

Actualization of the concept of hybrid in the field of public administration is mainly associated with the introduction of the principles of new public management (NPM) and post-NPM reform. The system of public administration based on the hierarchy was simple and integrated both in the vertical and horizontal directions. The new public management has considerably complicated the previous regime by means of the introduction of vertical and horizontal specialization. Meanwhile, the "Weber's features" were preserved and mixed with the new public administration enhancing autonomy not control. Instead, post-NPM reform has changed the situation by giving more control. In other words, post-NPM reforms somewhat added and modified the new public management, thus making the public administration system more complex and more hybrid.

In course of the intellectual mastering of hybridity in the field of public administration, researchers often turn to the theoretical work of American researchers B. B. B. and D. Jameson. However, since theoretical intelligence of these authors was carried through the prism of business management, so their conceptual construction can only be a complementary perception of the problem of the hybridization of public administration. In general, hybridity is an "umbrella concept", which requires a more in-depth study, broader theoretical reflection. Given this, for example, J.-L. Denis, N. Van Gestel and E. Ferlie analyze hybridity using an inclusive approach. The researchers propose four alternative theoretical perspectives on hybridity in public service: governance theory, institutional theory, actor network theory and identity perspective, which recognize hybrid forms of governance, and embody the hybrid reality of state governance.

It should be noted that hybridization of public administration is mainly considered as the result of the functional integration of various organizational forms. The point is that between hybrid (ideal-standard) management methods – hierarchy, market, and networks – hybrid managerial regimes can develop, that is, different combinations of ideal types can arise. Meanwhile, the process of building knowledge about the hybrid of public administration, obviously, requires taking into account the fact that research in the field of public administration has long been not considering the state as a sole entity. In other words, administrative and managerial space becomes heterogeneous with significant interactions of the number of heterogeneous actors. In addition, there is a hybridization of management activity by the actors themselves, which manifests multiple forms of cooperation and forms of control.

From a managerial point of view, hybrid organizational forms are definitely important as they emerge as alternative ways of expanding capabilities or upgrades. At the same time, the functioning of hybrid organizations is associated, in particular, with corruption risks. And although this is not a "habitual practice" of hybrid organizations, yet there are examples.

Key words: hybridity, hybridization, hybrid organizational forms, public administration, new public management, managerial hybridization.

Постановка проблеми. Сучасна управлінська ситуація, що склалася внаслідок посилення глобалізаційних процесів, характеризується різноманітністю учасників владно-управлінських відносин на тлі втрати домінуючої ролі держави, зростанням впливовості транснаціональних сил, які її «підточують». Управління все більшою мірою відбувається у «просторі без кордонів» і все менше керується винятково правилами, принципами національної держави, натомість дедалі частіше здійснюється у приватний спосіб. Ці та інші явища й процеси, що свідчать про суттєве ускладнення сучасної управлінської практики, супроводжуються появою підходів і концепцій, що інтерпретують сутність і динаміку державно-управлінських трансформацій, відповідно, ідейно збагачуючи інтелектуальний простір. У межах обговорення теорії і практики сучасного державного управління академічна спільнота все частіше апелює до феномена «гібридність». Незважаючи на неусталеність у сучасному державно-управлінському дискурсі поняття «гібридність», цим терміном послуговуються для розгляду питань, пов'язаних з ефективною координацією, новими формами регулювання, інноваціями у державному секторі. Крім того, вважається, що процес гібридизації легітимізує присутність недержавних акторів у державно-управлінському просторі. Відтак дослідження теоретико-методологічних аспектів гібридизації державного управління є актуальним інтелектуальним напрямом в осмисленні сучасних тенденцій розвитку системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На відміну від вітчизняних фахівців у сфері державного управління, їх західні колеги демонструють значно вищий рівень академічного інтересу до управлінської гібридності. За останні роки з'явилася низка наукових досліджень і публікацій зарубіжних авторів, в яких здійснено спробу концептуального осмислення гібридизації державно-управлінської сфери. Зокрема, до процесу поглибленого розуміння гібридного державного управління долучилися норвезькі дослідники Т. Крістенсен і П. Лаграйд [1]; у своїй спільній статті «*Understanding Hybridity in Public Organizations*» її автори – канадський науковець Ж.-Л. Деніс, голландська дослідниця Н. Ван Гестель і британський учений Е. Ферлі досліджують і розширюють концепцію гібридизації з метою кращого розуміння поточних змін, що відбуваються у сфері надання державних послуг [2]. Британський професор із державного управління К. Склечер вдається до критичного аналізу провідних теорій гібридності у сфері публічного адміністрування, наголошуючи на недостатньому використанні потенціалу теорії культури в контексті державного управління [3]. Над наслідками управлінської діяльності гібридних організацій у сфері державних послуг розмірковує американський дослідник С.Р. Сміт. На його думку, гібридизація є свідченням зміни ролі держави та адаптаційною реакцією неприбуткових організацій на невизначеність політичного середовища [4]. Крім того, Склечер і Сміт спільно запропонували новий підхід інституціональної логіки теоретизування гібридності, виокремивши п'ять типів організаційної гібридності [5]. Австралійський науковець Л. Уг'ел у своїх теоретичних розвідках представляє власне бачення щодо виникнення гібридності в державному управлінні [6]. Проблему ризиків, пов'язаних із функціонуванням гібридних організацій, обговорюють нідерландські дослідники Т. Брандсен, Ф. Карре, Ж.-К. Хелдерман. Різні аспекти загальної проблеми гібридизації державного управління також представлені у теоретичних доробках таких учених, як А.Б. Совіньон, Л. Гнан, А. Хіна, Ф. Монтедуоро, І. Емері, В. ван де Донк, К. Патерс та інші.

