УДК 35 (06): 351: 354

*Біла Світлана Олексіївна*

*доктор наук з державного управління, професор,*

*професор кафедри міжнародних економічних відносин і бізнесу*

*навчально-наукового інституту Міжнародних відносин*

*Національного авіаційного університету (ННІМВ НАУ)*

**Пріоритети застосування сучасних концепцій публічного управління задля розвитку лідерства в процесі підготовки фахівців з державного управління**

**Анотація**

У статті представлено сутність концепцій «New Public Management», «Governance», «Policy network» та висвітлено їх зв'язок з практикою державного управління. Відзначається, що успіх інституційних та соціально-економічних реформ, що започатковані в країні, а також дієвість системи державного управління напряму залежать від якості людського капіталу, від рівня фахової підготовки майбутніх державних службовців та розвитку у них навичок лідерства. Розвиток лідерства для сфери державного управління у системі вищої освіти має бути зорієнтованим на надання студентам якісної системи знання, на виховання персональної відповідальності за прийняття управлінських рішень та фахової підготовки до впровадження дієвого державного менеджменту; на забезпечення у молодих фахівців стійкого імунітету проти вчинення будь-яких корупційних дій у сфері публічного управління. Розвиток навичок лідерства в наш час є обов’язковою умовою в процесі підготовки як державних службовців, так і працівників органів місцевого самоврядування, оскільки на засадах субсидіарності їм надається максимальна свобода та самостійність щодо розв’язання як поточних, так і стратегічних завдань регіонального та місцевого розвитку. Добробут та безпека мешканців громад, успіх впровадження соціально-економічних, інституційних та політичних реформ в країні напряму залежить від професіоналізму та навичок лідерства у державних службовців. Для системи вищої освіти нашої країни виклик щодо підготовки молодої генерації державних службовців – лідерів, є актуальним та практично-зорієнтованим на успішне просування України шляхом демократичних реформ.

**Ключові слова:** лідерство; державні службовці; концепції публічного управління; реформи; вища освіта; державне управління; відповідальність.

*Постановка проблеми та її актуальність.* Практики та теоретики сфери державного управління все частіше наголошують на тому, що успіх інституційних та соціально-економічних реформ, що започатковані в країні, напряму залежить від людського фактору, від рівня фахової підготовки студентів (і особливо – магістрів), що з часом працюватимуть у сфері надання публічних послуг, у секторі загальнодержавного управління. Для майбутніх державних службовців вкрай важливо навчитись приймати виважені, обгрунтовані державно-управлінські рішення, нести повну відповідальність за ці рішення, спрямовувати прийняті управлінські рішення на розв'язання актуальних суспільних проблем та вирішення нагальних гострих питань щодо забезпечення якісної та безпечної життєдіяльності місцевих громад. Поряд з цим, молоді фахівці у сфері державного управління мають бути високоосвіченими особистостями, відповідальними та вдумливими виконавцями та державними менеджерами, повинні отримати стійкий імунітет проти вчинення будь-яких корупційних дій. Все це вимагає виховання та розвиток у студентів – майбутніх державних службовців – комплексних властивостей лідерства, яке поєднує у собі вміння швидко та якісно оцінювати ситуацію, брати на себе відповідальність, приймати найбільш раціональне та соціально-відповідальне управлінське рішення. У світовій теорії публічного управління вагому роль у вихованні та розвитку властивостей лідерства відіграють концепції «New Public Management», «Governance», «Policy network» та ін. Отже, дослідження ролі та впливу цих концепцій на розвиток лідерства в процесі підготовки висококваліфікованих фахівців з державного управління набуває для України особливої актуальності.

