

УДК 355.02(045):351.86

DOI: 10.24144/2078-1431.2025.1(34).126-133

Ярослав Конопля,

доктор філософії в галузі знань Публічне управління та адміністрування,
доцент кафедри економіки та публічного управління, Львівський національний
університет імені Івана Франка (<https://orcid.org/0000-0002-3153-8335>)

Володимир Шевчук,

здобувач ступеня доктора філософії (PhD) спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування», Національний університет
«Чернігівська політехніка» (<https://orcid.org/0009-0002-7320-1420>)

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ: ВІД МЕНЕДЖЕРИЗМУ ДО ОБОРОННОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

У статті розглянуто питання формування та розвитку концепцій менеджеризму у публічному управлінні національною безпекою. Увагу приділено питанням розвитку концептуальних поглядів представників менеджеризму у публічному управлінні у контексті відходу від традиційної парадигми публічного управління до забезпечення єдності політики та управління. Обґрунтовано ефективність та результати публічно-управлінської діяльності безпосередньо пов'язуються з політичною сферою, в якій вони, власне, отримують своє основне значення. Акцентовано увагу на тому, що менеджеріальські концепції не позбавлені недоліків, які окреслюються загальною орієнтацією на відхід від адміністративних принципів побудови системи публічного управління та перехід до економічних, власне, ринкових принципів. Показано, що менеджеризм, як концептуальний підхід, залишається, з огляду на проблематику національної безпеки, малорозвиненим, потребуючи, не зважаючи на активізацію спроб адаптації сучасних підходів та принципів управління до потреб публічного управління національною безпекою, визначення фундаментальних засад нової філософії у сфері, перш за все, оборонного менеджменту. В останньому випадку концептуалізація менеджеризму у публічному управлінні національною безпекою набуває нового змісту.

Ключові слова: менеджеризм, національна безпека, оборонний менеджмент, підходи, принципи, публічне управління, стратегічний оборонний менеджмент.

The article considers the issue of the formation and development of managerialism concepts in public management of national security. Attention is paid to the issues of the development of conceptual views of representatives of managerialism in public management in the context of moving away from the traditional paradigm of public management to ensuring the unity of policy and management. It is substantiated that the effectiveness and results of public management activities are directly related to the political sphere, in which they, in fact, receive their main meaning. Attention is focused on the fact that

managerial concepts are not devoid of shortcomings, which are outlined by the general orientation towards moving away from the administrative principles of building a public management system and moving towards economic, in fact, market principles. It is shown that managerialism, as a conceptual approach, remains, in view of the problems of national security, underdeveloped, requiring, despite the intensification of attempts to adapt modern approaches and principles of management to the needs of public management of national security, the definition of the fundamental principles of a new philosophy in the field, primarily, of defense management. In the latter case, the conceptualization of managerialism in public management of national security takes on new meaning.

Keywords: *managerialism, national security, defense management, approaches, principles, public administration, strategic defense management.*

Постановка проблеми. Питання розвитку принципів та підходів до публічного управління національною безпекою залишається найважливішим завданням, адже досягнення стратегічних цілей «вимагає кращого розподілу обмежених державних ресурсів, більш ефективного способу використання цих ресурсів, а також більш помітного і контрольованого результату урядових програм, у тому числі оборонних» [1, с. 4]. Водночас процес імплементації сучасних принципів оборонного менеджменту у вітчизняну практику управління сферою національної безпеки та оборони стикається з низкою складних проблем, які підсилюються військовою агресією проти України. Це актуалізує увагу на сучасні принципи та підходи, що розвиваються у публічному управлінні та пов'язані з удосконаленням процесів оборонного менеджменту та забезпеченням національної безпеки в цілому, концептуалізація яких є актуальним завданням і нагальною потребою.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Зарубіжними та вітчизняними науковцями було розглянуто низку питань, пов'язаних з концептуалізацією публічного управління національною безпекою в контексті розвитку принципів та підходів менеджеризму. Серед цих досліджень варто вказати на праці, що висвітлюють це питання у різних аспектах, таких науковців, як Г. Букур-Марку [1], М. Габінет, [2], І. Кравець [5], А. Миколюк [8], Б. Новек [11], С. Шеферд [12], Л. Террі [13], Х. Варгас Ернандес [14] та інших. Загальні питання публічного управління національною безпекою в їх парадигмальному вимірі представлені в роботах Д. Вітера [15], Р. Вішневського [16], О. Глазова [3], Ю. Загуменної [4], В. Ліпкан [6], В. Маргасової [7], М. Паламарчука [9], О. Пархоменко-Куцевіл [10], О. Руденко [15] та інших. Водночас питання формування та розвитку концепцій менеджеризму в публічному управлінні національною безпекою залишається малодослідженим.

