#### Тема 3 Модель нового публічного менеджменту. Моделі респонсивного менеджменту. Мережна модель

##### 3.1 Моделі публічного управління

Відмітною рисою змін, що з кінця 80-х рр. ХХ ст. відбуваються у ба- гатьох країнах у галузі державного управління, є те, що його тверда, іє- рархічна форма, переважна протягом більшої частини ХХ століття, замі- нюється гнучкими, ринково орієнтованими формами.

Це не просто перехід до нового стилю управління, а зміна ролі вла- дних структур у суспільстві і їхнього взаємозв'язку з громадянами.

Традиційне державне управління, як зауважує Дзюндзюк В. Б. [3], дискредитувало себе і теоретично, і практично, тому на зміну йому при- ходить нова парадигма.

Ця нова парадигма кидає прямий виклик деяким основам, котрі ра- ніше для державного управління вважалися фундаментальними й не- змінними.

По-перше, це стосується віри в те, що органи влади, публічні орга- нізації взагалі, повинні організовуватися відповідно до бюрократичних принципів, найбільше повно і точно описаних М. Вебером. Уважалося, що саме вони і тільки вони здатні забезпечити найкраще управління ор- ганізаціями, у першу чергу, публічними.

По-друге, – визнання того, що будучи втягнутими у процес реаліза- ції політики, публічні організації стають прямими постачальниками послуг населенню за допомогою бюрократичного механізму.

По-третє, – необхідності поділу політичної й адміністративної дія- льності – адміністрації повинні бути інструментами, що виконують інстру- кції, у той час, як визначення політики і стратегій є прерогативою полі- тичних лідерів, і це створює систему підзвітності.

По-четверте, – погляду на державне управління як на особливу форму адміністрування, що вимагає наявності професійної бюрократії, яка б мала певні гарантії зайнятості "на все життя", можливість і здат- ність слугувати однаково будь-якому політичному лідеру.

Зміни, що почали відбуватися наприкінці 80-х рр. ХХ ст., похитнули принципи старої парадигми. Виявилося, що бюрократія – не єдиний шлях забезпечення лояльності публічних організацій.

У приватному секторі розробляються гнучкі системи менеджменту, що з часом в європейських країнах, США та інших адаптуються для ор- ганізацій публічного сектору.

Визнано й те, що публічні організації не завжди повинні діяти пря- мо, вони можуть діяти й побічно, за допомогою субсидій, контрактів або через різні регуляторні механізми.

Також визнається факт неможливості повного розподілу політичної й адміністративної діяльності, оскільки вони тісно переплетені, і те, що в основі кращої системи підзвітності лежать суспільні вимоги.

Переглядається і саме поняття державного управління, що вилило- ся в перехід від адміністрування до менеджменту, поступово йде відмова від формування й підтримки "довічної бюрократії".

Усе це призвело до того, що в 1990-х рр. у багатьох країнах почала впроваджуватися принципово нова модель державного управління, яка мала кілька варіантів, дещо відмінних між собою, але однакових за сут- тю: "публічний менеджеризм", "новий публічний менеджмент", "ринкове державне управління", "пост-бюрократична парадигма", "підприємниць- кий уряд" тощо (табл. 3.8 – 3.11).

Таблиця 3.8

##### Моделі публічного управління [9]

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Критерії | Ринкове  управління | Управління  співучасті | Управління  еластичне | Управління  дерегульоване |
| Засаднича риса | Монополія | Ієрархія | Досвід | Внутрішня регуляція |
| Структура | Децентралізація | Сплющені організації | Віртуальні організації | Відсутність рекомендацій |
| Управління | Винагородження за результати | Управління якістю | Тимчасовий персонал | Висока свобода  управління |
| Політична діяльність | Внутрішній ринок | Консультації, торгівля | Експерементування | Управління підприємни- цьке |
| Публічний  інтерес | Низькі витрати | Заангажова-  ність | Низькі витрати,  координація | Креативність,  ініціатива |