*Аналіз наукових праць, присвячених проблемі.* Сутність концепцій «New Public Management», «Governance», «Policy network», «Public Affairs» докладно висвітлили в своїх працях такі вчені як Харріс Р., Мосс Д. [1], Т.Сендлер [2], Р.Роудс [3], Д.Шулер [4] та інші вчені. Особливу увагу ролі лідерства, що розглядається як неформальний інститут, як невід'ємна складова людського капіталу традиційно приділяли представники інституціоналізму, зокрема – Д.Норт, Р.Коуз та О. Вільямсон [5; 6; 7]. Синергетичне поєднання розуміння ролі та впливу нових концепцій публічного управління на розвиток лідерства у майбутніх фахівців державного управління ще чекає на своїх дослідників, водночас теоретичне підгрунтя щодо вирішення цього питання вже створено.

*Мета статті.* Метою статті є визначення ролі та впливу концепцій «New Public Management», «Governance», «Policy network» на розвиток лідерства майбутніх державних службовців в процесі підготовки у вищій школі фахівців з державного управління.

*Виклад основного матеріалу.* З середини 80-х років ХХ ст., внаслідок посилення уваги суспільства до практичних проблем ефективного функціонування державного апарату, появи нових комп’ютерних технологій, кардинальної зміни поглядів на державу та публічне управління, а також внаслідок нових викликів глобалізації (що обумовило потребу у швидкому реагуванні державної влади на нові суспільні запити) та зростання ролі приватного сектору у житті суспільства, у т.ч. у сфері надання публічних послуг, виникає та швидко поширюється ідеологія «New Public Management (NPM)»(NPM з англ. – «новий публічний менеджмент», «нове публічне управління»).З початку 90-х років ХХ ст. і до сьогодення концепція NPM отримує статус ідеології нового етапу розвитку публічного управління, що відповідає вимогам розвитку демократичного суспільства. Принципи «New Public Management» швидко поширюються та стають ідеологічними засадами адміністративної реформи, метою якої розвинуті країни світу проголошують підпорядкування державної служби суспільним запитам, «гальмування» корпоративізму державного апарату, підвищення ефективності його діяльності, залучення до публічного управління на засадах державно-приватного партнерства приватні структури та ін.

 Концепція «New Public Management» [8] («New Public Management» - англ. новий публічний менеджмент) проголошує наступні принципи функціонування публічного управління: скорочення державних витрат та ліквідація «зайвої бюрократизації»; обслуговування державними службовцями громадян як клієнтів; надання державним службовцям певної самостійності для вирішення всіх питань публічного управління (у т. ч. шляхом адміністративного дерегулювання), і особливо – задля ефективного вирішення питань на регіональному, місцевому рівні; надання громадам права самоврядування та забезпечення свободи дій; заохочення щодо досягнення найкращих результатів за допомогою мотивації державних службовців та ін.

Новаціями моделі управління, що функціонує на принципах «New Public Management» у західній науці публічного управління було визнано наступне: держава надає суспільству широкий спектр публічних послуг, а пріоритет надається державному продукуванню публічних послуг, державному регулюванню процесів вирішення суспільних проблем. Натомість, держава заохочена скорочувати витрати на вирішення суспільних проблем/запитів, у т.ч. шляхом залучення до цього процесу приватного сектора (на засадах державно-приватного партнерства, підвищення соціальної відповідальності бізнесу та ін.). У найбільш суспільно-значущих сферах держава монопольно концентрує зусилля на виконанні низки основних завдань суспільного розвитку (національна безпека, захист конституційних прав та свобод людини), а для вирішення інших (поточних) проблем суспільного життя держава активно долучає бізнес-структури та громадські організації. Держава стає активним партнером (посередником) в процесі переговорів між бізнесом та суспільством задля вирішення актуальних та гострих питань розвитку суспільства (наприклад – благоустрій територій, утилізація твердих побутових відходів (ТПВ), розбудова транспортної інфраструктури, у т.ч. на засадах концесії та ін.). Під впливом концепції «New Public Management» поступово модифікуються відносини між державою та громадянами шляхом переходу від патерналізму (опікування) до партнерства, у т.ч. шляхом ініціювання, активізації, стимулювання залучення громадян (та всіх представників громадянського суспільства) до вирішення актуальних питань регіонального, місцевого розвитку, безпечного та якісного функціонування громад. Під впливом концепції «New Public Management» змінюється розподіл відповідальності за стратегію та тактику реалізації завдань розвитку між державою та суспільством, а саме: стратегічні функції залишаються за державним апаратом (безпека, охорона здоров’я, послуги освіти та ін.), а функції надання максимального переліку публічних послуг місцевого значення (комунальні послуги, благоустрій території тощо) передаються структурам комерційного сектору, бізнес-структурам, що перебувають під контролем інститутів громадянського суспільства [8; 9]. Такі новації у теорії та практиці публічного управління потребують розвитку лідерських навичок у державних службовців, формують виклик щодо вміння приймати раціональні та соціально-виважені рішення у сфері публічного управління. Лідерські навички необхідні державним службовцям і задля запровадження бізнес-орієнтованого публічного управління структурами державного сектора (у т.ч. управління розвитком стратегічних об’єктів, що перебувають у державній власності) з метою підвищення ефективності їх діяльності та поповнення доходної частини бюджетів всіх рівнів.

