

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2024-1-01>
УДК 338.246.8:711.4

Дунаєв Ігор Володимирович,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри економічної політики та менеджменту
навчально-наукового інституту "Інститут державного управління"
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: i.dunaev@karazin.ua <https://orcid.org/0000-0002-0790-0496>

Громов Сергій Олександрович,
аспірант заочної форми навчання
кафедри економічної політики та менеджменту
навчально-наукового інституту "Інститут державного управління"
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
командир добровольного формування №5 Сумської територіальної оборони, місто Суми

e-mail: gromser78@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-9720-0222>

ДОСЯГНЕННЯ І ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ РИНКОВИХ ПІДХОДІВ В СУЧАСНОМУ ПУБЛІЧНОМУ ВРЯДУВАННІ ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКИХ ДЕРЖАВНИХ КОРПОРАЦІЙ

Анотація. Стаття присвячена спробі критичного переосмислення відомих досягнень і проблем використання ринкових підходів в сучасному публічному врядуванні для реформування українських державних корпорацій. Метою статті є обґрунтування перспективного вектору реформування державних корпорацій на основі комбінованого використання сучасних теоретичних концепцій публічного врядування, які прямо передбачають адаптацію чинних ринкових підходів корпоративного управління до більш інклюзивного і ціннісно-орієнтованого врядування. Логіка дослідження побудована на хронологічному розгляді концепцій

Як цитувати: Дунаєв І. В., Громов С. О. Досягнення і проблеми використання ринкових підходів в сучасному публічному врядуванні для реформування українських державних корпорацій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2024. № 1 (64). С. 6–26. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2024-1-01>

In cites: Dunayev, I.V., Gromov, S.O. (2024). Achievements and problems of using market approaches in modern public governance for reforming Ukrainian state-owned corporations. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (64), 6–26. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2024-1-01> [in Ukrainian].

© Дунаєв І. В., Громов С. О., 2024

 This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

публічного управління, починаючи від менеджеріалізації 1980-1990-х років до сучасних підходів, таких як «держава як платформа» (GaaP), колаборативне врядування та менеджмент публічних цінностей. Такий підхід дозволяє простежити еволюцію теоретичних основ і практичних застосувань у сфері державного управління. Автори дійшли важливого висновку, що порівняння двох перспективних сучасних теоретичних концепцій (колаборативне управління публічною політикою і менеджмент публічних цінностей) для потреб модернізації великих державних корпорацій в Україні два підходи доповнюють один одного і можуть бути застосовані паралельно. Колаборативне управління публічною політикою забезпечує врахування інтересів різних груп на етапі формування політики щодо держкорпорацій. А менеджмент публічних цінностей зосереджується на ефективній реалізації цієї політики на операційному рівні держкорпорацій відповідно до суспільних цінностей та інтересів. Відтак, ключовим завданням для українських реформаторів є ретельне збалансування логіки ринку та принципів публічного врядування з метою досягнення синергетичного ефекту від їх взаємодоповнюючого поєднання при збереженні пріоритетності суспільних цінностей. Робиться фінальний висновок, що для успішної реформи державних корпорацій в Україні у 2024-2030 роках необхідно буде застосувати новітню модель управління публічною політикою. Ця модель має інтегрувати кращі здобутки попередніх концепцій – гнучкість та орієнтацію на результат від «нового публічного менеджменту» і good governance, горизонтальні мережі та співуправління з громадянським суспільством, а також фокус на публічні цінності з концепції менеджменту публічних цінностей.

Ключові слова: *менеджмент публічних цінностей, управління публічною політикою, колаборативне управління, державний менеджмент, державні підприємства, великі державні підприємства, ціннісне управління.*

Актуальність теми дослідження. Сьогодні державні інституції стикаються з безпрецедентними соціальними як ціннісними, так із соціальними і технологічними викликами і потребами стрімкої трансформації, щоб продовжувати виконувати свої цільові функції, тому використання саме оновлених ринкових підходів у публічному врядуванні набуває неабиякої ваги. Динамічний розвиток цих концепцій (починаючи з нового публічного менеджменту в англо-саксонських країнах) для потреб саме публічного управління прийшовся на 1990-2000 рр.: усі вони ставили під сумнів традиційні ієрархічні моделі бюрократії і управління [4]. Одним із ключових аспектів сучасного бачення обраної теми є поступова зміна вектору публічної цінності. Громадяни як споживачі публічних послуг постійно вимагають вищої якості, відповідальності та орієнтованості на їхні потреби. Ринкові підходи, засновані на принципах ефективності (а не підтримки процесу виконання), конкуренції, споживчого вибору та підзвітності, можуть стати важливим інструментом для задоволення цих зростаючих очікувань.

Однак сьогодні категорично не можна знову повертатися у важливу, але просту бінарність «вартість – результат» у спробах оптимізувати роботи державних органів і забезпечити більш справедливий економічний розвиток за допомоги державного ресурсу (власності). Загалом концепція політики справедливого економічного зростання ґрунтується на передумові єдності публічної керованості, конкурентоспроможності та справедливості. Лі Чжао [26] демонструє роль соціальної економіки для інклюзивного розвитку, зазначаючи, що «огляд минулого та сьогодення призводить до розгляду соціальної економіки як важливого способу досягнення збалансованої економіки та інклюзивного суспільства разом з державним і комерційним секторами». Ця демократизація та соціальна економіка означають створення інституцій, що забезпечують не лише зростання, а й добробут. У зв'язку з цим, підхід, що склався в науці щодо відмінностей між екстрактивними та інклюзивними інституціями, відповідає загальноприйнятому розумінню нового економічного та соціального порядку:

«економічне зростання та процвітання пов'язані з інклюзивними економічними та політичними інституціями» [17].

Це міркування щодо взаємозв'язку політики розвитку та публічного управління ставить більш загальну проблему співвідношення політики та управління в сучасних публічно-управлінських перетвореннях навіть під час війни в Україні [13]. Домінуючий протягом тривалого часу погляд на сферу публічного управління як на простий технічний інструмент реалізації політики [10; 24], починає розмиватися і культурно-соціально, і технологічно (сьогодні вже панує концепція GaaP «державна платформа» [12]). На зміну деполітизації публічного управління як основної тенденції адміністративних реформ кінця ХХ - початку ХХІ століття (нового державного менеджменту та доброго врядування) приходять пошуки такого публічного управління, яке було б адекватним політичним інструментом досягнення цілей публічної політики. Що це означає?

Попри численні досягнення та проблеми використання ринкового підходу до державного управління на основі нового державного менеджменту (*new public management*) [17], досі відбувається трансформація ідейної основи реформ при використанні горизонтальних соціально-управлінських зв'язків держави та суспільства, які описуються у «доброму врядуванні» і платформному управлінні, що цілком забезпечується цифровими технологіями (принцип «більше за менше» для концепції GaaP «державна платформа») і політичною згодою на це більшості населення бути не тільки об'єктами, а й суб'єктами такого управління. Якщо раніше державне управління розглядалося як суто технічний інструмент реалізації політичних рішень, то сьогодні воно все більше визнається як ключовий політичний чинник, що формує та впроваджує публічну політику.

І вже сьогодні на колись складні проблеми публічної політики, напр., соціально справедливого розподілу вигід від управління державним майном, час і технології дають нові відповіді. У світлі швидкого технологічного прогресу, зокрема в галузі генеративного штучного інтелекту (ШІ), виникають нові можливості для швидкої оптимізації функцій чиновників та покращення якості управлінських рішень як з точки зору підтримки процесу, так і з точки зору вартості досягнення результатів публічно-управлінської діяльності.

І тут гостро постає питання, де і як ж черпати ресурс для більшої ефективності та прозорості державних корпорацій (*state-owned enterprises, SOE*)? Напр., в Україні ці великі і дуже великі компанії, які досі відіграють важливу роль в економіці України, буквально щодня стикаються з проблемами недостатньої підзвітності, численними конфліктами інтересів у корпоративному управлінні, бюрократичними перешкодами та безвідповідальним ставленням менеджерів до своєї роботи. Впровадження ринкових підходів, таких як реалістично визначені ключові показники ефективності, швидке виконання фінансових зобов'язань перед контрагентами, неконкурентні процедури, незалежний моніторинг та у цілому зміцнення корпоративного управління гарантовано буде дієвим інструментом для подолання цих викликів та підвищення ефективності функціонування державних корпорацій.