Таблиця 3.9

##### Специфіка моделей публічного управління з ключових питань [9]

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Критерії | Ринкове управління | Управління співучасті | Управління ела- стичне | Управління дерегульоване |
| Координація | Вплив ринку | Знизу вгору | Організаційні  зміни | Інтерес  менеджерів |
| Визначення  та коригування помилок | Сигнали ринку | Політичні сигнали | Помилки не інсти- туціалізуються | Потрібно знати права до поми-  лок |
| Система цивільної служби | Створюється через механіз- ми ринку | Вплив ієрархії | Тимчасова зайня- тість | Обмежене регулювання |
| Відповідальність | Через ринок | Через вплив  клієнтів | Відсутність ясної  залежності | Через контроль |

Таблиця 3.10

##### Порівняння традиційної моделі бюрократії та моделі публічного управління [9]

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Показники | Ідеальна бюрократія | Публічне управління |
| Стиль керування | Бюрократичний, адміністрування | Менеджерський, управління |
| Структури організації | Ієрархічні | Диверсифіковані, еластичні |
| Спрямованість діяльності | Всередину та на процедури | Назовні та на потреби |
| Контроль | Внутрішній | Зовнішній |
| Термін здійснення дій | Короткий | Довгий |
| Цілі діяльності | Імперативні | Інтерактивні |
| Співпраця з організаціями  з інших секторів | Сепаратизм | Партнерство |
| Організація держави | Домінування моноцентричних  укладів | Домінування самоврядових  та автономічних укладів |

Таблиця 3.11

##### Еволюція публічного управління [9]

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Показники | Публічна адміністрація | Новий державний менеджмент | Респонсивне управління |
| Взаємовідносини –  "громадянин – держава" | Слухняність | Офіційне право | Надання  повноважень |
| Відповідальність  старших чиновників | Політики | Споживачі | Громадяни та  зацікавлені особи |
| Провідні принципи | Відповідальність правилам  та інструкціям | Ефективність і результати | Співпраця, прозорість та участь |
| Критерії успіху | Продукт | Результат | Процес |
| Ключова ознака | Неупередженість,  справедливість | Професіоналізм | Респонсивність |

* + 1. **Модель нового публічного менеджменту**

Наприкінці 70-х рр. ХХ ст. під впливом підвищення самостійності громадськості в країнах Західного світу у державних структурах почали зменшувати кількісний склад адміністрації і переглядати принципи бюро- кратичної організації та організаційних методів її функціонування. Відпо- відно почав зменшуватися вплив бюрократії, змінювалися її зовнішні ор- ганізаційні межі і з'являлися гнучкі та самокеровані форми [214].

Нова модель державного (публічного) управління, яка отримала назву "новий публічний менеджмент", запозичила свої основні риси в не- державному секторі. Її оформлення відбулося в другій половині 70-х рр. ХХ ст. та пов'язувалося з внутрішньодержавними ініціативами прем'єр- міністра Великої Британії М. Тетчер і президента США Р. Рейгана.

Як зазначає Л. Сморгунов, "основною причиною модернізації дер- жавного апарату були бюджетний дефіцит і зростання тиску на державні витрати, збільшення кількості пенсіонерів за умови катастрофічного зни- ження активного населення, зростання безробіття й постійне збільшення споживчих очікувань населення не лише відносно загальних стандартів життя, але й відносно стандартів суспільних послуг, що надаються дер- жавою" [211].

Загальні принципи організації державного управління в рамках мо- делі "нового державного менеджменту" були сформульовані відомими ідеологами і практиками адміністративних реформ Д. Осборном і Т. Геб- лером, які вони назвали принципами оновлення сучасних систем держа- вного управління (табл. 3.12).