Навички лідерства стають обов’язковою умовою в процесі підготовки державних службовців у системі вищої школи, оскільки органам публічного управління на місцях, органам місцевого самоврядування надається свобода та самостійність (на принципах субсидіарності) для вирішення актуальних та гострих питань регіонального, місцевого розвитку у всіх сферах життєдіяльності громад (від утилізації ТПВ, забезпечення громадського порядку і до сприяння розвитку малого та середнього бізнесу, створення нових робочих мість на певній території та ін.).

Вимоги щодо обов'язкового розвитку лідерства для майбутніх державних службовців та сфери державного управління висуває концепція «Governance» («governance» - англ. «належне управління», «властні структури»). «Governance» передбачає, що публічне управління в умовах відкритої економіки (вільного руху товарів, ресурсів, капіталів) втрачає свою колишню «жорсткість», деталізацію та регламентованість і ґрунтується більше на «горизонтальних», ніж на «вертикальних» зв’язках між урядовими органами, асоціаціями громадянського суспільства, громадянами та бізнес-структурами [8; 9]. Публічне управління на засадах «governance»втілюється на практиці шляхом переговорів між державними та недержавними структурами, зацікавленими у досягненні спільного результату, який буде влаштовувати всіх його учасників. Отже – вимоги щодо розвитку лідерства у державних службовців у руслі концепції «Governance» зміщуються у бік вміння організувати діалог між усіма учасниками переговорного процесу, між усіма сторонами публічних процесів. Лідерство (у концепції «governance») зорієнтоване, переважно, на вміння врахувати інтереси всіх сторон переговорів, на вміння та навички державних службовців забезпечити ефективне задоволення суспільних потреб, сприяти виробленню та впровадженню у практику публічного управління головного критерію – забезпечення прав та свобод людини, її безпеки та досягнення соціально-орієнтованих результатів прогресивного суспільного розвитку.

В цілому, слід зазначити, що у системі державного (публічного) управління, яка характеризується поняттям «governance»,переважають «договірні відносини», потреба досягти консенсусу у переговорах між усіма учасниками процесу управління задля спільної мети – зростання добробуту громадян та розвитку суспільства. На практиці концепція «Governance» передбачає активне залучення до процесу державного (публічного) управління різноманітних комісій, організацію роботи форумів, потужних демократично-організованих груп (за участі представників громадянського суспільства). «Governance» на практиці зорієнтоване на одночасне поєднання конкуренції та кооперації [9]. Це гарантує суттєве скорочення трансакційних витрат, раціоналізм використання ресурсів, зростання відкритості до інновацій (що в цілому, спрямовано на підвищення ефективності управлінської діяльності).