Варто зазначити, що впровадження ринкових підходів у публічному врядуванні не є однозначним процесом і потребує ретельного аналізу та врахування специфічних контекстів і умов різних країн та організацій. Необхідно знайти баланс між ринковими механізмами та забезпеченням загальнодос-

тупності та рівності у наданні державних послуг, а також дотриманням принципів верховенства права та демократичного врядування.

Огляд останніх досліджень і досвіду за темою. Протягом останніх 20 років еволюція ідей у цій сфері демонструє [9; 19; 20] поступове зміщення фокусу від суто економічної ефективності до більш збалансованого підходу, що інтегрує соціальні, етичні та демократичні цінності. Сучасні тенденції підкреслюють роль залучення різних стейкхолдерів, співпраці та використання нових технологій для забезпечення прозорого та підзвітного публічного управління державними активами в інтересах усього суспільства [6]. За останні 10-15 років концепції належного врядування (good governance) та менеджменту публічних цінностей зазнали значної еволюції. Науковці та практики шукають нові підходи до забезпечення ефективного, підзвітного та етичного публічного управління, здатного створювати цінності для громадян.

Концепція good governance, яка спочатку фокусувалася на принципах прозорості, підзвітності, верховенства права та участі громадян, поступово розширилася, включаючи нові виміри. Марк Бевір (Mark Bevir) наголошує на важливості суспільного і соціального діалогу та вибору у процесах публічного врядування, що сприяє залученню різноманітних перспектив та формуванню спільного розуміння цінностей і цілей. Патрік Данлів (Patrick Dunleavy) та його співавтори пропагують ідею «цифрової ери врядування», яка передбачає використання «цифри» для підвищення ефективності, прозорості та залучення громадян.

Наступний еволюційний крок у вигляді «нового публічного управління» (new public governance), запропонований Стівеном Осборном та його колегами, підкреслює роль горизонтальних партнерських зв'язків між державою, приватним та громадянським суспільством у забезпеченні ефективного врядування. Ця концепція наголошує на важливості співпраці, взаємного навчання та спільного створення публічних цінностей.

Водночас, теорія менеджменту публічних цінностей (public value management), представлений роботами Марка Мура [18] та його послідовників (Джон Алфорд [7], Джанін О'Флінн), наголошує, що державне управління повинно зосереджуватися не лише на досягненні ефективності та результативності, але й на створенні публічної цінності для громадян та суспільства. Це включає забезпечення відповідальності перед громадянами, реагування на їхні потреби та очікування, а також сприяння суспільним цінностям, таким як рівність, соціальна згуртованість та екологічна стійкість. Тобто, за цією концепцією, державні службовці-керівники бути не лише менеджерами, а й лідерами, які здатні залучати різноманітних стейкхолдерів і знаходити баланс між конкуруючими цінностями та інтересами.

При проєктуванні концепцій належного врядування (good governance) та менеджменту публічних цінностей на сферу державних корпорацій та управління державним майном постають важливі питання щодо ціни і цінності від такого володіння, а також чиї інтереси насправді представляє це управління. Чому це так? Традиційно вважалося, що державні корпорації та майно існують для забезпечення суспільних благ і задоволення потреб громадян. Однак на практиці часто спостерігаються конфлікти інтересів, коли найняті менеджери або політики, які призначаються для управління від імені народу, діють радше в своїх власних інтересах або в інтересах певних приватних корпорацій. Тому ключовим викликом good governance у цій сфері є забезпечення

справжньої підзвітності перед громадянами та орієнтації на створення публічної цінності для суспільства в цілому [22]. Необхідно розробити ефективні механізми залучення громадян, прозорості процесів прийняття рішень та моніторингу діяльності державних корпорацій.

Ми переконані, що цифрові «проривні технології» (блокчейн і платформи на ньому, штучний інтелект, аналітика великих даних, інтернет речей та ін.) можуть відігравати дуже важливу роль у цьому процесі, забезпечуючи відкритий доступ до інформації, аналітики та інструменти цифрової, зокрема – прямої демократії. Водночас, критично важливо розробити належні етичні рамки та правила для уникнення ризиків зловживань, пов'язаних із використанням штучного інтелекту чи великих даних у прийнятті рішень державними корпораціями. Ключовим принципом має стати орієнтація на створення не лише економічної, але й соціальної та суспільної цінності від володіння державними активами. Менеджмент публічних цінностей вимагає залучення різних стейкхолдерів, вивчення їхніх очікувань та знаходження балансу між часто конфліктними інтересами. Відповідно, державні менеджери (а це – фактично найняті особи 100%-во за кошт народу і держави) у цій сфері мають бути не просто менеджерами, а публічними лідерами, здатними формулювати бачення, досягати консенсусу та забезпечувати довгострокові вигоди для всього суспільства від управління стратегічними державними активами. Лише так можна подолати поширену проблему, коли цінності створюються здебільшого для вузького кола осіб – призначених менеджерів, політиків чи пов'язаних з ними бізнес-структур.

Чудовим прикладом цього є триваючі зміни в корпоративному управлінні державних підприємств у ЄС, розпочаті з 2020 року. Так, у березні 2021 р. Європейська Комісія оновила керівні принципи щодо корпоративного управління державних підприємств у країнах ЄС. Ці принципи відображають сучасні концепції публічного врядування, наголошуючи на важливості чітко визначених мандатів щодо створення публічних цінностей, ефективного нагляду, прозорості та залучення зацікавлених сторін. Зокрема, нові керівні принципи закликають до розмежування регуляторних та власницьких функцій держави, впровадження незалежних наглядових рад із збалансованим представництвом, регулярної звітності та аудиту, а також діалогу із стейкхолдерами. Вони також наголошують на важливості використання новітніх технологій для підвищення ефективності та прозорості.

Метою статті є обґрунтування перспективного вектору реформування державних корпорацій на основі комбінованого використання сучасних теоретичних концепцій публічного врядування, які прямо передбачають адаптацію чинних ринкових підходів корпоративного управління до більш інклюзивного і ціннісно-орієнтованого врядування.

Застосована методологія. Дослідницька методологія статті містить акцентований теоретичний підхід, поєднуючи теоретичний аналіз, синтез та індукцію і дедукцію. Основні дослідницькі задачі включають:

- аналіз еволюції концепцій публічного управління та їх застосування до державних корпорацій;
- оцінка ефективності ринкових підходів у реформуванні державних корпорацій;
- вивчення сучасних викликів та проблем, що виникають у процесі реформування державних підприємств.

Логіка дослідження побудована на хронологічному розгляді концепцій публічного управління, починаючи від менеджеріалізації 1980-1990-х рр. до сучасних підходів, таких як «держава як платформа» (GaaP), колаборативне врядування та менеджмент публічних цінностей. Такий підхід дозволяє простежити еволюцію теоретичних основ і практичних застосувань у сфері державного управління. Так, виклад основного матеріалу подається за логікою хронологічного розгляду концепцій, які разом описують логіку модернізації публічного управління: менеджеріалізація як вектора публічно-управлінських реформ у 1980-1990-х рр., зміна ідеології адміністративних реформ на початку 2000-х рр.: від менеджеріалізації до «уряду, орієнтованого на громадян»; пошук нових основ публічно-управлінських реформ у 2014-2024 рр.; колаборативне управління публічною політикою як нова стратегія реформування публічного сектора на найближче десятиліття.

Виклад основного матеріалу побудуємо за логікою хронологічного розгляду концепцій, які разом описують логіку модернізації публічного управління. Розпочнемо з менеджеріалізації як вектора публічно-управлінських реформ у 1980-1990-х рр. була спричинена низкою економічних, соціальних та політичних чинників, що зумовили кризу держави загального добробуту та потребу в модернізації державного управління. Загальними передумовами адміністративних перетворень у цей період стали зростаючий обсяг публічного сектора, нестійкість економічного та соціального розвитку, інтернаціоналізація та глобалізація процесів розвитку, збільшення інформаційних потоків і технологій, різке падіння довіри населення до держави та бюрократії, а також перехід до цінностей постмодерну (тобто відмові від загальноприйнятих істин та абсолютних цінностей, натомість фокусуючись на фрагментарності, множинності інтерпретацій та суб'єктивному досвіді) у культурі та способі життя.

