

Марухленко О.В.

Національна академія державного управління при Президентові України

ДИСКУСІЇ ЩОДО ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ»

У статті представлено дослідження значення і тлумачення поняття «публічне управління» як базового терміна загальної теорії публічного управління. Показані різні наукові підходи до інтерпретації цього поняття. Описана кореляція поняття «публічне управління». Доведено, що однією з актуальних проблем сучасного розвитку публічного управління в Україні, на наш погляд, є визначення в ньому особливостей і відображення останніх у діючій моделі державного управління. Дана проблема актуальна, оскільки зросли вимоги до якості публічного управління. У даний час стає очевидним, що необхідні уточнення та наукове забезпечення понятійно-термінологічного апарату публічного управління в моделі державного управління в Україні. Отже, потрібні вивчення і проведення порівняльного аналізу модернізації публічного управління на основі сучасних концепцій управління, визначення основних підходів, що найбільш активно реалізуються в публічному управлінні України. Водночас у сфері публічного управління в Україні спостерігаються як позитивні, так і негативні тенденції, які зумовлені об'єктивними обставинами й історичною ситуацією у країні. До позитивних тенденцій публічного управління можна віднести, наприклад, реалізацію напрямів адміністративної реформи. У результаті чого в системі державних органів виконавчої влади були цілком змінені форма і зміст діяльності муніципальних органів виконавчої влади. У сучасних джерелах, що стосуються дослідження публічного управління і розвитку його в Україні, перевага віддається такій дефініції державного управління, коли мається на увазі організуючий і регулюючий вплив держави на життєдіяльність людей, розвиток громадянського суспільства з метою упорядкування, збереження або перетворення, які спираються на владні відносини. Визначальним чинником забезпечення раціональності, вираженої в показниках результативності й ефективності державного управління, є соціальна спрямованість, тобто наповненість державного управління суспільними потребами й очікуваннями, а саме викликами реальному життю населення, вимогами окремих соціальних спільнот, потребами окремого індивіда як члена громадянського суспільства і людського ресурсу країни.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, державне управління, еволюція моделі управління в державному секторі.

Постановка проблеми. Розвиток загальної теорії публічного управління потребує уточнення ключових понять цієї теорії.

Англійський письменник і лексикограф Семюел Джонсон писав: «Словник – усе одно, що годинник. Навіть найгірші краще, ніж ніякі, і навіть від найкращих із них не можна очікувати абсолютної точності». «Оскільки ми в'язні обрахуваннями слів, нам краще вибирати їх добре», – писав Джованні Сарторі.

Це потрібно і з метою вдосконалення загальної теорії публічного управління як науки. Але насамперед це потрібно для підвищення якості реалізації освітньої дисципліни «Державне та муніципальне управління» («Публічне управління»).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічні засади дослідження генези публічного управління становлять державно-політичні та філософські теорії виникнення держави, її сут-

ності, головних ознак і функцій. Представники патріархальної теорії (Конфуцій, Арістотель та ін.) розглядали державу як результат історичного розвитку та розростання сім'ї, а абсолютну владу монарха – як продовження батьківської влади. Теологічна теорія (Фома Аквінський) ґрунтується на ідеї божественного створення держави з метою реалізації загального блага. Договірна (природно-правова) теорія (Г. Гроцій, Б. Спіноза, Т. Гоббс, І. Кант, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо й ін.) побудована на ідеї походження держави в результаті угоди (договір) як акту розумної волі людей для збереження людського роду та забезпечення справедливості, свободи і порядку.

Застосування концепцій держави та теорій державного управління (ідеальна бюрократія М. Вебера, суспільний вибір Д. Бюккенена, колективні дії М. Олсона) для аналізу генези публічного управління в Україні дозволяє виокремити

й обґрунтувати його особливості на сучасному етапі існування загроз державності з боку зовнішніх і внутрішніх чинників.

Постановка завдання. Зважаючи на розвиток науки управління, модель управління в державному секторі еволюціонувала. Проте досі у вітчизняній науці недостатньо дослідженим залишається питання про визначення поняття «публічне управління».

Основна мета статті – проведення гносеологічного дослідження поняття «публічне управління».

Виклад основного матеріалу дослідження. Класична теорія менеджменту в державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування (англ. – public administration), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління (англ. – public management), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (англ. – new public management). За допомогою публічного управління держава виконує свої функції.

Як зазначає Н. Арабаджійські, часто поняття «публічне управління» також замінюється поняттям «публічний менеджмент» [1]. Слово «менеджмент» є англосаксонським терміном із латинським корінням. У болгарській доктрині є думка, згідно з якою менеджмент – це управління (вплив на систему або організацію для досягнення певних цілей) плюс керівництво (вплив на людські ресурси для досягнення певних цілей).