Лідерські навички державних службовців у системі «Governance», насамперед, зорієнтовуються на те, що адміністрація має постійно вирішувати низку нагальних поточних проблем, а саме: знаходити консенсус та компроміси, вирішувати протиріччя у вимогах та стандартах поведінки бізнес-структур, громадських організацій та інших представників суспільства (наприклад – профспілок); знаходити оптимальний баланс під час координації прийняття управлінських рішень; легітимізувати організаційно та технологічно процес прийняття управлінських рішень та запровадити дієвий контроль за їх виконанням тощо.

Державна служба, побудована на основі концепції «Governance» постійно стикається з певними ризиками. Так, державні службовці регулярно підпадають під впливкорпоративізму, що проявляється через конкретизовані інтереси та прагматичні дії бізнес-груп (чи під вплив інших інституційних гравців), які традиційнопрагнуть монопольно представляти свої бізнес- та соціально-економічні інтереси у тій чи іншій сфері. На практиці корпоративні групи часто надають інституційну підтримку державі (підтримують державні інтереси) у обмін на безпосередню участь у прийнятті загальнонаціональних політичних рішень. Приклад – необхідність щодо вирішення «гострого питання» трудового законодавства, що передбачає врегулювання відносин між «бізнесом» та «працею» (представниками якої є профспілки). Поширеним є варіант існування корпоративізму – модель «трипартизму», що враховує інтереси трьох головних гравців публічного управління: «держава – бізнес – профспілки», кожен з яких висловлює власні «вузькі» корпоративні інтереси (які можуть іти й всупереч інтересам суспільства в цілому). Розвиток лідерства для державних службовців (відповідно до концепції «Governance») потребує набуття навичок віднайдення управлінських рішень, які пріоритетом мають дотримання загальнонаціональних, суспільних інтересів (а не «вузьких» інтересів окремо взятого прошарку суспільства чи домінування окремих «вузьких» корпоративних інтересів бізнес-структур чи окремих соціальних прошарків суспільства).

Для усунення недоліків корпоративізму наприкінці ХХ ст. виникає і швидко набуває розповсюдження концепція публічного управління «Policy Network» (з англ. – «політичні мережі»), де під «мережею» розуміють всіх учасників процесу державного (публічного) управління, які діють спільно задля вирішення актуальних питань розвитку суспільства на засадах партнерських відносин та взаємодії [3]. Відповідно до концепції «політичних мереж» («Policy Network»), «політична мережа» в управлінні ґрунтується на рівноправному співробітництві державних та недержавних структур під час вирішення нагальних проблем розвитку суспільства. Учасниками цього процесу стають: публічна влада, представники громадянського суспільства, міжорганізаційні мережі нового публічного управління (спільні підприємства, стратегічні аль'янси, бізнес-групи, дослідницькі консорціуми, контрактні утворення, міжвідомчі, міжгалузеві об’єднання) та інші «інституційні гравці». Концепція «політичних мереж» проголошує як універсальний – сітьовий підхід щодо впровадження проектів державного (публічного) управління. Такий підхід визнано результативним для вирішення секторальних цілей та стратегічних завдань розвитку суспільства. Наприклад: розбудова загальноєвропейської цифрової мережі «Digital agenda for Europe» (Цифровий порядок денний для Європи» (відповідно до положень Стратегії «Європа-2020») передбачає прийняття управлінських рішень, у виробленні яких беруть участь всі зацікавлені сторони: держава, органи місцевого самоврядування, міжнародні телекомунікаційні компанії, будівельні організації, місцеві громади, екологічні організації, громадські організації, споживачі та інші інституційні «гравці» на ринку цифрових та комп’ютерних технологій. Розвиток лідерства у державних службовців, що діють у системі державного управління, яка розвивається у руслі концепції «політичних мереж» («Policy Network»), потребує наявність у фахівців не тільки навичок ефективного державного менеджменту, але й знань та компетенцій, що дозволяють оцінювати роль та значення кожного спеціалізованого інституту та структури, залучених до створення та функціонування «мереж».