Паралельно з практичними кроками щодо реформування державного управління зростало розуміння необхідності підкріпити їх новими теоретичними підходами та аналізом міжнародної практики адміністративних трансформацій. Спостерігалася зростаюча увага до зміни ставлення практиків до адміністративної науки та залучення її потенціалу до реформаторського процесу [6; 15]. Потреба в таких реформах ставала дедалі нагальнішою наприкінці 1970-1980-х рр. через низку економічних, соціальних і політичних обставин. Найбільш очевидно вона проявилася в англосаксонських країнах, звідки згодом були запозичені багато теоретичних ідей та практичний досвід. Передусім, необхідність адміністративних змін визначалася економічними та соціальними причинами, які були усвідомлені консервативними урядами, що прийшли до влади в той час у низці західних країн.

Ймовірно, основною причиною стало зростаючий тиск на державні видатки комбінації факторів соціального порядку, спричинених збільшенням кількості пенсіонерів при катастрофічному зниженні економічно активного населення, зростанням безробіття та постійним підвищенням споживчих очікувань громадян не лише щодо загальних стандартів життя, але й щодо стандартів суспільних послуг, що надаються державою. Хоча ці судження стосуються передусім Великобританії, але й в інших країнах економічні та соціальні питання, пов'язані з потребами населення та фінансовими, організаційними можливостями держави щодо їх задоволення, були висунуті на перший план.

Зростаючий дефіцит державного бюджету в цих умовах змушував уряди західних країн вдаватися до рішучих заходів із реформування державного

управління задля більш раціонального витрачання ресурсів та підвищення ефективності їх використання. Економічний підхід до державного управління та державної служби став домінантою політики їх реформування. У центр реформ було поставлено проблему ефективності в усіх її формах – економічній, соціальній, організаційній. Ця «менеджеріалізація» державного сектору ґрунтувалася на впровадженні ринкових механізмів, принципів підприємництва та досягнень корпоративного менеджменту в публічне адміністрування. Основними ідеями стали орієнтація на результати, децентралізація повноважень, підзвітність, конкуренція та вимірювання продуктивності. Запозичивши концепції з приватного сектору, нова філософія публічного менеджменту (*new public management*) прагнула створити т.зв. «підприємницьку культуру» в державних установах.

Однак, незважаючи на очевидні переваги у вигляді підвищення ефективності та економії ресурсів, критики цього підходу застерігали про потенційні ризики надмірної комерціалізації та ігнорування соціальної складової публічного управління. Виникали побоювання, що зосередженість лише на показниках результативності може підірвати фундаментальні цінності державної служби, такі як безсторонність, чесність і турбота про суспільне благо. Крім того, запозичення ринкових практик у державну сферу породжувало складнощі через відмінності між логікою приватного підприємництва та публічної місії, а також між культурами цих секторів. Виклики імплементації нового менеджеріального підходу включали опір змінам з боку бюрократії, труднощі вимірювання продуктивності в соціальній сфері та брак відповідних управлінських навичок у державному секторі.

Загалом, незважаючи на суперечливі наслідки, менеджеріалізація адміністративних реформ 1980-1990-х рр. заклала основу для подальшої еволюції публічного управління, виводячи його за рамки традиційної бюрократичної моделі та впроваджуючи ринкову логіку задля підвищення ефективності та орієнтації на результати.

Економічний підхід до публічно-управлінських реформ знайшов своє втілення в концепції переходу від державного адміністрування до державного менеджменту, що спричинило серйозні зміни в теорії та практиці державного управління. Було висунуто безліч конкуруючих концептуальних схем, проте в центрі залишався менеджеріальний підхід: глобальний тиск ефективності та продуктивності в суспільному секторі, ймовірно, є найбільш вираженим в літературі з державного управління. Цей підхід отримав назву нового державного менеджменту (*new public management*), в основі якого лежать передумови теорії раціонального вибору та ринкових установок загалом.

Характеризуючи загальні напрямки змін у державному управлінні, що знайшли вираження в його менеджеріальній реформі в різних країнах, їх можна звести до спроб запровадження ринкових механізмів, інституцій та установок в організацію та діяльність сучасної держави. Криза адміністративної держави, що виявилася у втраті керованості суспільними справами, хронічно неефективному використанні коштів платників податків, погіршенні якості послуг для населення, зростанні бюрократизму та негнучкості прийняття рішень, падінні громадської довіри до органів влади та державної служби, посиленні дисфункцій в управлінні, корупції тощо, призвела до перегляду ідеології державного управління та концепції держави. Так концепцію адміністративної держави почали заміщувати концепцією ефективною держави.

1) Різко зросла увага до фінансового менеджменту в державному секторі. Йдеться про економію державних фінансів та посилення зацікавленості державних службовців і структур у їх заробітку, а не просто планомірному витратанні.

2) Реформа в ідеалі мала на меті підвищити значущість оцінки діяльності державних службовців та органів за результатами, а не за активністю чи кількістю дій. Результативність та продуктивність управлінської діяльності протиставлялися марній витраті часу, формальній активності та самозамилуванню програмами. При цьому результат включав не лише економію засобів досягнення цілей, але й якість послуг для населення.

3) Реформа намагалася змінити відносини між державним службовцем і людиною, яка звертається до держави та користується її послугами. Насамперед, відзначалося прагнення підвищити сервісну роль держави та її виконавчих структур. Надання послуг населенню, розвиток системи послуг та підвищення їхньої якості ставали метою адміністративних реформ.

4) Серйозній критиці було піддано традиційний принцип монополії в організації та діяльності державних органів з надання низки послуг та виконання функцій. Ця критика супроводжувалася переглядом ставлення як до приватного та публічного секторів, так і до самої структури державних органів і установ. Адміністративна реформа була спрямована на впровадження принципу конкуренції в систему державного управління.

5) Ринковий підхід до державного управління був спрямований проти бюрократичної ієрархічності в його організації [16]. Тому реформування державної організації управління включало тенденції децентралізації та деконцентрації структур і функцій.

6) Важливого значення в процесі реформи державного управління набула модернізація підзвітності та контролю за діяльністю державних структур, установ та службовців. При цьому реформа була спрямована на підвищення свободи в їхній діяльності.

7) Адміністративна реформа охоплювала також перебудову механізмів прийняття управлінських рішень та впровадження державної політики шляхом підвищення гнучкості структур і функцій, розвитку їхньої адаптивної здатності реагувати на мінливе середовище, формування інноваційної культури та орієнтації на стратегії розвитку. Загалом реформа мала на меті змінити характер і стиль управлінської діяльності відповідно до проблем нестійкого розвитку, конкурентних відносин, ринкових орієнтирів та оцінок.

Однак слід визнати, що тодішня – хронологічно відома нам перша спроба менеджеріалізму в державному управлінні мала не тільки успіх, а й суттєві невдачі та парадокси. Посиливши роль ефективності розподілу ресурсів, реформа залишила поза увагою питання справедливості розподілу. Новий державний менеджмент відокремив процес розробки політики від її реалізації, штучно деполітизувавши державну службу. Введена конкуренція в системі державного управління порушила єдність в реалізації управління і політики. З системи публічного управління вилучені неекономічні оцінки його ефективності. Процес оцінки показників ефективності став новою формою домінування і бюрократичного втручання. Розрахована на економію коштів реформа призвела до зростання витрат на управління. Акцент на приватизації сфер і функцій призвів до посилення регулювання. Мода на реформи не враховувала специфіку різних органів державної влади і економічне обґрунтування їх реформування.

Зміна ідеології адміністративних реформ на початку 2000-х років: від менеджеріалізації до «уряду, орієнтованого на громадян». Наприкінці 1990-х – початку 2000-х років відбулися деякі зміни в ідеології адміністративних реформ, пов'язані з кризою економічного підходу до публічного управління. Незважаючи на те, що менеджеріальні механізми все ще зберігаються, виникнення мережевих суспільних структур трансформувало завдання публічного управління. Термін «governance» (врядування) був взятий як основний для опису нового способу управління в мережевому суспільстві, що підвищило значимість соціально-політичних питань взаємодії суб'єктів, залучених до публічного управління.