Таблиця 3.12

##### Принципи оновлення сучасних систем державного управління за Д. Осборном і Т. Геблером [117]

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Принципи |
| 1 | 2 |
| 1 | Розвивати конкуренцію між провайдерами (виробниками, постачальника-  ми) управлінських послуг |
| 2 | Розширювати права громадян, передаючи контроль над діяльністю урядо-  вих установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам |
| 3 | Оцінювати роботу установ не за витратами, а за результатами |
| 4 | Керуватися цілями (місією), а не законами і правилами |
| 5 | Перетворювати клієнтів на вільних споживачів, надаючи їм вибір – між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла тощо. Пе-  реосмислити саме поняття "клієнт державної організації" |

Закінчення табл. 3.12

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | 2 |
| 6 | Запобігати виникненню проблем |
| 7 | Заробляти більше, ніж витрачати |
| 8 | Децентралізувати управління, вносити в роботу дух співпраці та взаємодо- помоги |
| 9 | Надавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними |
| 10 | Зосередитися не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні (ката- лізі) вирішення проблем, що виникають у суспільстві, всіма секторами –  державним, приватним і некомерційним |

Основні доктрини нового публічного менеджменту за К. Худом на- ведені в табл. 3.13.

Таблиця 3.13

##### Основні доктрини нового публічного менеджменту за К. Худом [114]

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Доктрини |
| 1 | Фокусування на управлінні й ефективності, а не на політиці |
| 2 | Дезагрегування публічних бюрократій в агентства, які б мали справу з од- ним на споживчій основі |
| 3 | Використання квазіринків і контрактної системи для стимулювання конку-  ренції |
| 4 | Скорочення витрат |
| 5 | Стиль управління, що, крім іншого, наголошує на кінцевому результаті, обмежених за термінами контрактах, матеріальних стимулах і свободі управління |

Отже, як зауважує Солових В. П., у реформах нового державного менеджменту домінували дві тенденції: економічна – маркетизація й ор- ганізаційна – дебюрократизація [214].

Змістом *маркетизації* є введення в практику діяльності державного апарату ринкових механізмів у найширшому сенсі. Як правило, обов'яз- ковим елементом маркетизації називають приватизацію. Суть останньої, коли обговорюється реформа державного управління, полягає не в про- дажі державної (муніципальної) власності, а в скороченні складу і обсягу державних функцій, зокрема функцій оперативного управління, змен- шення навантаження на державні бюджети всіх рівнів. Приватизація тут – спосіб "скорочення" складу й обсягу функцій під тиском нестачі ресурсів для забезпечення їхнього виконання. Другий широко вживаний ринковий механізм – контрактація. Ті функції з виробництва і надання суспільних благ, які за допомогою приватизації передано на реалізацію в недержав-

ний сектор, але є значущими для суспільства, держава продовжує рете- льніше контролювати, щоб забезпечити їхнє виконання за обсягом і якіс- тю. Тоді держава може залишити їх на бюджетному фінансуванні на умовах контрактного виконання. У цьому разі здійснюється ретельна під- готовка контрактних умов, контроль витрачання бюджетних коштів підря- дними організаціями, асортименту, обсягу та якості виробництва публіч- них послуг у рамках контракту. Маркетизація припускає також розмежу- вання в структурі державного управління функцій визначення політики і регулювання, нагляду і виробництва послуг. Поширеним засобом у цій частині є виведення за межі адміністративної ієрархії державних органі- зацій, безпосередньо зайнятих виробництвом і наданням послуг насе- ленню [214].

*Дебюрократизація* є організаційним забезпеченням економічних імперативів, що орієнтують на ефективність держсектору в цілому. Ос- новні елементи змісту дебюрократизації за Д. Осборном і Т. Геблером надані в табл. 3.14.

Упровадження менеджеризму в діяльність державних організацій, як підкреслює Солових В. П. у роботі [214] посилаючись на [117], вклю- чає встановлення п'яти типів індивідуальної підконтрольності як необхід- ного мінімуму для відповідального чиновника:

правовий контроль (законодавче регулювання); фінансовий контроль (як витрачаються державні кошти);

з позицій здійснення політики (досягнення цілей; виконання обіця- нок і очікувань);

демократичний контроль (інформація й консультування з виборни- ми органами, зв'язки з громадянами);

етичний контроль.