Теоретики та практики публічного управління зазначають, що«політичні мережі»потребують державних службовців,здатних врахувати та поєднати складність, плинність (мінливість) поточного етапу прийняття політичних рішень та специфіку формування державної (у тому числі вузько-профільної соціально-економічної політики) у кожній сфері та у кожний конкретний період часу. «Політична мережа» породжує так званий «сітьовий підхід» до організації публічного управління, виступає як інструмент поєднання нестабільності та відкритості взаємодії всіх рівноправних «гравців» процесу, об’єднаних спільними інтересами, взаємозалежністю та добровільним співробітництвом. «Сітьовий підхід» модифікує поняття влади як політики «центру», замінюючи її трактуванням політики взаємної відповідальності та взаємних обов’язків всіх учасників процесу державного (публічного) управління, у т.ч.: органів державної влади, фірм, бізнес-асоціацій, громадянського суспільства, організацій публічного сектору, пересічних громадян тощо. Особливо значення концепції «політичних мереж» («Policy Network») важливо для реалізації структурної, секторальної політики країни. Зокрема, йдеться про розвиток енергетичного сектора, транспортної інфраструктури, про туризм та рекреацію, сферу охорони здоров’я, сферу вищої та професійної освіти та ін.

З початку ХХІ ст. і до сьогодення концепції державного управління модифікуються, еволюціонують, змінюються відповідно до нових умов господарювання та викликів глобалізації. Водночас, незмінною залишається вимога щодо розвитку лідерства у державних службовців. Нова генерація державних службовців, що мають навички лідерства стають основною рушійною силою впровадження комплексних соціально-економічних та інституційних реформ, що створюють дієве підгрунтя для просування країни шляхом цивілізованого, демократичного розвитку.

*Висновки*

У сфері державного управління розвинутих країн світу з початку ХХІ ст. і до нашого часу, концепції публічного управління «New Public Management», «Governance», «Policy Network» та ін. швидко набувають визнання та популярності. Натомість, у чистому вигляді ці концепції на практиці не впроваджуються. Під впливом ендогенних та екзогенних чинників концепції державного управління модифікуються, еволюціонують, змінюються відповідно до нових умов господарювання та викликів глобалізації, втілюючись на практиці у синергетичні моделі публічного управління, в основі якої – взаємозв’язок та взаємодоповнення, врахування всіх різноспрямованих іституційних процесів, що мають місце в країні. Для дієздатності державного (публічного) управління необхідною умовою виступає якісна професійна підготовка державних службовців, яку здійснює вища школа. Розвиток навичок лідерства стає обов’язковою умовою підготовки державних службовців, адже органам публічного управління, органам місцевого самоврядування надається свобода та самостійність (на принципах субсидіарності) для вирішення як поточних, так і стратегічних завдань регіонального, місцевого розвитку. Серед обов’язків державних службовців – забезпечити сталий та безпечний розвиток всіх сфер життєдіяльності громад (від утилізації ТПВ, забезпечення громадського порядку до сприяння розвитку малого та середнього бізнесу, залучення інвестицій та створення за рахунок цього нових робочих мість та ін.). Нова генерація державних службовців повинна мати навички лідерства, вміння самостійно находити оптимальні рішення щодо вирішення актуальних та гострих проблем суспільного розвитку країни під впливом як ендогенних, так і екзогенних ризиків. Лідерські навички державних службовців потрібні у ситуації, коли адміністрація має вирішувати актуальні проблеми розвитку суспільства, а саме: знаходити консенсус та компроміси між сторонами конфліктів, що виникають на рівні громад; вирішувати протиріччя у вимогах та стандартах поведінки бізнес-структур, громадських організацій та інших представників громадянського суспільства (наприклад – профспілок, волонтерських організацій, представників релігійних спільнот та ін.). Лідерство державних службовців необхідне для прийняття оптимальних рішень та взяття персональної відповідальності за ці рішення. Лідерство дозволяє знайти оптимальний баланс під час координації прийняття управлінських рішень; дозволяє легітимізувати організаційно та технологічно процес прийняття управлінських рішень та запровадити дієвий контроль за їх виконанням. Лідерські навички вкрай необхідні державним службовцям задля запровадження бізнес-орієнтованого публічного управління структурами державного сектора (у т.ч. йдеться про управління розвитком стратегічних об’єктів, що перебувають у державній власності) з метою підвищення ефективності їх діяльності та поповнення доходної частини бюджетів всіх рівнів. Виховання та розвиток лідерства у державних службовців нової генерації є однією із стратегічних задач вищої школи України. Адже високоосвічені державні службовці, що мають вміння лідерства – вкрай необхідні для України, економічна, соціальна, інституційна та політична сфера якої потребує комплексних та соціально-зорієнтованих реформ.