Відновлення значимості політичного аспекту публічного управління в новій концепції характеризувалося не тільки старими сюжетами (збільшення політичної ролі виконавчих органів влади), але і новими складовими, такими як розгляд державного управління як функції суспільної координації, яку покликані виконувати не тільки професійні менеджери, але і структури та інститути громадянського суспільства [21]. Державні справи, органи та організації прагнуть бути публічними і відкритими для суспільних дискусій, які стають важливим ресурсом прийняття політико-управлінських рішень.

Основним принципом прийняття політичних і організаційно-управлінських рішень є прагнення до досягнення загального блага, загального інтересу, які визначаються як державою, так і суспільством. Етичний кодекс стає важливою складовою оцінки управлінської діяльності. Процес політико-управлінської діяльності збагачується новими формами і механізмами, такими як громадська експертиза, громадські форуми, державно-громадські комісії тощо.

Загалом, традиційна проблема співвідношення політики і управління в новій концепції розглядається з точки зору взаємозв'язку суспільства з державними інститутами. Хоча питання економічної ефективності залишаються актуальними, на перший план виходять проблеми чутливості і відповідальності державного управління, політичної стабільності і відсутності насильства, якості регулювання, верховенства права і боротьби з корупцією.

За часів британського уряду Тоні Блера (1997-2001 рр.) адміністративні реформи набули нових напрямків, зосередившись на розвитку місцевого самоврядування, модернізації парламенту, деволуції та електронного уряду. Уряд Девіда Кемерона (2010-2014 рр.) продовжив реформи, зосередившись на залученні громадськості в процеси контролю та визначення публічної політики. Адміністрація Джорджа Буша-молодшого продовжувала стратегію нового державного управління, але зробила акцент на чутливості до потреб громадян і орієнтації на результати. Тодішній американський президент Барак Обама бачив адміністративні зміни в підвищенні відповідальності та результативності публічного управління.

У Франції бюджетна реформа 2001 р. збільшила контроль парламенту над бюджетним процесом, а конституційна реформа президента Ніколя Саркозі зміцнила роль парламенту в політико-адміністративній системі. У Швейцарії адміністративна реформа 2005-2007 рр. була спрямована на економію бюджету та підвищення ефективності публічного управління. Норвегія проводить адміністративну реформу з 2005 р., яка поєднує елементи нового державного управління та постменеджерських тенденцій, зосередившись на активізації ринку праці та наданні послуг населенню. У 2006 р. були створені пілотні структури управління, які склалися з місцевих органів соціального

обслуговування та служб нової норвезької адміністрації праці та благоденства (the Norwegian Labour and Welfare Administration).

Однак, нове державне управління має свої недоліки. Вони були пов'язані з тим, що взаємодія з суспільством часто розчиняла загальні завдання публічного управління в тактичному реагуванні уряду на виникаючі суспільні потреби. Управління без уряду/держави (governance without government) позбавляло політику свого центру організації стратегічних цілей. Збереження дихотомії політики та управління, деполітизація публічного управління набули форми соціальної чутливості без політичного вибору. У Мережі проблема публічного управління не вирішувалася, коли зацікавлені сторони (стейкхолдери) мали потенційно несумісні інтереси. Система не була орієнтована на об'єднання економічної та соціально-політичної сторін належного публічного управління. Проявилися приховані дисбаланси владних відносин у мережевій її організації.

Пошук нових основ публічно-управлінських реформ у 2014-2024 рр. Сучасні системи державного управління стикаються з новими дуже складними викликами, які зумовлені і зовнішніми, і внутрішніми факторами. Сьогоднішня керованість вимагає особливої чутливості до екологічних, міграційно-соціальних і безпекових ризиків. Сучасна система державного управління не тільки повинна реагувати на нові виклики, але й сприяти соціальним і цифровим інноваціям.

Що ми маємо фактично зараз? Постмодернізм 20-ого століття поставив під сумнів системну стабільність (великі мета-наративи) та вивів на перший план множинність/плюралізм, різницю та невизначеність. Хоча постмодернізм історично подоланий як спосіб створення нового, але не як джерело критичного мислення. Отже, говорити про сучасний світ і нормальний порядок можливо лише в термінах «новий світ» і «нова нормальність». А які концепції нам потрібні для опису цього нового світу та нормальності?

1) «Складність»: наш світ є складним (багатошаровим, багаторівневим, з поєднанням у «одній пляшці» людей і речей, минулого і майбутнього, пам'яті та підсвідомого, природи і культури), постійно змінюється (немає домінування вектора прогресу) і нелінійним (хаотичним і відкритим). Системність і стабільна цілісність не можуть розглядатися як відповідні категорії. Незнижувана складність і невизначеність у природному і соціальному світах є викликами нового порядку.

2) «Контингентність»: ми живемо в світі з непередбаченими обставинами природного і соціального характеру, на які майже неможливо впливати. Причини і наслідки, випадковість і статистичні закономірності не можуть бути 100%-во надійними способами пояснення зв'язків між подіями.

3) «Рекурсивність»: це коли система змінюється сама в собі через зміни в комунікації, взаємодії та динаміці інститутів. Це поняття часто використовується для опису змін всередині системи в її власних складових або цінностях. Це своєрідне «самовиробництво», коли взаємодія між елементами створює нову систему, яка потребує нового балансу цінностей і змін.

4) Свідомість – як творча і когнітивна здатність людей до сприйняття навколишнього світу – вписана в цей світ у вигляді конструктивної і трансформуючої сили. При цьому форми свідомості і пізнання різноманітні. Під сумнівом опиняється істина пізнання. Прагматика (контекстуальність) стає вищою за догматику (універсальність). Знання (різноманітність), а не

інформація перетворюється на імпульс руху, що особливо гостро корелюється з категорією «довіра», яка може бути технологічно гарантуватися у цифровому світі за допомоги блокчейн і платформи. А, відповідно, різноманітні форми обробки великих даних формують простір адаптації та контролю. Криза простих методологій подолана новими онтологіями.

Відповідно до вищезазначеного, «нова нормальність» розуміється швидше (1) як нормальність процесу, а не порядку; або (2) як нормальність вмісту, а не форми. Державне управління реагує на нові потреби, змінюючи ракурси розгляду відносин між політикою (policy) та управлінням (governance). Відповідно, «нова якість управління» в сучасному світі означає перехід від традиційних бюрократичних підходів до більш гнучких, інноваційних та collaboration-орієнтованих моделей управління, що враховують потреби та інтереси всіх зацікавлених сторін. Для державних корпорацій в Україні це буде означати зміну фокусу з виключно фінансових показників на досягнення стратегічних цілей, сталого розвитку та створення публічної вартості. Це разом дозволяє виокремити декілька сучасних (буквально станом на зараз у 2024 р.) тенденцій у трансформаціях публічного управління:

1) Від департаментизації до консолідованого управління. Новий державний менеджмент характеризувався створенням відносно автономних департаментів (агентств), які виконували певні ізольовані публічні функції. Однак нові реформи демонструють іншу тенденцію – консолідоване управління, об'єднання агентств та їх включення до міністерств. Спостерігається зменшення кількості агентств та підвищення ролі міністерств і уряду в цілому. Це відображається або в загальнодержавній консолідації – централізовано керованих ініціативах з «перезавантаження» широкого кола агентств у всіх або переважній більшості сфер політики, або в секторній консолідації, що охоплює одну сферу політики або певний тип урядової функції. Зростає координуюча та інформаційна роль так званих центрів державного управління в уряді – допоміжних структур виконавчої влади, таких як генеральний секретаріат, офіс реформ, офіс/апарат президента, секретаріат уряду міністрів чи парламенту тощо.

2) Від прагматики дня до стратегічного управління. Увага зосереджується на підвищенні здатності урядів пом'якшувати майбутні загрози та швидко реагувати на виклики, впровадженні програмних методів управління та створенні структур управління програмами, широкому використанню великих даних для інформування розробників політики. Державна політика представляється як раціональна відповідь на економічні потреби, що виникають, та потенційно загрозливі майбутні події через стратегічне управління [25]. Широке використання великих даних для інформування розробників політики базується на нових цифрових способах збору та обробки даних. Необхідним є створення організаційних, управлінських та інформаційних систем для ефективного використання даних для управління політикою. Однією з основних задач державної служби є формування здатності державних службовців пов'язувати свою діяльність з стратегічними завданнями уряду.