Таблиця 3.14

##### Основні елементи змісту дебюрократизації за Д. Осборном і Т. Геблером [117]

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Зміст елемента |
| 1 | 2 |
| 1 | Зміна принципів формування організаційної структури державного управ- ління (децентралізація й деконцентрація замість централізації та концент- рації, домінування функціонального начала проти галузевого, інтеграція  заміст спеціалізації та диференціації та ін.) |

Закінчення табл. 3.14

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | 2 |
| 2 | Зміна складу і змісту функцій державного управління, їхньої структури; по- ява додаткових функцій прогнозування, стратегічного аналізу, оцінювання і планування, маркетингу ресурсів, продуктів, споживачів, управління люд- ськими ресурсами адміністрації, фінансового менеджменту та ін.; поси- лення й організаційне відособлення функцій аналізу, оцінювання та коор-  динації, зосередження їх на вищих рівнях управління |
| 3 | Зміна принципів комплектування підрозділів (команди, комітети і робочі  групи) на основі змістовних кваліфікаційних, а не формальних критеріїв |
| 4 | Зміна систем планування, звітності й контролю |
| 5 | Зміна системи оцінювання роботи, стимулювання й контролю персоналу |
| 6 | Зміна системи винагороди, встановлення залежності її від результатів роботи |
| 7 | Встановлення домінування кваліфікаційних критеріїв просування й най- мання персоналу |
| 8 | Підвищення мобільності персоналу |
| 9 | Скасування інструкцій і правил, що ускладнюють досягнення цілей і показ-  ників проміжної ефективності |
| 10 | Перегляд і скасування видів робіт і операцій, не орієнтованих на кінцевий результат |
| 11 | Тотальна орієнтація на продуктивність і якість робіт і послуг |
| 12 | Скорочення чисельності адміністративного персоналу |

Модель нового публічного менеджменту базується на підходах до адміністративних установ як до організацій з чіткими завданнями, цілями, ресурсами і сферою діяльності, відповідальної за отримані результати. Відповідно до погляду на публічну установу з точки зору нового публіч- ного менеджменту вона повинна мати здатність виявити і пристосувати сигнали ринку. При цьому населення – це клієнти, яким надаються інди- відуальні послуги, у яких є, перш за все, комерційний, а не політичний ін- терес до уряду. У той же час, як зауважує Солових В. П. у роботі [214], така концепція була піддана сумніву у 90-х рр. ХХ ст., коли почалися ро- зроблятися нові моделі організації державного управління.

##### Моделі респонсивного менеджменту

Еволюція нового публічного менеджменту, яке спирається на прин- ципи, що діють у приватному секторі, головний з яких – ефективність, до респонсивного управління, що, на думку Лахижі М. І., ґрунтується на кон- цепції, за якою адміністрація більше прислухається до думки громадян і за допомогою більш демократичних процесів забезпечується широка громадська участь у виробленні та здійсненні управлінських рішень. Від-

мінність у ефективності цих двох форм управління може оцінюватися не лише за результатами, а і за процесами [9].

Переваги респонсивного менеджменту полягають у безпосередній участі у ньому зацікавлених суб'єктів, більшій прозорості, широкому ви- користанні новий інформаційно-комунікаційних технологій, організацій- них новаціях, що забезпечують глибокий зв'язок між владою та громадя- нами.

Респонсивний менеджмент визначається також як багатолінійне управління.

У вузькому сенсі такий тип управління використовується у федера- тивних державах, передбачаючи поділ компетенцій між різними рівнями влади.

У широкому розумінні "багатолінійне управління" застосовується в євроінтеграційних процесах паралельно з терміном "нове управління". Передбачаючи використання в управлінських процесах не лише верти- кально підпорядкованих політичних суб'єктів, а й різнородних мереж та осередків впливу, які сприяють якіснішому наповненню управлінських дій.