Однак згідно з концепцією даного дослідження, обсяг поняття публічного менеджменту, будучи більш вузьким, змістовно входить в обсяг поняття публічного управління і відображає організаційно-інструментальні аспекти процесу публічного управління.

Публічне управління доцільно обґрунтовано розглядати як діяльність окремих груп, що взаємодіють одна з одною для досягнення загальних цілей держави (публічні цілі). Такі цілі можуть включати в себе забезпечення оборони, охорони державних кордонів, підтримання порядку і правопорядку, забезпечення комунікацій, охорони здоров'я населення, освіти й ін. У публічному управлінні основний акцент робиться на плануванні, організації, керівництві, координації та контролі.

Поняття «публічне управління» змістовно розуміється як таке, що охоплює поняття державного і муніципального управління. І в конкретному контексті поняття «публічне управління» може означати як державне управління, так і муніципальне управління або їхню сукупність.

Водночас до поняття «публічне управління» ми також відносимо реалізацію публічного управління недержавними суб'єктами («оператори»), яким держава (орган державної влади) або орган місцевого самоврядування цілеспрямовано й обмежено делегує установленим порядком окремі публічно-владні повноваження.

Варто зазначити, що відомі також інші класифікації.

Так, Н. Арабаджійські розмежовує публічне управління, державне управління, соціальне управління (у контексті діяльності держави) і адміністративне управління [1].

У загальному значенні поняття «публічне управління» відображає інтегральний системний механізм, підсистемами й елементами якого є політичні програмні орієнтири і пріоритети, нормативне регулювання, процедури, що фінансуються державою або органами місцевого самоврядування, централізовані та децентралізовані організаційно-управлінські структури та їхній персонал, що відповідають за адміністрування діяльності в певній галузі суспільних відносин на національному, регіональному та місцевому рівнях. Публічне управління охоплює механізми вдосконалення внутрішньої координації, управління людськими, фінансовими і матеріальними ресурсами, комунікаційними й інформаційними системами, а також управління, пов'язане з наданням публічних (державні та муніципальні) послуг.

Публічне управління має владний керуючий вплив на об'єкти управління (суспільні відносини та їх учасників, процеси, феномени), що реалізуються суб'єктами такого управління, тобто державою й уповноваженими органами й особами [2].

Тобто публічне управління являє собою складноструктуровану мережу людських взаємин і пов'язаної з ними діяльності, що реалізовується від органів публічної влади і до окремих індивідів низового рівня в такій системі, пов'язаній із використанням усіх ресурсів, природних і людських, а також всі інші аспекти життя суспільства, у яких зацікавлена або задіяна держава. Публічне управління – це система ролей і рольових відносин.

За визначенням Дж.М. Пфіфінера та Р. Прістюса, «публічне управління – це управління організацією та напрямом людських і матеріальних ресурсів для досягнення бажаних цілей» [3].

Д. Розенблум дає таке визначення: «Державне управління являє собою використання управлінських, правових і політичних теорій і процесів для реалізації законодавчих, виконавчих і судових державних мандатів із метою нормативного

та сервісного служіння суспільству загалом або окремим його сегментам» [6].

Дуайт Вальдо визначає громадське управління як «мистецтво і науку управління стосовно справ держави» [9].

Один із засновників організаційної теорії публічного управління Вудро Вільсон коротко, але ёмко писав, що публічне управління являє собою деталізоване і систематичне застосування права [11].

Згідно з документами Організації Об'єднаних Націй, публічне управління являє собою здійснення політичних, економічних і адміністративних повноважень з управління справами країни, комплекс механізмів, процесів, взаємовідносин та інститутів, за допомогою яких громадяни держави і їх об'єднання висловлюють свої інтереси, здійснюють свої права й обов'язки, урегульовують розбіжності. Управління може здійснюватися всіма методами, які суспільство використовує для розподілу владних повноважень і керування державними ресурсами, а також вирішення проблем [5].

Згідно з авторським визначенням, державне управління – це вид державно-владної діяльності з метою досягнення, реалізації, охорони та захисту громадських інтересів, забезпечення і реалізації регулятивних та інших функцій держави і ведення справ держави, змістом якої є комплексне планування, правове забезпечення і здійснення законодавчих, виконавчо-адміністративних, судових і контрольно-наглядових повноважень органів державної влади, включаючи правове й організаційно-ресурсне забезпечення, адміністрування та реалізацію послідовностей і комплексів управлінських рішень і встановлених законом інструментів (заходи, засоби і механізми) державно-регулюючого і державно-адмініструючого впливу щодо різних сегментів предметно-об'єктної області такого управління, здійснення контрольно-наглядової й іншої правоохоронної діяльності в зазначеній галузі.