3) Внесення постійних змін у внутрішнє життя через навчання на основі непередбачених обставин онтологічної складності є проявом «агентності». Поствеберівська бюрократія є не тільки технічним, але й політичним інструментом реалізації публічної політики. Тому необхідно формувати дійсно лаконічну за кількістю осіб і виконуваних процедур, професійну, стратегічну та

інноваційну державну службу. Цифровізація – це, мабуть, оптимальний і максимально безболісний спосіб її оптимізації та автоматичного налаштування під реалії. Досі бюрократія є найкраще оснащеним інститутом для вирішення складних проблем, що вимагають досвіду та тривалого часу. Для цього необхідні чіткі цілі, політична підтримка та автономія в використанні ресурсів. Тоді вища ефективність державної служби буде підвищуватися шляхом використання нових цифрових технологій (напр., ревізія/аудит бізнес-процесів і індикаторів за допомогою генеративного штучного інтелекту і широкому впровадженню платформного урядування), регулювання праці на основі загальних трудових законів, зв'язку оплати праці з відповідністю компетенцій та результатів, кар'єрного зростання та ефективності діяльності, стимулювання інноваційності та експериментів. Публічна інтегрованість як система етичних цінностей, принципів і норм для захисту та пріоритету суспільних інтересів над приватними ставиться як завдання реформи державної служби. Реформи спрямовані на підвищення координуючої ролі старших державних службовців, збереження балансу між реагуванням на політичну волю уряду та збереженням ідеалу професійної державної служби, орієнтацію не на галузеву специфіку, а на загальне лідерство та управління. Невизначеність, що виникає внаслідок глобалізації, вимагає мережевого підходу до управління державним сектором і меншій ролі державних менеджерів у управлінні та більшій ролі лідерства [11].

Тим не менш, слід визнати, що подальше вживання категорії «new governance» без уточнюючих слів вже не є актуальним, оскільки в сучасній літературі все більше використовується термін «колаборативне управління/врядування» (collaborative governance) [8; 14; 23], що підкреслює важливість співпраці та партнерства між державними та недержавними сторонами. Також усі трансформації в публічному управлінні відбуваються під тиском цифрових технологій та зростаючого «сніжного кома» інноваційних наслідків від них саме у публічному управлінні і широкій культурі. Це є і буде однією з ключових тенденцій сьогодення і завтрашнього дня. І, таким чином, подібну нову структуру публічного врядування можна описати як управління публічною політикою (*governance of public policy*).

Колаборативне управління публічною політикою як нова стратегія реформування публічного сектора на найближче десятиліття. Як мінімум, цей підхід визнає, що публічна політика є результатом спільних зусиль та відповідальності, а не лише дій держави. Крім того, все більше уваги приділяється використанню цифрових технологій та інновацій для поліпшення надання публічних послуг, підвищення прозорості та залучення громадян до процесу прийняття рішень.

У контексті теми цієї статті, що прямо пов'язана з пошуком нової концепції для глибокого і надійного реформування державних корпорацій в Україні, слід послідовно розглянути два словосполучення: 1) «управління публічною політикою» і, відповідно, 2) «колаборативне управління публічною політикою».

Щодо першого словосполучення, то сучасна загальна теорія публічної політики виділяє різні типи режимів управління публічною політикою, які пов'язані з роллю держави в ній. Ці режими включають значне різноманіття, викликане історичною динамікою розвитку управління публічною сферою та реалізацією публічних благ. Якщо взяти термін «управління публічною політикою» (*governance of public policy*) в англійському варіанті, його зміст

пов'язаний з особливим режимом управління, який підкреслює важливість горизонтальних відносин між державою, бізнесом і громадянським суспільством, що трансформують публічну політику в напрямку сфери спільної діяльності та відповідальності державних і недержавних утворень при посиленні координуючої функції держави.

Поняття «управління публічною політикою» з'явилося відносно недавно, і його визначення все ще є недостатньо чіткими та повними. Існує кілька підходів до опису цього терміну, і вони мають певні нюанси використання в наявних документах та літературі.

По-перше, управління публічною політикою може стосуватися спеціальних агентств, створених урядами для реалізації публічної політики в різних секторах публічної сфери (охорона здоров'я, освіта, соціальне забезпечення тощо) та на різних рівнях публічної політики (національний, регіональний, муніципальний). У цьому контексті управління публічною політикою представлено управлінням публічними корпораціями, і воно стосується питань призначення керівного складу, підзвітності та відповідальності перед відповідними держструктурами, комунікації з урядом, прозорості дій менеджменту корпорацій та ін. Цей підхід є досить вузьким і специфічним, але він свідчить про роль держави в публічній політиці.

По-друге, управління публічною політикою стосується взаємозв'язку всіх структурних компонентів публічної політики, які займають різне положення в системі публічного управління. Це включає федеративні держави, децентралізовані системи, багаторівневе управління, державні та муніципальні структури, а також участь бізнесу та громадянських асоціацій разом з державою та місцевим самоврядуванням у публічній політиці. Така система управління публічною політикою необхідна для регулювання різних типів розривів (інформаційних, фінансових, адміністративних, цільових, відповідальності), які супроводжують взаємозв'язані інститути публічної політики на різних рівнях. Основним інструментом тут є координація та формування відповідних компетенцій у всіх зацікавлених сторін для реалізації публічних цілей та завдань.

По-третє, управлінська проблематика неявно присутня в концепціях політичного процесу. У останні 10-15 років, з глибоким розвитком концепції «нового управління» (governance у різних її проявах), політичний процес все більше розглядається як політико-управлінський процес, особливо в контексті імплементації – впровадження політики [1; 3]. Розглядаючи імплементацію з позицій нового управління, вчені розширюють розуміння цієї стадії політичного процесу, включаючи управління політичними процесами, внутрішньо-організаційними відносинами та зовнішніми і внутрішніми контактами в процесі реалізації цілей політики.

Як бачимо, управління публічною політикою є складною та багатовимірною концепцією, яка виходить за межі традиційного розуміння державного управління та політичного процесу. Воно передбачає горизонтальні відносини між державою, бізнесом і громадянським суспільством, координацію та взаємодію між різними зацікавленими сторонами, а також врахування контекстуальних факторів, таких як політичний режим, принципи управління, технології та механізми, здібності акторів публічної політики та інші фактори, які впливають на управління публічною політикою та її компонентами.

І разом це вже створило непоганий «фундамент» для появи і подальшого розвитку «колаборативне управління публічною політикою». Особливістю управлінської та теоретичної проблематики сьогодні для нового поняття «ко-

лаборативне управління публічною політикою» є фокус на співпраці та партнерстві між різними акторами в процесі формулювання та реалізації публічної політики. Це передбачає перехід від традиційної моделі «верхівкового» управління до більш горизонтальної та інклюзивної моделі, де держава виступає в ролі фасилітатора та медіатора, а не одноособового регулятора. Однією з ключових особливостей цієї парадигми є визнання того, що публічна політика є результатом взаємодії багатьох зацікавлених сторін, включаючи не тільки державні установи, але також громадян, бізнес, некомерційні організації та інші суб'єкти. Відтак, ефективне управління публічною політикою вимагає наявності механізмів для спільної роботи та діалогу між цими акторами, а також врахування їхніх інтересів та потреб.

З теоретичної точки зору, колаборативне управління публічною політикою вимагає перегляду традиційних підходів до вивчення політичних процесів та державного управління. Зокрема, це передбачає фокус на таких концепціях, як мережеве управління, соціальний капітал, довіра та спільне навчання. Це також вимагає розробки нових методів та інструментів для вимірювання та оцінки ефективності колаборативного управління публічною політикою, а також вивчення умов, за яких таке управління може бути успішним.