Список використаних джерел

1. Harris Ph., Moss D. In Search of Public Affais: A Function in Search of an Identity // Journal of Public Affairs. Vol.1.№ 2. 2001.

2. Sandler T. Collettive Action: Theory and Application. The University of Michigan Press. Ann Arbor. 1992.

3. Rhodes R. Understanding Governance. Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1997.

4. Shuler D. Public Affairs, Issues Management and Political Strategy: Methodological Approaches that Count // Journal of Public Affairs. Vol.1.№ 4. – Vol. 2. № 1. 2002.

5. North D. Institutions // Journal of economic Perspectives. 1991. Vol. 5. №. 1.

6. Coase R.H. [1988]. The Firms, the Market and the Law. Chicago, 1991.

7. Williamson O.E. Economics of governance: Framework and Implications // Langlois R. N. (ed.) Economics as a process. Cambridge, 1986.

8. Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation. - Jo Ann G. Ewalt. Department of Government. Eastern Kentucky University – 2001. – http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/UNPAN000563.pdf

9. Lynn L., Heinrich C., Hill C. Studying Governance and Public Management: Challenge and Prospect // Journal of Public Administration Research and Theory. 2000. Vol.10. № 2

***Bila Svitlana Oleksiivna****,*

*Professor, Doctor of Public Administration,*

*Professor of international economic affairs and business Department,*

*Educational and Scientific Institute of International Affairs (IIA),*

*National Aviation University (NAU), Kyiv, Ukraine*

**PRIORITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION MODERN CONCEPTION INTRODUCTION FOR THE DEVELOPMENT OF LEADERSHIP DURING THE PROCESS OF EXPERTS IN PUBLIC MANAGEMENT PREPARATION**

**Summary**

The core of the «New Public Management», «Governance», «Policy network» conceptions is represented in the article; their connection with the practice of public administration is highlighted. It is noted that the success of institutional and socio economic reforms implemented in the country as well as the efficiency of public administration system directly depend on the human capital quality, level of future civil servants’ special preparation and development of their leadership skills. The development of leadership in public administration within the higher education system should be aimed at providing the students with the knowledge of high quality, training the personal responsibility for the making management decisions and special preparation for introduction efficient state management, as well as at securing durable immunity against any corruption activities in the sphere of public administration. Nowadays the development of leadership skills is of great necessity within the process of civil servants preparation as well as preparation of local authorities. It is stipulated by the fact that they are given maximum of freedom and independence for solving both current and strategic tasks of regional and local development on the basis of subsidiary liability. Well-being and security of community members, success of socio economic, institutional and political reforms introduction in the country directly depend on professional qualities and leadership skills of civil servants. Within the higher education system in this country the challenge concerning the preparation of young generation of civil servants – leaders is of actual importance and it is practically oriented on successful advancement of Ukraine on the way of democratic reforms.

**Key words:** leadership; civil servants; public administration conceptions; reforms; higher education; public management; responsibility.