Метою статті є аналіз концепцій менеджеризму в публічному управлінні національною безпекою.

Виклад основного матеріалу. Проблеми, що існують у публічному управлінні національною безпекою, викликані не тільки впливом чинників зовнішнього середовища, що виникають в умовах високої динаміки змін ситуації на всіх рівнях (від локального до глобального) забезпечення

безпеки [10], але й досить часто невідповідністю сучасних підходів до аналізу безпекових процесів, що виникають та розвиваються у межах парадигми публічного управління. Одним з таких явищ є активне впровадження в теорію і практику публічного управління принципів менеджериалізму.

Зазвичай йдеться про те, що менеджериалізм у державному управлінні стосується застосування управлінських практик, подібних до тих, що використовуються в приватному бізнесі, у процесах організацій державного сектору тощо з основним наголосом на тому, що найбільш визначним пріоритетом управлінської діяльності є ефективність, зокрема економічна ефективність, а також вимірюваність результатів [4; 13].

Менеджеризм, як концепція публічного управління, передбачає традиційну орієнтацію на те, що між державним управлінням, наукою та бізнесом існує тісний нерозривний зв'язок, який слід підтримувати та використовувати [5]. Цю ідею було покладено в основу концепцій К. Худа (концепція нового публічного менеджменту) та К. Полліта (концепція менеджериалізму), які акцентували увагу на необхідності розвитку динамічної та ефективної системи публічного управління, що має змінити ту систему, яка тривалий час розвивалась у межах бюрократичної парадигми. Подібний акцент мав на меті вивіщення значення здатності швидко реагувати на соціально-економічні потреби та вирішення проблем з максимально позитивним ефектом [5, с. 105]. При чому «найбільшою проблемою демократичної підзвітності в новому підході є зміна відносин між обраними посадовцями, які мають повноваження «зверху вниз» над державною бюрократією, та адміністраторами в новому державному управлінні. Однак однією з найбільших проблем нового державного управління є підтримка та управління контролем «знизу вгору» над усіма посадовцями та чиновниками, як призначеними або найнятими за тимчасовими контрактами на надання послуг, так і тими, хто відібраний для остаточного найму» [14, с. 454]. Останнє є логічним та достатньо очевидним наслідком розвитку концептуальних поглядів представників менеджериалізму у публічному управлінні, але більш важливим висновком з їх концепцій стало те, що вони активно відходять від традиційної парадигми публічного управління, забезпечуючи єдність двох основних сфер — політики та управління, при чому ефективність та результати публічно-управлінської діяльності безпосередньо пов'язуються з політичною сферою, в якій вони, власне, отримують своє основне значення. Хоча зазначені менеджериальські концепції й не позбавлені недоліків, які окреслюються загальною орієнтацією на відхід від адміністративних принципів побудови системи публічного управління та перехід до економічних, власне, ринкових принципів, на основі чого постулюється, що «посадові особи всіх рівнів вважають модель ринкової поведінки прийнятною. Мотивація та оцінка їх діяльності визнаються учасниками ринкових відносин» [5, с. 106; 7]. У свою чергу, як вказує Б. Новек, «відповідно до зростання інтересу до рішень державних проблем у приватному секторі та супутнього зростання консалтингової практики приватного менеджменту та стратегічного консультування в державному секторі, теорії менеджериалізму, тотального управління якістю, ринкового

державного управління, підприємницького уряду та нового державного управління говорять про ставлення до уряду більше як до бізнесу, ніж до бюрократії. Ці підходи цінують ефективність та економію коштів вище за результативність, легітимність та справедливість» [11].