Загалом, ця вищевказана теоретична сутність є віддзеркаленням більш широких тенденцій у сучасному суспільстві, зокрема зростанням значення громадянського суспільства, децентралізації влади та поширенням цифрових технологій, які сприяють більш активному та інклюзивному діалогу між різними учасниками. А, мабуть, ідеальне і своєчасне середовище для його запровадження «тут і зараз» в Україні – це державні корпорації, які досі насичені сотнями проблем на тлі неефективності управління державним (народним майном), непідзвітності і прихованих конфліктів інтересів.

Якщо уявити, що сьогодні «управління публічною політикою» (*governance of public policy*) дійсно може успішно трансформуватися у колаборативне управління, при цьому (1) охоплюючи залучення різних зацікавлених сторін (стейкхолдерів) до процесу прийняття рішень та формування політики і, (2) забезпечуючи кращу прозорість, підзвітність та врахування інтересів різних груп, то чи не будуть страждати (звичайно, з концептуальної точки зору) прозорість, підзвітність, ефективність? Це цікаве питання, відповідь на яке міститься скоріше у етично-ціннісній площині, а ніж в організаційній чи правовій.

Наприклад, станом на початок червня 2024 р., події з чутливими «витокми» дуже конфіденційної інформації від впливових українських урядовців і антикорупційних структур, напр., про хід кримінального слідства [6], на користь приватних фігурантів такого слідства (а чинна архітектура цих органів влади і призначення на вищі посади в них в Україні було побудовано на принципах залучення різних стейкхолдерів до процесу прийняття рішень та прозорого формування політики), засвідчують (1) інституційну незрілість нових формально утворених антикорупційні структури і (2) досі велику залежність від людського фактору – як мінімум, їх лідерів. Окрім іншого, цей кейс вказує на те, що покладатися тільки на ефективність і інклюзивність в прийнятті рішень не матиме належного сенсу. Тоді потрібно ще і публічно апелювати до публічної цінності та вміло оперувати нею. На нашу думку, для успішного реформування оптимальним буде поєднання обох підходів. Колаборативне управління дозволить залучити всі зацікавлені сторони та врахувати їхні інтереси на етапі формування політики. А менеджмент публічних цінностей забезпечить ефективну реалізацію затверджених реформ з акцентом на сус-

пільні блага та цінності. Крім того, важливо враховувати специфіку кожного державного підприємства, галузі та поставлених цілей реформ. У одних випадках може бути доцільнішим зробити більший акцент на колаборативному управлінні, в інших – переважно на менеджменті публічних цінностей.

Якщо політичний характер і policy work (робота з формування, реалізації та оцінки публічної політики) не підкорюються менеджерській ментальності, то регулятивна функція держави у державних підприємствах (*state-owned enterprises, SOE*) змінюється від контролю та нагляду – до співпраці та фасилітації. Держава все ще відіграє важливу роль у встановленні рамок для діяльності SOE та забезпеченні відповідальності, але вона також працює разом з керівництвом SOE та іншими зацікавленими сторонами, щоб розробити спільні стратегії та ініціативи. Регулятивна функція держави стає більш гнучкою та адаптивною, щоб враховувати політичні, соціальні та економічні чинники, які впливають на діяльність SOE. Крім того, держава може також сприяти розвитку навичок та компетенцій керівництва та працівників SOE, необхідних для ефективної роботи в умовах колаборативного управління публічною політикою (табл. 1).

Таблиця 1. Порівняння двох перспективних сучасних теоретичних концепцій для потреб модернізації великих державних корпорацій в Україні
Table 1. Comparison of two promising modern theoretical concepts for the needs of modernization of large state-owned corporations in Ukraine

Ознака для порівняння	Перспективні теоретичні концепції для застосування при модернізації великих державних корпорацій	
	Колаборативне управління публічною політикою	Менеджмент публічних цінностей
1) Особливий акцент для потреб регулювання державних корпорацій в Україні	Залучення широкого кола стейкхолдерів для узгодження інтересів	Орієнтація на суспільні цінності та ефективне надання послуг в умовах дуже обмежених людських, часових і матеріальних ресурсів
2) Об'єкт регулювання	Процес формування політики	Операційна діяльність державних корпорацій
3) Суб'єкт ініціювання	Уряд України або політичні суб'єкти, впливові громадські коаліції за участі міжнародних партнерів	Вище керівництво держкорпорацій (найняті менеджери), виконавчі органи влади
4) Суб'єкт впровадження	Центральні органи виконавчої влади органи, стейкхолдери	Менеджмент держкорпорацій
5) Умови забезпечення сталості у часі	Інституціоналізація процесів залучення стейкхолдерів	Етичне, правове та інституційне закріплення принципів менеджменту в корпоративній культурі
6) Головний чинник успіху	Налагодження стійкої у часі і ефективної комунікації між усіма впливовими зацікавленими сторонами	Професіоналізм та незалежність менеджменту від політичного тиску
7) Спосіб долання супротиву з боку чинної системи	Широке залучення стейкхолдерів, пошук компромісів	Впровадження нових стандартів корпоративного управління, зміни в організаційній культурі

Як видно з таблиці, ці два підходи доповнюють один одного і можуть бути застосовані паралельно. Колаборативне управління публічною політикою забезпечує врахування інтересів різних груп на етапі формування політики

щодо держкорпорацій. А менеджмент публічних цінностей зосереджується на ефективній реалізації цієї політики на операційному рівні держкорпорацій відповідно до суспільних цінностей та інтересів.

Тоді що ж може бути новою якістю управління для державних корпорацій в Україні, якщо не вдасться оминати переосмислення традиційних підходів до управління? Відзначимо декілька головних параметрів:

1) зміни у складності. Будуть приходити з приватного і особливо цифрового бізнесу більш комплексні, всеохоплюючі та динамічні системи управління і обліку, здатні дуже швидко інтегрувати численні чинники;

2) контингентність. Замість єдиних універсальних рішень, управлінські підходи мають бути контингентними – адаптованими до конкретних умов, ситуацій та викликів, з якими стикаються державні корпорації;

3) зміни у характері управління: І надалі буде відбуватися перехід від жорстких, ієрархічних структур до більш гнучких, горизонтальних, мережевих та колаборативних форм управління, здатних залучати різні групи інтересів. Перші відповідні рішення вже існують, але запроваджуватися вони будуть тільки на основі інформаційних платформ – централізованих і/або децентралізованих на технології блокчейн;

4) подвійна підзвітність. Під впливом різних сильних факторів (від тиску з боку цифрових технологій – до посилення правової відповідальності для менеджерів) державні корпорації, скоріше за все, будуть підзвітними як державі як власнику, так і суспільству в цілому як споживачеві їхніх послуг чи продукції. Це вимагає балансу між державним регулюванням та комерційною ефективністю;

5) суспільний інтерес понад комерційні міркування. На відміну від приватних компаній, державні корпорації мають діяти в інтересах усього суспільства, забезпечуючи важливі суспільні блага та послуги. Цей зв'язок досі в Україні, зазвичай, є зовсім не очевидним, а спроба знайти його зазвичай призводить до проявлених конфліктів інтересів і культури.

6) вплив політичних циклів. Йдеться про такий спосіб управління державними корпораціями, який буде залежати від політичної ситуації, змін урядів та пріоритетів. Відповідно, нова якість управління мала б забезпечувати стабільність та безперервність діяльності попри політичні зміни;

7) вищі вимоги до прозорості та публічної підзвітності. Як суспільні інституції, держкорпорації мають високі стандарти прозорості, підзвітності та боротьби з корупцією;

8) необхідність узгодження інтересів різних стейкхолдерів – від місцевих громад до міжнародних партнерів/інвесторів, які через великі банки (напр., ЄБРР, ЄІВ) після війни будуть поступово ставати міноритарними, портфельними інвесторами-співвласниками найбільш сильних державних корпорацій з гарантованою ринковою нішею (напр., «Укрзалізниця», «Енергоатом» та ін.). У такому разі побудова на основі колаборативного врядування була б ключовим для балансування різних інтересів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. На основі проведених досліджень можна зробити такі узагальнені висновки:

1) Динаміка нашого часу ставить нові виклики перед державним управлінням, змушуючи теоретиків та практиків шукати новітні концептуальні підходи. Морально застаріла концепція нового державного менеджменту, незважаючи на свої переваги у вирішенні кризових ситуацій, є неспроможною адекватно відповісти не тільки на економічні, але й політичні і технологічні виклики сьогодення. Пост-менеджеріальний період призвів до фор-

мування горизонтальних мережевих структур, які трансформували державне управління в бік т.зв. «спільного управління» (колаборативного управління), де держава та громадянське суспільство спільно беруть участь у формуванні та імplementації публічної політики. Проте й концепція Нового публічного управління зіткнулася з власними обмеженнями та суперечностями. Хоча в цей період зросла увага до публічних цінностей, що відобразилося в появі концепції менеджменту публічних цінностей, проблема балансу між політикою та управлінням, роллю держави і бюрократії й досі залишалася в тіні. Останнє десятиліття демонструє низку трансформаційних процесів у системі державного управління, де пріоритетами стають стратегічне мислення, гнучкість, реагування на ризики, системний підхід та публічна інтегрованість з громадянським суспільством. Ці зрушення закладають підґрунтя для концептуального оформлення нової моделі управління публічною політикою, в рамках якої можна систематизувати новітні адміністративні зміни та інновації.