Мета статті полягає в оприявленні теоретико-методологічної ситуації, що склалася навколо феномена гібридності, шляхом презентації деяких наукових інтерпретацій проблем, пов'язаних із проникненням гібридності до сфери державного управління.

Виклад основного матеріалу. Відомий британський дослідник С. Осборн наголошує на існуванні трьох режимів реалізації державної політики та надання державних послуг: перший – тривалий і видатний режим публічного адміністрування (кінець XIX ст. – кінець 70-х – поч. 80-х рр. XX ст.); другий – режим нового державного (публічного) менеджменту (кінець 70-х – поч. 80-х рр. XX ст. – початок XXI ст.); третій – режим нового публічного врядування (New Public Governance, NPG) (поч. XXI ст.) [7, с. 1; 2]. Актуалізація поняття гібридності у сфері державного управління, переважно, пов'язується із запровадженням принципів нового публічного менеджменту (new public management, NPM) як реакції на проблеми та виклики «старого публічного адміністрування» та пост-NPM реформуванням як реакції на негативні наслідки NPM [1, с. 408]. Система публічного адміністрування, в основі якої лежить ієрархія, була простою та інтегрованою як у вертикальному, так і горизонтальному напрямках. Новий публічний менеджмент значно ускладнив попередній режим засобом запровадження вертикальної та горизонтальної спеціалізації. Утім, «веберівські риси» зберігалися й змішувалися з новим державним менеджментом. Останній, як наголошують Крістенсен і Лаграйд, схилив шальки терезів на бік автономії, а не контролю. Натомість пост-NPM реформування змінило ситуацію, надавши більшого значення контролю. Інакше кажучи, реформи пост-NPM дещо додали та модифікували новий публічний менеджмент, «зробивши загальну систему більш складною і, безумовно, більш гібридною» [1, с. 416]. Примітно, що Крістенсен і Лаграйд передбачають «нескінченний процес реформування» в системі державного управління, який робить організації державного сектору дедалі більш складними й гібридними. На переконання норвезьких

дослідників, складність і гібридність не варто розглядати як щось негативне, патологічне. «Замість того, щоб сприймати гібридні форми як якусь хворобу, котру слід вилікувати, нам варто розглядати їх як системну особливість, що має переваги гнучкості» [1, с. 420]. Ба більше, на емпіричному рівні саме гібрид є нормою, а ідеальні типи – винятком [3, с. 14-15].

Констеляція процесів у сфері державного управління, пов'язаних із переходом від бюрократичної моделі до нового державного управління, спричинила трансформацію держави в контексті зміни принципів управління суспільством: відбувся зсув від жорстко централізованого управління та контролю з боку держави до фрагментованої й децентралізованої системи. Утім, подібні зрушення не є свідченням докорінних перетворень, адже «реформа не обов'язково завжди спрямована на запровадження конкретних змін, вона може мати переважно символічний характер» [8, с. 45]. Видається, зауважує австралійська дослідниця Х. Дікінсон, що уряди зазнали глибокого реформування, проте на практиці реформістський вплив менш відчутний і насправді переважають гібридні форми управління. «Незважаючи на потужну риторичку щодо управлінських змін, реальність є такою, що замість широкомасштабних перетворень ми спостерігаємо накладання різних реформаційних процесів. Замість домінування певного способу управління ми зіткнулися з гібридною системою» [8, с. 45].