Фактично основний пріоритет надається економічній ефективності публічно-управлінської діяльності, що у випадку управління національною безпекою не завжди має позитивні наслідки. Так, якщо існує різноманіття концепцій стратегічного менеджменту відображає складність і динамічність сучасного бізнес-середовища [2; 8], то ця динаміка, будучи експлікованою на процеси оборонного менеджменту буде отримувати зовсім інше значення, адже вона у даному випадку фактично є результатом ефективного публічного управління національною безпекою у зв'язку з політичними стратегіями розвитку суспільства і держави в цілому [9; 15]. Тобто, виникає потреба нівелювання демаркацій між суспільно-політичною ідеологією та ідеологією управління, що вказує на можливість розширення концептуальних рамок принципів та підходів до публічного управління національною безпекою. Такий підхід виявляється достатньо продуктивним. Наприклад, окреслюючи концептуальні рамки підходу New Public Management (NPM), С. Шефард зазначає, що менеджериалізм та неолібералізм утворюють два ідеологічні стовпи, що лежать в основі NPM (див. табл. 1). На її думку, демаркація цих фундаментальних концепцій сучасного управління стає наслідком формування ідеально-типової теоретичної моделі менеджериалізму, що містить доступну та систематичну основу його основних принципів або постулатів, перш за все, як модель фундаментальних принципів менеджериалізму. С. Шефард фактично відстоює доцільність та необхідність «створення класу менеджменту з реальною організаційною владою» [12, с. 1673].

Табл. 1. Практичні прояви реформи NPM та їх ідеологічні витоки [12, с. 1669]

Неолібералізм	Менеджериалізм
<ul style="list-style-type: none"> • Впровадження ринкових механізмів та конкуренції • Комерціалізація послуг • Зосередження уваги на співвідношенні ціни та якості та досягненні більшого з меншими витратами (ефективність) • Централізоване регулювання та/або контроль • Прийняття підприємницької культури • Зміна пріоритетів від універсалізму до індивідуалізму • Акцент на якості послуг та орієнтації на споживача та виборі 	<ul style="list-style-type: none"> • Впровадження більш ділового підходу та практик приватного сектору • Встановлення управлінської культури • Раціональний підхід до управління (наприклад, стратегічне планування та постановка цілей) • Зміцнення функції лінійного управління (наприклад, управління ефективністю) • Впровадження методів управління людськими ресурсами для забезпечення відданості співробітників

<ul style="list-style-type: none"> • Більша гнучкість оплати праці та умов • Зростання договірних відносин (наприклад, покупець-постачальник) • Розмиття меж між державним та приватним секторами та розширення можливостей для надання послуг приватним сектором 	<ul style="list-style-type: none"> • Перехід від вхідних даних та процесів до результатів • Більше вимірювання та кількісної оцінки результатів (наприклад, показники ефективності)
--	---