2) Менеджмент публічних цінностей є перспективним підходом до публічного управління, який дозволяє подолати обмеження традиційного бюрократичного управління та «нового публічного менеджменту», та зосередитися на створенні цінностей для суспільства. Однак, для успішного впровадження цього підходу необхідні зміни в культурі та практиці державних організацій, а також підвищення рівня компетенцій та навичок державних менеджерів. Але цього замало: для успішного реформування державних корпорацій в сучасній та післявоєнній Україні доцільно поєднати колаборативне управління публічною політикою (на етапі формування стратегії реформ із залученням широкого кола стейкхолдерів) та менеджмент публічних цінностей (на етапі впровадження реформ з акцентом на професійність, прозорість та підзвітність менеджменту держкорпорацій перед суспільством). Тільки таке поєднання і надії отримати синергію цих двох підходів забезпечить врахування інтересів різних груп, а також ефективну реалізацію неминучих реформ в українському корпоративному управлінні відповідно до суспільних цінностей після війни та, головне, очікувань простих українців, а не закритої тимчасово-елітарної групи при владі.

3) Запровадження ринкових підходів у сучасному публічному врядуванні для реформування українських державних корпорацій, безумовно, несе певні переваги, зокрема підвищення ефективності, гнучкості та клієнто-орієнтованості, проте воно також породжує низку викликів і суперечностей. З одного боку, імplementація ринкових механізмів у діяльність держкорпорацій потенційно здатна оптимізувати використання ресурсів, стимулювати інновації та посилити підзвітність через дію конкурентних сил, однак, з іншого боку, надмірна комерціалізація може підірвати реалізацію суспільних інтересів і завдань загального добробуту, які є основним призначенням державного сектора. Відтак, ключовим завданням для українських реформаторів є ретельне збалансування логіки ринку та принципів публічного врядування з метою досягнення синергетичного ефекту від їх взаємодоповнюючого поєднання при збереженні пріоритетності суспільних цінностей.

4) Для успішної реформи державних корпорацій в Україні у 2024-2030 рр. необхідно буде застосувати новітню модель управління публічною політикою. Ця модель має інтегрувати кращі здобутки попередніх концепцій – гнучкість та орієнтацію на результат від «нового публічного менеджменту» і good governance, горизонтальні мережі та т.зв. «колаборативного управління» з громадянським суспільством, а також фокус на публічні цінності з концепції менеджменту публічних цінностей. Водночас, новітня

модель управління публічною політикою для реформування держкорпорацій має долати обмеження попередніх підходів через системне стратегічне бачення, здатність реагувати на виклики та ризики турбулентного середовища, а також забезпечувати гармонійний баланс між державним регулюванням, корпоративною ефективністю та суспільними інтересами. Ключовими елементами цієї моделі для українських реалій мають стати: ще глибша цифровізація і запровадження тільки комплексних і високо-технологічних рішень на основі платформ для обліку операцій, ресурсів, документообігу і активів; тісна координація та співпраця з громадянським суспільством і західними партнерами; дуже високі стандарти прозорості, підзвітності та протидії корупції; збалансоване поєднання ринкових механізмів підвищення ефективності з реалізацією суспільної місії держкорпорацій; гнучкі та адаптивні структури управління, здатні швидко реагувати на зміни і з мінімальним адміністративним штатом. Лише комплексний підхід у рамках новітньої парадигми управління публічною політикою забезпечить успіх реформ українських держкорпорацій у найближчому майбутньому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дзюндзюк В. Б. Вплив глобалізації на сучасну державу. *Державне будівництво*. 2018. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2018_2_3
2. Заважають працювати: Мустафа Наєм пішов з посади голови Агентства відновлення / 10 червня 2024 р. URL: <http://surl.li/ujlry>
3. Карамішев Д., Дзюндзюк В. Цифрові сервіси як інструменти впровадження концепції “громадська участь 2.0” у повоєнне відновлення в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2023. № 2 (63). С. 84–98. DOI: 10.26565/1684-8489-2023-2-06
4. Коваленко М. М., Дунаєв І. В. Складові публічної політики в умовах реалізації мобілізаційної моделі розвитку економіки. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 1 (76). С. 7–25. DOI: 10.26565/1727-6667-2023-1-01 URL: <https://periodicals.karazin.ua/tpdu/article/view/22287/20607>
5. Прибрати батька-засновника: із чим пов’язаний «шпигунський» скандал у НАБУ (травень 2024 р.). URL: <http://surl.li/ujlqe>
6. Alam M., Griffiths A. J. Management control systems in inter-agency collaboration: a case study. *Public money and management*. 2016. № 36 (4). С. 289–296. DOI: 10.1080/09540962.2016.1163013
7. Alford J., Hughes O. Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*. 2008. V. 38. Is. 2. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074008314203> URL: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0275074008314203>
8. Ansell C., Gash A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. Vol. 18. Is. 4. С. 543–571. DOI: 10.1093/jopart/mum032
9. Borins S. The persistence of innovation in government: a guide for public servants. Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government, 2014.
10. Byrkjeflot H., Du Gay P., Greve C. What is the ‘neo-weberian state’ as a regime of public administration? *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. 2017. С. 991–1009. DOI: 10.1057/978-1-137-55269-3_50/COVER
11. Connolly J., Zwet A. van der. Public value in Britain: A ‘post-new public management’ environment? In: Connolly J., Zwet A. van der (eds). *Public value management, governance and reform in Britain*. Cham: Springer. 2021. P. 15–44. DOI: 10.1007/978-3-030-55586-3_2
12. Dunayev I., Byelova L., Kud A., Rodchenko V. Implementing the “government as a platform” concept: the assessment method and an optimal human-centered structure to address technological challenge. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2023. № 2 (13 (122)). С. 6–16. DOI: 10.15587/1729-4061.2023.275613 URL: <http://journals.uran.ua/eejet/article/view/275613>
13. Dunayev I., Gavkalova N., Kud A. Designing a platform-based model of civic participation within the smart-city concept for post-war Ukrainian cities. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2023. Vol. 4. № 13 (124). P. 46–56. DOI: 10.15587/1729-4061.2023.285448 URL: <https://journals.uran.ua/eejet/article/view/285448/280508>