Під час інтелектуального опанування гібридності у сфері державного управління науковці часто звертаються до теоретичного доробку американських дослідників Б. Боріса та Д. Джемсона. На їхню думку, організації є гібридними, якщо вони використовують ресурси та/або управлінські структури більше ніж однієї організації [9]. Інакше кажучи, гібридна організація постає як об'єднання (альянс) двох або більше «суверенних організацій» із метою досягнення спільних інтересів, реалізація яких поодиночки є вкрай складною. При цьому зазначається, що у гібридах відсутні багато з тих управлінських механізмів, які забезпечують функціонування традиційних організацій. Утім, закономірно, оскільки теоретичні розвідки Боріса та Джемсона здійснювалися крізь призму управління бізнесом, тому їх концептуальні побудови можуть становити лише компліментарне сприйняття проблеми гібридизації державного управління. Загалом кажучи, гібридність – це «парасолькова концепція», яка вимагає більш глибокого дослідження, ширшої теоретичної рефлексії. З огляду на це, наприклад, Ж.-Л. Деніс, Н. Ван Гестель та Е. Ферлі аналізують гібридність, використовуючи інклюзивний підхід. Дослідники пропонують чотири альтернативні теоретичні перспективи гібридності у сфері державних послуг: теорія врядування, інституціональна теорія, теорія мереж і перспектива ідентичності, які, розпізнаючи гібридні управлінські форми, оприявнюють гібридну дійсність державного управління [2].

Варто зазначити, що гібридизація державного управління здебільшого розглядається як результат функціональної інтеграції різних організаційних форм. Ідеться про те, що між «чистими» (ідеал-типовими) способами управління – ієрархія, ринок, мережі – можуть розвиватися гібридні управлінські режими, тобто виникати різні комбінації ідеальних типів. Серед них виокремлюються «реляційні ринки» (суміш ринку та мережі), «регульовані ринки» (суміш ринку та менеджменту), «регульовані мережі» (суміш мереж та ієрархії) та «реляційна бюрократія» (суміш ієрархії та мережі) [2, с. 4]. Примітно, що від свого початку мережі, як альтернатива ринку та ієрархії, констатувалися як гібридна форма, втім, з часом вони перестали розглядатися як гібрид [10, с. 212]. Процес вибудовування знань про гібридність державного управління, вочевидь, вимагає врахування також того факту, що дослідження у сфері публічного адміністрування вже давно не розглядають державу як одноосібний суб'єкт. «Така концепція може бути корисною у політичній філософії, але на практиці немає такої речі, як держава» [11, с. 756]. Адже є різні сфери послуг, як-от охорона здоров'я, соціальне забезпечення, інфраструктура, освіта, де функціонують організації, що різняться за формою

та розмірами, повноваженнями, управлінською культурою тощо. Інакше кажучи, адміністративно-управлінський простір стає гетерогенним, у межах якого взаємодіє значна кількість неоднорідних акторів. До того ж спостерігається гібридизація самих акторів управлінської діяльності, що має прояв у плюралізації форм співпраці та форм контролю. Для прикладу можна навести поштову службу США та американську залізничну компанію «Amtrak», які отримують асигнування від Конгресу, але при цьому мають ради директорів, подібно до приватних корпорацій [4, с. 220]. Безперечно, зміни, яких зазнають організаційно-управлінські форми не можуть не позначитися на управлінській ролі держави, відтак американський політолог Д.С. Най-мол. має рацію, коли говорить, що держави в особі своїх урядів матимуть владу та ресурси, однак «на сцені, де вони діють, ставатиме дедалі тісніше, і вони матимуть дедалі менше можливостей керувати діями» [12].