Проте, така влада не може відокремлюватись від сфери політики, про що найчастіше забувають ідеологи концепцій менеджеризму [2], адже навіть попри важливі з точки зору методології дослідження складних соціальних явищ здобутки, проблем публічного управління національною безпекою не можуть розв'язуватись виключно на основі поширених і, частіше за все, ефективних бізнес-практик, але ефективних переважно тільки у відповідному середовищі [3]. Саме з цієї причини «високо кількісний та ієрархічний підхід менеджеріалізму, хоча, можливо, корисний для підвищення ефективності транзакційних послуг, погано відповідає викликам та невизначеності вирішення складних державних проблем та розробки політики. Менеджеріалізм добре працює, коли цілі чіткі та коли є добре зрозуміла проблема. Але його захисники вимірюють успіх економічною ефективністю та заощадженими коштами, уникаючи більш фундаментальних справедливих та етичних питань про те, чи мають сенс такі критерії успіху. Особливо у випадках, коли проблема недостатньо зрозуміла, а успіх вимагає більш нюансованого та обдуманого обговорення місії та цінностей, такі підходи до співвідношення витрат і вигод є неадекватними багатьом сучасним викликам або баченню вирішення суспільних проблем як просування політики турботи та співчуття» [11]. Більше того, якщо прийняти положення про те, що «в умовах високої конкуренції та конкурентоспроможності підприємств правила стають інструментами влади, що підвищують довіру та прозорість на світових ринках, надають керівництво, знижують транзакційні витрати там, де обмежена інформація та можливості для обробки, та створюють довгострокові очікування безпеки, встановлені складною взаємодією залучених агентів» [14, с. 458], то не тільки практичні, але й теоретичні питання публічного управління національною безпекою потребують вирішення складних питань, пов'язаних вже з самим концептом транзакційних витрат, взагалі політичної та стратегічної оцінки припустимого рівня витрат, що мають на меті забезпечення національної безпеки. Тут виникає цілий комплекс проблем публічного управління національною безпекою, який у тому числі апелює до питань інституційного розвитку системи управління та її забезпеченість конкретними механізмами реалізації основних принципів, покладених не тільки в основу публічно-управлінської діяльності, але й в забезпечення національної безпеки на всіх рівнях. У даному випадку досить очевидно, що «умовою високоефективного функціонування держави є не що інше,

як універсальність діяльності різних органів та різних установ державного управління. Для виконання цієї вирішальної умови слід активно прагнути створити належним чином інтегровану систему стратегічного планування, що розуміється як будь-яка діяльність, яка буде спрямована на досягнення певних цілей, що безпосередньо впливають зі стратегії національної безпеки [16]. Водночас, згідно з підходом раціонального вибору, запропонованим інституціоналізмом, інституції повинні бути розроблені таким чином, щоб максимізувати раціональність індивідів, максимізувати досягнення вигод та зменшити транзакційні витрати своїх акцій за умови ринкових відносин [14, с. 445]. Це пов'язано ще й з тим, що «через свою специфіку управління стратегічною безпекою ніколи не було описано в повному обсязі, хоча й розвивається у межах синергічного підходу, який передбачає фундаментальну інтерпретацію управління стратегічною безпекою на основі запозичень з будь-яких економічних, організаційних та управлінських наук, а також праксеологічний підхід та загальну політологічну перспективу» [16]. Внаслідок цього, менеджеризм, як підхід, передбачає зміни у способах надання державних послуг і в принципі розглядається як спосіб покращення публічно-управлінської діяльності. Проте, менеджеріалістський підхід до публічного управління національною безпекою, як правило, наголошує на пріоритетності стратегічного планування, розподілу ресурсів, координації зусиль різних інституцій для вирішення складних проблем безпеки, адже у межах системного і синергетичного підходів національна безпека розглядається як «поліморфний феномен» [6]. Цей підхід передбачає всебічне розуміння загроз, ризиків та вразливостей, а також розробку проактивних заходів для їх пом'якшення, що безумовно надає йому актуальності та сприймається позитивно. Але на практиці реалізація такого підходу стикається з проблемами, які мають навіть не стільки практичний вимір, скільки теоретико-концептуальний, що має наслідком суттєве зниження потенційного ефекту від використання цього підходу на практиці. Йдеться, перш за все, про безпосередньо пов'язаний з менеджеріалізмом підхід до оборонного менеджменту, який переважно розглядається в якості фундаментальної основи публічного управління національною безпекою, хоча здебільшого залишається концептуалізованим, що має інколи негативні наслідки.