Багатолінійність управління дозволяє повніше врахувати інтереси всіх учасників процесу. Нове управління у європейській інтеграції має три основні характеристики (С. Хікс): по-перше, це політичний процес, у яко- му монополія держави послаблена втручанням у вирішення всіх суспіль- них, політичних і адміністративних питань нових суб'єктів, які контролю- ються суспільством; по-друге, відносини між публічними і не публічними суб'єктами мають неієрархічний характер; по-третє, основною функцією таких відносин є регуляція, а не керування [9].

Особливістю багатолінійного управління обох типів (табл. 3.15) є такі риси:

широке застосування інновацій;

економізація діяльності публічної влади та використання адмініст- рацією методів управління, характерних бізнесу, що зближує багатолі- нійне управління з новим публічним менеджментом);

висока якість політичних інституцій та публічно-приватне партнерс-

тво;

значна увага до вимог середовища;

застосування мережної моделі прийняття рішень [9].

Таблиця 3.15

##### Особливості багатолінійного управління [9]

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Ідеальний тип | Роль політич-  них інституцій | Роль ринку | Роль  суспільства | Методи  управління |
| Держава  добробуту | Домінуюча | Підпорядкована | Підпорядкована | Етатизм |
| Держава  неліберальна | Підпорядкована | Домінуюча | Відсутня | Плюралізм |
| Модель  постдобробуту | Партнерська | Партнерська | Партнерська | Мережне  управління |

Отже, нова система управління ґрунтується на партнерстві та ме- режній структурі управління. Дослідження мережного публічно-адмі- ністративного управління українськими вченими лише розпочалося.

##### Мережна модель

Поняття "мережне суспільство" стосовно суспільства в цілому було введено М. Кастельсом, професором Каліфорнійського університету і директором Інституту досліджень країн Західної Європи у його роботі "Зародження мереженого суспільства" [4]. Мережне суспільство за М. Кастельсом – це специфічна форма соціальної структури, що встано- влюється емпіричними дослідженнями як характеристики "інформаційної епохи". Основний сенс теорії Кастельса полягає в тому, що зміна спосо- бів виробництва, впровадження виробничих відносин нового типу веде до зміни суспільних відносин. Відносини всередині суспільства і між сус- пільством та державою будуть будуватися за новими принципами, які можуть бути названі мережними.

Формування інформаційного суспільства сприяло впровадженню у виробництво, а пізніше у публічну сферу організаційних схем, що буду- валися на мережних відносинах, а не на ієрархічних. Мережна організа- ція, що ґрунтується на мережних принципах в організації соціосистеми, мобільніша, ніж ієрархічна, вона більше підходить до адекватної обробки інформаційних потоків. Це і виводить мережні принципи організації на перший план, як стверджується у роботі [4], посилаючись на слова М. Кастельса, що сила потоків інформації переважає над потоками влади управління.

Мережна модель характеризує мережний принцип публічно-адміні- стративного управління та зазначає, що він реалізується поєднанням елементів раціонально-бюрократичної організації з елементами демок- ратичного управління. Така переговорна або мережна модель управлін- ня, передбачає прийняття рішень на основі досягнення згоди всіх учас- ників відносин.

Якщо раніше мережна організація була відображенням лише внут- рішньої структури управління, його змістом, то сьогодні, підкреслюється у роботі [4], вона стає свідомо впроваджуваною формою організації управління.

Сьогодні вчені все більше говорять про кооперативну державу, ко- оперативну адміністрацію чи мережі формування політики. Цей та інші терміни передбачають, що управлінські функції все більше здійснюються через мережі суб'єктів, які включають уряди (національні, субнаціональні і місцеві), приватних суб'єктів (фірми, групи інтересу тощо) і представни- ків громадянського суспільства (неурядові громадські організації). Відпо- відно, в кожній окремій галузі інтеграції формуються горизонтальні ме- режі взаємодії та ухвали рішень (рис. 3.1).