В управлінському аспекті гібридні організаційні форми, безумовно, є важливими, оскільки постають як альтернативні способи розширення можливостей або оновлення. Експансія логіки ринку та методів менеджменту до сфери державного управління, які «часто не враховують специфіку *res publica* і ґрунтуються на вільному від контексту генеризмі» [13, с. 24], дає змогу верифікувати твердження про важливість гібридних форм управління. Водночас функціонування гібридних організацій пов'язано, зокрема, з корупційними ризиками. І хоча це не є їх «звичною практикою», все ж приклади цього наявні. Тут доречно згадати дві найкрупніші іпотечні агенції США: *Federal Home Loan Mortgage Corporation (FHLMC)*, більш відому як *Freddie Mac*, та *Federal National Mortgage Association (FNMA)*, більш відому як *Fanny Mae*. «Видовищний крах» [14] цих агенцій у 2008 р. бере під сумнів нарації про безумовну управлінську ефективність гібридних організаційних форм.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Незважаючи на всі теоретичні та методологічні складнощі, пов'язані з описом і дослідженням гібридизації державного управління та її недостатню «обстеженість», ця проблематика є вкрай важливою для розуміння сучасної управлінської ситуації. Гібридність належить до тих «понять-ключів», які дають змогу вибудовувати пояснювальні конструкції нових адміністративно-управлінських реалій, що виникають унаслідок реформування публічного адміністрування, трансформації інструментів управління або зіткнення різних управлінських логік і практик. Інакше кажучи, вибудовування знань про управлінську гібридність, наукове осмислення гібридності сучасних державно-управлінських структур стає одним із принципових дослідницьких напрямів та основним науково-практичним завданням сучасної науки державного управління.

Незалежно від інтенсифікації концептуалізації та операціоналізації управлінської гібридності в межах науки державного управління в сучасних дослідженнях все ще є низка проблем, які «втікають» від дослідників. Зокрема, не досить артикульоване сприйняття управлінської гібридності з перспективи підзвітності та відповідальності гібридних управлінських структур, а також їх «прикладних» можливостей для вдосконалення національних систем державного управління. Актуальним і таким, що потребує подальшого поглибленого вивчення, є питання про деструктивний потенціал гібридних організацій, можливі «травматичні наслідки» гібридизації державного управління. Зрештою залишається відкритим питання про те, як гібридизація позначається на управлінській спроможності держави.

Список використаних джерел:

1. Christensen T., Lægreid P. Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review: A Global Journal*. 2011. Vol. 11. № 4. P. 407-423. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-010-0141-4>.

2. Denis J.-L., Van Gestel N., Ferlie E. Understanding Hybridity in Public Organizations. *Public Administration*. 2015. Vol. 93. № 2. P. 1-17. URL: https://www.researchgate.net/publication/276151055_Understanding_Hybridity_in_Public_Organizations.
3. Skelcher C. What do we mean when we talk about ‘hybrids’ and “hybridity” in public management and governance? Working Paper. Institute of Local Government Studies, Birmingham: University of Birmingham. 2012. URL: http://epapers.bham.ac.uk/1601/1/Hybrids_working_paper_-_march_2011.pdf.
4. Smith S.R. Hybridization and nonprofit organizations: The governance challenge. *Policy and Society*. 2010. Vol. 29. № 3. P. 219-229. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/j.polsoc.2010.06.003?needAccess=true>.
5. Skelcher C., Smith S. R. Theorizing hybridity: institutional logics, complex organizations, and actor identities: the case of nonprofits. *Public Administration*. 2015. Vol. 93. № 2. P. 433-448. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4657474>.
6. Ugyel L. Explaining hybridity in public administration: an empirical case of Bhutan’s civil service. *Public Administration and Development*. 2014. Vol. 3. № 2. P. 109-122.
7. The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance / ed. by S.P. Osborne. London and New York : Routledge, 2010. 431 p.
8. Dickinson H. From New Public Management to New Public Governance: The implications for a “new public service”. *The three sector solution. Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business* / ed. by J.R. Butcher and D.J. Gilchrist. Canberra, 2016. P. 41-60.
9. Borys B., Jemison D.B. Hybrid Arrangements as Strategic Alliances: Theoretical Issues in Organizational Combinations. *The Academy of Management Review*. 1989. Vol. 14. № 2. P. 234-249.
10. Berg L.N., Byrkjeflot H., Kvåle G. Hybridledelse i sykehusen – en gjennomgang av litteraturen. *Nordiske Organisasjonsstudier*. 2010. Nr. 3. S. 212-237. URL: http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/11612/Hybrid%20ledelse%20i%20sykehus_2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
11. Brandsen T., Van de Donk W., Putters K. Griffins or Chameleons? Hybridity as a Permanent and Inevitable Characteristic of the Third Sector. *International Journal of Public Administration*. 2005. Vol. 28. № 9-10. P. 749-765. URL: <https://www.webdepot.umontreal.ca/Usagers/whitedee/MonDepotPublic/Brandsen%20et%20al%202007%20Griffins%20or%20Chameleons.pdf>.
12. Nye J.S. Jr. Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea. *Foreign Affairs*. 2017. № 1. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/will-liberal-order-survive>.
13. Emery Y., Giauque D. The hybrid of public administration in the 21st Century. *International Review of Administrative Sciences*. 2014. Vol. 80. № 1. P. 23-32.
14. Brandsen T., Karré P., Helderma J.-K. The Risk of Hybrid Organisations: Expectations and Evidence. *State and Administration in a Changing World* : Conference paper. The 17th NISPACEE Annual Conference 14–16 May, 2009. Budva : NISPACEE Press, 2009. P. 1-20. URL: <http://www.nispa.org/files/conferences/2009/papers/200904192001220.NISPACEE%202009%20paper%20Brandsen%20Karre.pdf>.