Висновки. Таким чином, аналіз рівня концептуалізації менеджеризму у публічному управлінні національною безпекою дає можливість вказати, що менеджеризм, як концептуальний підхід, залишається, з огляду на проблематику національної безпеки, малорозвиненим, потребуючи, не зважаючи на активізацію спроб адаптації сучасних підходів та принципів управління до потреб публічного управління національною безпекою, визначення фундаментальних засад нової філософії у сфері, перш за все, оборонного менеджменту. В останньому випадку концептуалізація менеджеризму у публічному управлінні національною безпекою набуває нового змісту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Букур-Марку Г., Флурі Ф., Тагарев Т. Оборонний менеджмент: ознайомлення. — Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009. — 214 с.
2. Габінет М. Теоретичні та практичні засади концепції стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2021. № 4 (74). С. 6–11. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.1>.
3. Глазов О. Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Політологія*. 2011. Т. 155. Вип. 143. С. 42–46.
4. Загуменна Ю. Концептуалізація феномену національної безпеки в теоретико-правовій науці: особливості сучасної методології. *Forum Prava*. 2021. № 66(1). С. 37–55. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.4486522>.
5. Кравець І., Якобчук В., Довженко В. Сучасні теорії публічного управління: концепції «менеджеризм» та «неоменеджеризм». *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 4. С. 103–108. DOI: [10.32702/2306-6814.2021.4.103](https://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.4.103).
6. Ліпкан В. Концепція національної безпеки України: підходи до формування. *Вісник Прокуратури*. 2003. № 10. С. 85–92.
7. Маргасова В., Вітер Д., Руденко О. Забезпечення економічної безпеки держави: теоретичні питання конкуренції та конкурентоспроможності. *Публічне управління і адміністрування в Україні, 2021*, Вип. 23. С. 140–146.
8. Миколюк А. Еволюція концепцій стратегічного менеджменту в публічному управлінні: від планування до динамічних можливостей. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 18. С. 133–138. DOI: [10.32702/2306-6814.2024.18.133](https://doi.org/10.32702/2306-6814.2024.18.133).
9. Паламарчук М. Національна безпека: діалектика застосування широкого і вузького підходів. *Політичний менеджмент*. 2011. № 2. С. 128–135.
10. Пархоменко-Куцевіа О. Проблеми забезпечення національної безпеки в умовах воєнного часу. *Науковий вісник Вінницької академії безперервної освіти. Серія «Екологія. Публічне управління та адміністрування»*. 2023. Вип. 3. С. 143–150. DOI <https://doi.org/10.32782/2786-5681-2023-3.19>.
11. Noveck B. *Solving Public Problems. A Practical Guide to Fix Our Government and Change Our World*. — New Haven and London: Yale University Press, 2021. — 448 p.
12. Shepherd S. Managerialism: an ideal type. *Studies in Higher Education*. 2018. № 43 (9). Pp. 1668–1678. DOI: [10.1080/03075079.2017.1281239](https://doi.org/10.1080/03075079.2017.1281239).
13. Terry L. Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review*. 1998. Vol. 58, № 3, Pp. 194–200. DOI: <https://doi.org/10.2307/976559>.
14. Vargas Hernández J. Critical analysis of the implications of new managerialism on ethical democratic and professional values in public service. *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*. 2015. vol. 20. № 3. Pp. 443–463. DOI: [10.17058/redes.v20i3.6117](https://doi.org/10.17058/redes.v20i3.6117).
15. Viter D., Rudenko O. National security in the multi-domain environment: public administration issues. *Public Administration and Law Review*. 2025. № 1 (21). pp. 40–49.
16. Wiśniewski R. Notion of strategic national security management. *Security and Defence Quarterly*. 2018. vol. 20. № 3. Pp. 18–41. DOI: [10.5604/01.3001.0012.4887](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.4887).