14. Emerson K., Nabatchi T. Collaborative governance regimes. Georgetown University Press. 2015. 280 с. URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt19dzcvf>
15. Halligan J. Public management reform / Elgar Encyclopedia of Public Management / edited by K. Schedler. Cheltenham: Edward Elgar, 2022. С. 283–287. DOI: 10.4337/9781800375499.public.management.reform.
16. Kanon M. The networked bureaucracy: reinventing formalization in the context of collaborative governance. *Public Management Review*. 2023. № 1 С. 1–22. DOI: 10.1080/14719037.2023.2298230
17. Krogh A. H., Triantafillou P. Developing new public governance as a public management reform model. *Public Management Review*. 2024. № 1–17. DOI: 10.1080/14719037.2024.2313539
18. Moore M. Creating public value: Strategic management in government: (Cambridge, MA: Harvard University Press) *International Public Management Journal*. 1999. № 2 (1). С. 158–167. DOI: 10.1016/S1096-7494(00)87438-3. URL: <http://surl.li/ukace>
19. Osborne S. The new public governance? *Public Management Review*. 2006. № 8 (3). С. 377–388.
20. Radnor Z., Osborne S. Lean: A failed theory for public services? *Public Management Review*. 2013. № 15 (2). С. 265–287.
21. Rouzbehani R. Let's collaborate but how: discussing collaboration barriers and opportunities in the digital era. *Canadian Public Administration*. 2020. № 63 (4). С. 660–674. DOI: 10.1111/capa.12397
22. Sedlacko M. The five tasks of public value management: public value as a programmer of administrative and societal democratization. *NISPA Acee Journal of Public Administration and Policy*. 2020. № 13 (2). С. 161–180. DOI: 10.2478/nispa-2020-0019
23. Sørensen E., Torfing J. Enhancing public innovation through collaboration, leadership and new public governance. Nicholls A., Simon J., Gabriel M. (eds) *New frontiers in social innovation research*. London : Palgrave Macmillan, 2015. DOI: 10.1057/9781137506801_8
24. Torfing J., Triantafillou P. What's in a Name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*. 2013. № 18 (2). С. 9–25. DOI: 10.1080/12294659.2013.10805250
25. Ylostalo H., Adkins L. Economizing the political: workfare reform in strategic management mode. *Current sociology*. 2021. Vol. 69, No. 5, P. 723–741. DOI: 10.1177/0011392120913579
26. Zhao L. Conceptualizing the social economy in China. *Modern Asian studies*. 2013. Vol. 47. № 3. С. 1083–1123. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0026749X12000650>

Стаття надійшла до редакції 11.03.2024 р.

Стаття рекомендована до друку 18.04.2024 р.

Dunayev I. V.,

*Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Professor of Economic Policy and Management Department,
Education and Research Institute of Public Administration, V. N. Karazin Kharkiv National University,
4, Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine*

e-mail: i.dunaev@karazin.ua

<https://orcid.org/0000-0002-0790-0496>

Gromov S. O.,

*part-time postgraduate student of the Department of Economic Policy and Management,
Education and Research Institute of Public Administration, V. N. Karazin Kharkiv National University,
4, Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine*

e-mail: gromser78@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9720-0222>

ACHIEVEMENTS AND PROBLEMS OF USING MARKET APPROACHES IN MODERN PUBLIC GOVERNANCE FOR REFORMING UKRAINIAN STATE-OWNED CORPORATIONS

Abstract. The paper is devoted to the attempt of critical rethinking of the known achievements and problems of using market approaches in modern public governance for reforming Ukrainian

state-owned corporations. The aim of the paper is to substantiate the perspective vector of state corporations reform based on the combined use of modern theoretical concepts of public governance, which directly provide for the adaptation of current market approaches of corporate governance to a more inclusive and value-oriented governance. The logic of the research is built on a chronological review of public administration concepts, starting from managerialization of the 1980s-1990s to modern approaches, such as “government as a platform” (GaaP), collaborative governance, and public value management. Such an approach allows tracing the evolution of theoretical foundations and practical applications in the field of public administration.

The authors came to an important conclusion that the comparison of two perspective modern theoretical concepts (collaborative management of public policy and public value management) for the needs of modernization of large state corporations in Ukraine, these two approaches complement each other and can be applied in parallel. Collaborative management of public policy provides for the consideration of the interests of various groups at the policy formation stage regarding state corporations. And public value management focuses on the effective implementation of this policy at the operational level of state corporations in accordance with public values and interests. Therefore, the key task for Ukrainian reformers is to carefully balance the logic of the market and the principles of public administration in order to achieve a synergistic effect from their mutually complementary combination while preserving the priority of public values.

The final conclusion is that for the successful reform of state corporations in Ukraine in 2024-2030, it will be necessary to apply the latest model of public policy management. This model should integrate the best achievements of previous concepts - flexibility and result-orientation from the “new public management” and good governance, horizontal networks and co-management with civil society, as well as a focus on public values from the concept of public value management.

Keywords: *public value management, public policy management, collaborative governance, public management, state-owned enterprises, large state enterprises, value-based management.*

REFERENCES

1. Dziundziuk, V.B. (2018). The impact of globalization on the modern state. *State Building, 2018, no. 2*. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2018_2_3 [in Ukrainian].
2. Nayem, M. (2024, June 10). Interference with work: Mustafa Nayem leaves the position of head of the Recovery Agency. URL: <http://surl.li/ujlry> [in Ukrainian].
3. Karamyshev, D., & Dziundziuk, V. (2023). Digital services as tools for implementing the concept of “public participation 2.0” in post-war recovery in Ukraine. *Pressing problems of Public Administration, 2(63), 84–98*. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2023-2-06> [in Ukrainian].
4. Kovalenko, M.M., & Dunayev, I.V. (2023). Components of public policy under the mobilization model of economic development. *Theory and Practice of Public Administration, 1(76), 7–25*. URL: <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-1-01> [in Ukrainian].
5. Father-founder removed: What is behind the “spy” scandal in NABU (May 2024). URL: <http://surl.li/ujlqe> [in Ukrainian].
6. Alam, M., & Griffiths, A.J. (2016). Management control systems in inter-agency collaboration: a case study. *Public Money and Management, 36(4), 289–296*. DOI: <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1163013>
7. Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration, 38(2)*. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074008314203>
8. Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543–571*. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
9. Borins, S. (2014). The persistence of innovation in government: a guide for public servants. Washington, D.C. : IBM Center for the Business of Government.
10. Byrkjeflot, H., Du Gay, P., & Greve, C. (2017). What is the ‘neo-weberian state’ as a regime of public administration? *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe, 991–1009*. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_50/COVER
11. 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, 15–44*. Cham: Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-55586-3_2

12. Dunayev, I., Byelova, L., Kud, A., & Rodchenko, V. (2023). Implementing the “government as a platform” concept: the assessment method and an optimal human-centered structure to address technological challenge. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 2(13(122)), 6–16. DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2023.27561>
13. Dunayev, I., Gavkalova, N., & Kud, A. (2023). Designing a platform-based model of civic participation within the smart-city concept for post-war Ukrainian cities. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 4(13), 46–56. DOI: 10.15587/1729-4061.2023.285448 URL: <https://journals.uran.ua/eejet/article/view/285448/280508>
14. Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Collaborative governance regimes. Georgetown University Press. URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt19dzcvf>
15. Halligan, J. (2022). Public management reform. In K. Schedler (Ed.), *Elgar Encyclopedia of Public Management*, 283–287. Cheltenham: Edward Elgar. DOI: 10.4337/9781800375499.public.management.reform
16. Kanon, M. (2023). The networked bureaucracy: reinventing formalization in the context of collaborative governance. *Public Management Review*, 1, 1–22. DOI: 10.1080/14719037.2023.2298230
17. Krogh, A.H., & Triantafillou, P. (2024). Developing new public governance as a public management reform model. *Public Management Review*. DOI: 10.1080/14719037.2024.2313539
18. Moore, M. (1999). Creating public value: Strategic management in government. *International Public Management Journal*, 2(1), 158–167. DOI: 10.1016/S1096-7494(00)87438-3. URL: <http://surl.li/ukace>
19. Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–388.
20. Radnor, Z., & Osborne, S. (2013). Lean: A failed theory for public services? *Public Management Review*, 15(2), 265–287.
21. Rouzbehani, R. (2020). Let's collaborate but how: discussing collaboration barriers and opportunities in the digital era. *Canadian Public Administration*, 63(4), 660–674. DOI: <https://doi.org/10.1111/capa.12397>
22. Sedlacko, M. (2020). The five tasks of public value management: public value as a programme of administrative and societal democratisation. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), 161–180. DOI: <https://doi.org/10.2478/nispa-2020-0019>
23. Sørensen, E., & Torfing, J. (2015). Enhancing public innovation through collaboration, leadership and new public governance. In A. Nicholls, J. Simon, & M. Gabriel (Eds.). *New frontiers in social innovation research*, 139–156. London: Palgrave Macmillan. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137506801_8
24. Torfing, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9–25. DOI: <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>
25. Ylostalo, 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>
26. Zhao, L. (2013). Conceptualizing the social economy in China. *Modern Asian Studies*, 47(3), 1083–1123. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0026749X12000650>

The article was received by the editors 11.03.2024.

The article is recommended for printing 18.04.2024.