Наприклад, для України мережні зв'язки між офіційними акторами управління можуть відбуватися на національному, міжнаціональному і регіональному рівнях. А зв'язки між неофіційними акторами можуть від- буватися поміж транснаціональними корпораціями, неурядовими органі- заціями і різними лобі.

Актори "багаторівневого управління" або "управління через мережу"

ІІІ. Регіо- нальні адміністра- ції

ІІ. Євро- пейські установи

І. Націона- льні уряди

Офіційні

VІ. Різні лобі

V. Неуря- дові орга-

нізації

ІV. Транс- націона- льні кор- порації

Неофіційні

Рис. 3.1. **Горизонтальні мережі взаємодії та ухвали рішень** [165]

Для Європейського Союзу національний і європейський рівні управ- ління передбачають чіткий розподіл компетенції між Європейським Сою- зом та державами-членами. У *винятковій компетенції* Союзу перебува- ють питання митного союзу, конкуренції на внутрішньому ринку, монета- рної політики в зоні євро, збереження біологічних ресурсів моря. До *спі- льної (розділеної) компетенції* Союзу та держав-членів зараховано окремі питання соціальної політики, проблеми економічної і територіаль- ної єдності; питання сільського господарства, рибальства й захисту до- вкілля, а також питання захисту інтересів споживачів, управління транс- портними, телекомунікаційними й енергетичними мережами. Конституція вимагає від країн Євросоюзу спільної імміграціонної політики, яка перед- бачає однакове ставлення до легальних мігрантів на будь-якому із зов- нішніх кордонів Союзу. Передбачається також узгодження зусиль дер- жав-членів у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, коруп- цією, незаконною торгівлею наркотиками, сексуальною експлуатацією та відмиванням грошей. *Автономія* членів Союзу передбачається у сферах промисловості, культури, туризму, освіти, спорту й цивільної оборони [165].

Сьогодні виділяють такі характеристики політичних мереж:

а) замість спроби редукції складності суспільства для ефективного управління, вона включає в себе зростання складності як необхідну пе- редумову вироблення політики та здійснення управління;

б) відновлюються зв'язки між управлінням і політикою;

в) включається моральний вимір управління і процесу підготовки та прийняття політичного рішення;

г) не інститути, а зв'язки і відносини є ключовим пунктом розгляду [4]. Існують різні оцінки ступеня досконалості мережевої організації.

Так, у роботі [4], посилаючись на Ю. Хабермаса, до основних властивос- тей мережної організації відносять: відкритість, спонтанність, а основна небезпека – надзвичайна неструктурованість, бюрократизація.

Посилаючись на думку Т. Берцель у роботі [4] підкреслюється, що політична мережа є набором відносно стабільних взаємовідносин за природою неієрархічних та взаємозалежних, які поєднують різноманітних акторів (учасників), які поділяють відносно політики спільні інтереси і які обмінюються ресурсами для того, щоб просунути свої інтереси, визна- чаючи у ході цього, що кооперація є найкращим способом досягнення спільних цілей. У процесі цього стверджується, що, по-перше, різноманіт-

ні та численні учасники політичної мережі переслідують не сепаратні, а спільні інтереси; по-друге, для їх досягнення вони вибирають кооперати- вні способи діяльності.

Політичні мережі, як зазначено у роботі [4], позначені низкою харак- теристик, які відрізняють їх від інших форм управлінської діяльності у сфері публічних потреб та інтересів, а саме:

1. вони є такою структурою публічними справами, яка пов'язує дер- жаву та громадянське суспільство. Ця структура теоретично описується й аналізується як безліч різноманітних державних, приватних, громадсь- ких організацій та установ, що мають певний спільний інтерес;
2. політична мережа складається для вироблення угод у процесі обміну наявними в її учасників ресурсами, що є свідченням існування взаємної зацікавленості акторів;
3. наявність спільного кооперативного інтересу;
4. відсутність ієрархії та існування горизонтальних відносин, оскіль- ки всі учасники мережі рівні з точки зору можливості формування спіль- ного рішення;
5. мережа є договірною структурою, що складається з набору конт- рактів, які виникають на основі узгоджених формальних і неформальних правил комунікації.