REFERENCES

1. Bukur-Marku H., Fluri F., Tahariev T. *Oboronnyi menedzhment: oznaiomlennia*. — Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009. — 214 s. [in Ukrainian].
2. Habinet M. *Teoretychni ta praktychni zasady kontseptsii stratehichnoho menedzhmentu v publichnomu upravlinni P. Nata ta R. Bekofa. Derzhava ta rehiony. Serii: Publichne upravlinnia i administruvannia*. 2021. № 4 (74). S. 6–11. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.1> [in Ukrainian].
3. Hlazov O. *Natsionalna bezpeka: sutnist, oznaky, kontseptsii ta heopolitychni chynnyky*. Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnogo universytetu imeni Petra Mohyly. Ser.: Politolohiia. 2011. T. 155. Vyp. 143. S. 42–46 [in Ukrainian].
4. Zahumenna Yu. *Kontseptualizatsiia fenomenu natsionalnoi bezpeky v teoretyko-pravovii nautsi: osoblyvosti suchasnoi metodolohii*. Forum Prava. 2021. № 66(1). S. 37–55. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.4486522> [in Ukrainian].
5. Kravets I., Yakobchuk V., Dovzhenko V. *Suchasni teorii publichnoho upravlinnia: kontseptsii «menedzheryzm» ta «neomenedzheryzm»*. Investytsii: praktyka ta dosvid. 2021. № 4. S. 103–108. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.4.103.
6. Lipkan V. *Kontseptsii natsionalnoi bezpeky Ukrainy: pidkhody do formuvannia*. Visnyk Prokuratury. 2003. № 10. S. 85–92 [in Ukrainian].
7. Marhasova V., Viter D., Rudenko O. *Zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky derzhavy: teoretychni pytannia konkurentsii ta konkurentospromozhnosti*. Publichne upravlinnia i administruvannia v Ukraini, 2021, Vyp. 23. S. 140–146 [in Ukrainian].
8. Mykoliuk A. *Evoliutsiia kontseptsii stratehichnoho menedzhmentu v publichnomu upravlinni: vid planuvannia do dynamichnykh mozhlyvosti*. Investytsii: praktyka ta dosvid. 2024. № 18. S. 133–138. DOI: 10.32702/2306-6814.2024.18.133 [in Ukrainian].
9. Palamarchuk M. *Natsionalna bezpeka: dialektyka zastosuvannia shyrokoho i vuzkoho pidkhodiv*. Politychnyi menedzhment. 2011. № 2. S. 128–135 [in Ukrainian].
10. Parkhomenko-Kutsevil O. *Problemy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky v umovakh voiennoho chasu*. Naukovi visnyk Vinnytskoi akademii bezpererвної osvity. Serii «Ekolohiia. Publichne upravlinnia ta administruvannia». 2023. Vyp. 3. S. 143–150. DOI <https://doi.org/10.32782/2786-5681-2023-3.19> [in Ukrainian].
11. Noveck B. *Solving Public Problems. A Practical Guide to Fix Our Government and Change Our World*. — New Haven and London: Yale University Press, 2021. — 448 p. [in English].
12. Shepherd S. *Managerialism: an ideal type*. Studies in Higher Education. 2018. № 43 (9). Pp. 1668–1678. DOI: 10.1080/03075079.2017.1281239 [in English].
13. Terry L. *Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement*. Public Administration Review. 1998. Vol. 58, №. 3, Pp. 194–200. DOI: <https://doi.org/10.2307/976559> [in English].
14. Vargas Hernández J. *Critical analysis of the implications of new managerialism on ethical democratic and professional values in public service*. Redes. Revista do Desenvolvimento Regional. 2015. vol. 20. № 3. Pp. 443–463. DOI: 10.17058/redes.v20i3.6117 [in English].
15. Viter D., Rudenko O. *National security in the multi-domain environment: public administration issues*. Public Administration and Law Review. 2025. № 1 (21). pp. 40–49 [in English].
16. Wiśniewski R. *Notion of strategic national security management*. Security and Defence Quarterly. 2018. vol. 20. №. 3. Pp. 18–41. DOI:10.5604/01.3001.0012.4887 [in English].