним та ефективним чином, у тому числі за допомогою збереження та відновлення своїх основних структур та функцій» (Head, 2022, с. 94).

Підтримка публічного управління в умовах зовнішніх та внутрішніх порушень та викликів, вважається можливим, якщо уряд здійснюватиме масштабну, швидку і гнучку роботу, а також підтримуватиме активні відносини з громадськими структурами, реагуючи на суспільні потреби, що швидко змінюються та проблеми, що виникають. У цьому відношенні «агентність проявляється у вигляді внесення (постійних) змін до внутрішнього життя через навчання на основі впливу непередбачених обставин онтологічної складності» (Schmidt, 2015, с. 404).

Поствеберівська бюрократія. Бюрократія є політичним, а не просто технічним інструментом реалізації громадської політики. У цьому сенсі поставлено завдання формування професійної, стратегічної та інноваційної публічної служби. «Таким чином, перший нормативний принцип бюрократії, – як вказують автори статті про бюрократію та провали політики, – це просто вказівка використовувати конкурентні переваги бюрократії як інституту, що визначає політику. Коли проблеми складні (тобто необхідний досвід) і вимагають більш тривалого часу для вирішення, бюрократія є найбільш підготовленим інститутом з існуючих. У таких обставин бюрократія може добре працювати, якщо в неї є чіткі цілі, політична підтримка для досягнення цих цілей та автономія у використанні ресурсів.

Такий принцип працює, тому що коли очікування зрозумілі, вони посилюють існуючі бюрократичні цінності (тобто професіоналізація, орієнтована на кар'єру, й орієнтація на політику) і позбавляють бюрократію необхідності використовувати

інформаційну асиметрію (наприклад, приховування невикористовуваних ресурсів або надавати невірні дані)» (Meier et al, 2019, с. 1587).

Підвищення ефективності зростання витрат на державну службу (динаміка зростання багатіючих країнах) відбувається за:

- рахунок регулювання праці у публічній службі на основі загальних законів про працю, а не законів про державну службу;
- посилення зв'язку оплати праці із співвідношенням компетенцій та результатів;
- взаємозв'язку кар'єрного зростання та ефективності діяльності;
- стимулювання інноваційності та експериментування та ін. (Meier et al, 2019, с. 1590).

Публічна інтегрованість як система етичних цінностей, принципів та норм для захисту та пріоритету суспільних інтересів над приватними інтересами в публічному секторі ставиться як завдання реформи публічної служби. Реформи спрямовані на підвищення координуючої ролі старших публічних службовців, коли зберігається баланс між реагуванням на політичну волю уряду та збереженням ідеалу професійної державної служби; здійснюється орієнтація не так на галузеву специфіку, як на загальне лідерство та управління. Як пишуть автори дослідження сучасних реформ, «невизначеність, що виникає через сили глобалізації, яка часто є рушійною силою сучасних важких проблем, що потребує мережевого підходу до управління державним сектором, а це, крім того, вимагає від державних менеджерів менше управляти і більше керувати, враховуючи, що вони ведуть переговори про боротьбу за владу з політиками» (Connolly, & Zwet, 2021, с. 20). Таку нову структуру державного управління загалом можна концептуалізувати як управління громадською політикою (governance of public policy).

Висновки. Сучасне публічне управління як у теорії, так і на практиці знаходиться у пошуку адекватної концептуальної парадигми, яка б змогла описати нові виклики та рішення. Новий державний менеджмент продемонстрував свої переваги у вирішенні частини кризових завдань, однак виявився нечутливим до політичних проблем.



Постменеджеріальна тенденція була пов'язана з мережевими, горизонтальними структурами, які трансформували державне управління у напрямку спільної його моделі, коли держава і суспільство починають активно взаємодіяти у формуванні та реалізації суспільної політики. Однак і нове публічне управління виявилось піддане обмеженням та парадоксам.

Хоча в цей постменеджеріальний період все більша увага приділяється громадським цінностям (що виразилося у формуванні спеціальної концепції менеджменту громадських цінностей), тим

не менш все ще зберігалось питання про співвідношення політики та управління, роль держави та бюрократії. У останні роки, спостерігається ряд трансформаційних процесів у адміністративній системі, коли на перший план виходять стратегія, рухливість, реагування на ризики та стреси, системні параметри публічного управління, його публічна інтегрованість із суспільством. Все це дає підстави для концептуального оформлення зрушень, що спостерігаються в моделі управління публічною політикою, у межах якої можна систематизувати сучасні адміністративні зміни.

REFERENCES

- Connolly, J., Zwet, A. van der. (2021). Public value in Britain: A 'Post-New public management' environment? In J. Connolly, A. van der Zwet (Eds), *Public value management, governance and reform in Britain*. (pp. 15-44). Cham: Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-55586-3_2
- Dumchikov, M., Fomenko, A., Yunin, O., Pakhomov, V., & Kabenok, Y. (2022). The Essence and Classification of Cybercrime in the Field of Computer Information. *Amazonia Investiga*, 11(51), 291-299. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2022.51.03.29>
- Head, B. W. (2022). *Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Challenges*. New York: Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>
- Johnson, J., Marcinkowski, L., & Sześciło, D. (2021). Organisation of Public Administration: Agency Governance, Autonomy and Accountability. *SIGMA Papers №63*. DOI: <https://doi.org/10.1787/20786581>
- Kulish, A., Yunin, O., Us, O., Shapovalova, I., & Yaromii, I. (2021). Smuggling as a Threat to Economic Security of the State. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 8(3), 384-399. DOI: [https://doi.org/10.9770/jesi.2021.8.3\(25\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2021.8.3(25))
- Meier, K. J., Compton, M., Polga-Hecimovich, J., Song, M., & Wimpy, C. (2019). Bureaucracy and the Failure of Politics: Challenges to Democratic Governance. *Administration & Society*, 51(10), 1576-1605. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399719874759>
- Prange, C., & Hennig, A. (2019). From Strategic Planning to Strategic Agility Patterns. *Journal of Creating Value*, 5(2), 111-123. DOI: <https://doi.org/10.1177/2394964319867778>
- Schmidt, J. (2015). Intuitively Neoliberal? Towards a Critical Understanding of Resilience Governance. *European Journal of International Relations*, 21(2), 402-426. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066114537533>
- Shevchenko, S., & Sidorenko, N. (2020). E-government and ICT as Instruments of Corruption Prevention in the Context of the Global Trend of Public Service Transparency. *Public Administration Aspects*, 8(5), 72-81. Retrieved from <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/815>
- Sidorenko, N. S. (2016). Interpretation of the concept of "public service" with consideration for foreign experience. *Public Administration Aspects*, 4(9-10), 71-77. DOI: <https://doi.org/10.15421/152016852>
- Ylöstalo, H., & Adkins, L. (2021). Economizing the Political: Workfare Reform in Strategic Management Mode. *Current sociology*, 69(5), 723-741. DOI: <https://doi.org/10.1177/0011392120913579>
- Yunin, O., Sevruk, V., & Pavlenko, S. (2018). Priorities of Economic Development of Ukraine in the Context of European Integration. *Baltic Journal of Economic Studies*, 4(3), 358-365. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2018-4-3-358-365>