References:

1. Christensen T., Lægreid P. (2011) Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review: A Global Journal*. Vol. 11 (4). P. 407-423. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-010-0141-4>.
2. Denis J.-L., Van Gestel N., Ferlie E. (2015) Understanding Hybridity in Public Organizations. *Public Administration*. Vol. 93 (2). P. 1-17. URL: https://www.researchgate.net/publication/276151055_Understanding_Hybridity_in_Public_Organizations.

3. Skelcher C. (2012) What do we mean when we talk about ‘hybrids’ and “hybridity” in public management and governance? Working Paper. Institute of Local Government Studies, Birmingham: University of Birmingham. URL: http://epapers.bham.ac.uk/1601/1/Hybrids_working_paper_-_march_2011.pdf.
4. Smith S.R. (2010) Hybridization and nonprofit organizations: The governance challenge. *Policy and Society*. Vol. 29 (3). P. 219-229. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/j.polsoc.2010.06.003?needAccess=true>.
5. Skelcher C., Smith S.R. (2015) Theorizing hybridity: institutional logics, complex organizations, and actor identities: the case of nonprofits. *Public Administration*. Vol. 93 (2). P. 433-448. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4657474>.
6. Ugyel L. (2014) Explaining hybridity in public administration: an empirical case of Bhutan’s civil service. *Public Administration and Development*. Vol. 3 (2). P. 109-122.
7. Edited by S.P. Osborne (2010) *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Press Routledge, London and New York. 431 p.
8. Dickinson H. (2016) From New Public Management to New Public Governance: The implications for a “new public service”. *The three sector solution. Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business* / ed. by J.R. Butcher and D.J. Gilchrist. Canberra. P. 41-60.
9. Borys B., Jemison D.B. (1989) Hybrid Arrangements as Strategic Alliances: Theoretical Issues in Organizational Combinations. *The Academy of Management Review*. Vol. 14 (2). P. 234-249.
10. Berg L.N., Byrkjeflot H., Kvåle G. (2010) Hybridledelse i sykehusen – en gjennomgang av litteraturen. *Nordiske Organisasjonsstudier*. Nr. 3. S. 212-237. URL: http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/11612/Hybrid%20ledelse%20i%20sykehus_2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
11. Brandsen T., Van de Donk W., Putters K. (2005) Griffins or Chameleons? Hybridity as a Permanent and Inevitable Characteristic of the Third Sector. *International Journal of Public Administration*. Vol. 28. No. 9-10. P. 749-765. URL: <https://www.webdepot.umontreal.ca/Usagers/whit-ede/MonDepotPublic/Brandsen%20et%20al%202007%20Griffins%20or%20Chameleons.pdf>.
12. Nye J.S. Jr. (2017) Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea. *Foreign Affairs*. № 1. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/will-liberal-order-survive>.
13. Emery Y., Giaque D. (2014) The hybrid of public administration in the 21st Century. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 80 (1). P. 23-32.
14. Brandsen T., Karré P., Helderma J.-K. (2009) The Risk of Hybrid Organisations: Expectations and Evidence. Budva : NISPACEE Press, Budva. P. 1-20. URL: <http://www.nispa.org/files/conferences/2009/papers/200904192001220.NISPACEE%202009%20paper%20Brandsen%20Karre.pdf>.