Важливим є той факт, що політична мережа передбачає існування особливої культури консенсусу. Таким чином, можна стверджувати, що політична мережа є системою державних та недержавних утворень у певній сфері політики, що взаємодіють між собою на основі ресурсної залежності з метою досягнення загальної згоди щодо політичного пи- тання, яке всіх цікавить, із використанням формальних і неформальних норм [4].

Основні положення теорії політичних мереж передбачають необ- хідність:

реконструювання відносин між державним управлінням та сучас- ним суспільством, що проявляється в тому, що замість редукції складно- сті суспільства для ефективного управління, ця концепція необхідну пе- редумову побудови адекватного управління вбачає саме у зростанні складності нинішнього суспільства. Інакше кажучи, поняття "політична мережа" стає "новою парадигмою архітектури складності". Іншим важли- вим елементом є, крім цього, той факт, що політичні мережі відкривають

та актуалізують відносини між урядовими структурами, громадськими та іншими організаціями;

відновлення зв'язку між управлінням та політикою. На думку науко- вців, "політика та управління не можуть бути розділеними з різних при- чин, включаючи втрату ясності у визначенні державної служби та втрату згоди відносно того, хто уповноважений на подібні послуги, … оскільки відкрита демократична політика вимагає більшого, ніж задоволених спо- живачів" [208].

За такого підходу, як зауважується в роботі [4], суттєво змінюється сутність держави як агента політики, а саме: домінуюча ідея ролі держа- ви та її інститутів у виробленні політики замінюється ідеєю їх важливості як одного з акторів вироблення політичних рішень; на противагу ідеї від- носної незалежності держави в політиці, державні структури розгляда- ються як пов'язані з іншими агентами політики та змушені вступати в об- мін з ними своїми ресурсами; замість ідеї державного управління як іє- рархічно організованої системи пропонується новий тип управління – правління (*governance*).

Політичні мережі, як вважає англійський дослідник Р. Родес, на яко- го зроблено посилання в роботі [4], формуються у різних секторах діяль- ності сучасної політики (охорона здоров'я, сільське господарство, індуст- рія, освіта та ін.) і становлять комплекс структурних взаємовідносин між інститутами держави і суспільства.

У політичній науці і теорії державного управління, як стверджується в роботі [4], виділяють дві основні школи, які використовують мережний підхід як методологію дослідження політики. Англосакська школа вважає плідним використання мережного підходу під час вивчення взаємодії держави і зацікавлених груп. Ця школа протиставляє концепцію політич- них мереж плюралістичному і корпоративістському підходам, використо- вуваним для опису посередництва інтересів. Німецька школа звертає увагу на мережі в політиці як сучасну форму державного управління, ві- дмінну від ієрархії і ринку.

У цьому відношенні концепція політичних мереж стартувала з тієї ж основної ідеї, як і новий менеджмент: сучасній державі не вдається за- безпечити задоволення суспільних потреб, є нагальна потреба змінити ієрархічне адміністрування на нову форму управління. Але якщо держа- вний менеджмент у пошуках нових підходів робить акцент на ринковій

економіці, то теорія політичних мереж намагається влаштуватися, вра- ховуючи комунікативні процеси постіндустріального суспільства і демок- ратичну практику сучасних держав. Хоча в ході розвитку жорсткі розме- жувальні лінії між цими двома школами стираються, проте, якщо говори- ти про політичну науку, то певна специфіка все ж зберігається. Мереж- ний підхід до публічного управління є відображенням не лише суперечок, які ведуться між представниками різник управлінських теорій, але і від- повіддю на зміни умов, в яких здійснюється управління суспільними справами [97].

Отже, мережна модель до публічного управління є відображенням тих явищ, які спостерігаються у політиці й управлінні громадськими спра- вами. Дослідження цих явищ за мережним підходом відкриває можливо- сті до пояснення сучасних змін у політичній сфері як в окремій країні, так і у світовому політичному процесі.