Поняття «державне управління» полісемічне (багатозначне), що виявляється в тому, що правовий зміст, розуміння й інтерпретація цього поняття залежать від рівня його прив'язки і широти його розгляду, а значить, це поняття варто розглядати в декількох значеннях (сенсах):

1) державне управління в широкому сенсі охоплює всю діяльність держави і розуміється як механізм і процес функціонування всієї державної системи («державної машини»), усієї держави загалом і вищих органів державної влади, включаючи реалізацію ними своїх повноважень, їхню взаємодію, взаємоврівноваження і взаємне стри-

мування (принцип поділу влади), тобто сфера державного управління в такому розумінні рівнозначна сфері діяльності держави, а державне управління реалізується всією державою загалом або вищими органами державної влади;

2) державне управління як механізм і процес функціонування адміністративної діяльності системи органів виконавчої влади й окремих її сегментів, окремих державних органів, державне управління як реалізація державних управлінських функцій у певній галузі суспільних відносин (наприклад, в області спорту) або у групі таких областей. Хоча державне управління охоплює три гілки влади, зазвичай його здійснюють органи виконавчої влади. Тобто в цьому значенні державне управління реалізується не політичною державною бюрократією, а діючою системою в державно-політичній системі;

3) державне управління на рівні, який характеризується поняттям «людський чинник», оскільки реалізація державного управління здійснюється за допомогою організованих зусиль різних осіб на державних посадах, зокрема і однієї конкретно наділеної державно-управлінською компетенцією посадової особи. До цього ж рівня ми віднесемо систему державної служби.

Досліджуючи державне управління, необхідно його розглядати в додатку до якогось певного рівня із трьох вищевказаних або розглядати державне управління комплексно, охоплюючи всі три рівні.

Але і тоді «систему координат» для дослідження, розуміння й оцінювання правового сенсу, змісту й особливостей державного управління доведеться доповнити критерієм особливостей предметної області регулювання з метою урахування специфіки тієї галузі суспільних відносин, де реалізується обговорюване державне управління (за конкретного її розгляду), критерієм особливостей методу державного управління (імперативний, диспозитивний, або поєднаний, прямий або опосередкований).

Говорячи про те, що державне управління – це один із видів державно-владної діяльності, необхідно мати на увазі, що, крім державного управління (у широкому розумінні), існує ще кілька видів державно-владної діяльності, наприклад, самовідтворення на основі демократичної системи виборів і пов'язаної з нею системи призначень, самозабезпечення і саморозвитку й ін.

Публічне управління орієнтоване здебільшого на обслуговування населення. Дії державних органів, які його здійснюють, націлені на задоволення суспільних інтересів.

Діяльність органів, які здійснюють публічне управління, зазвичай ґрунтується на їхніх правових можливостях, офіційно встановлених законом або актом вищого виконавчого органу. Вони відповідають за здійснення державної політики, за суспільний розвиток і якість життя в суспільстві. Ці органи несуть відповідальність за національну безпеку й економічний розвиток держави, за досягнення важливих соціальних цілей через реалізацію різних політичних програм, спрямованих на регулювання приватних видів діяльності, перерозподіл доходу.

Виконавчі органи, які здійснюють публічне управління в публічній адміністрації, можуть бути об'єктом парламентського й адміністративного контролю.

Публічне управління не має гнучкості бізнес-менеджменту. Воно не пристосовується легко і швидко до політичних, соціальних, економічних та інших змін. Для його здійснення встановлені правила, зміни яких потребують багато часу і зусиль. У публічній адміністрації питання, пов'язані з етикою, неупередженістю, рівноправністю, справедливістю, об'єктивністю, уважаються важливими і мають велике значення.

Висновки. Через мінливості соціальних і політичних умов у суспільстві, а також у зв'язку з тим, що публічне управління не завжди має на меті досягнення матеріальних результатів, складно вимірити й оцінити ефективність і якість адміністративної діяльності співробітників публічної адміністрації.

Публічне управління ставить перед собою і виконує політичні завдання, сформовані для громадської організації ззовні, мобільність викладацького складу у структурах публічної адміністрації підпорядковується певним правилам, установленим регламентом. Водночас у даній адміністрації працюють люди, які включені в різні команди або колективи. Ці люди розробляють програми дій, ставлять цілі, здійснюють стратегічне планування, вибір варіантів, ухвалюють рішення, організовують їх виконання, а також взаємодіють.

Публічне управління завжди спрямоване на реалізацію потреб громадян, їх задоволення. Публічне управління не надає громадянам вибору, і вони змушені отримувати державну послугу в тому варіанті, у якому вона пропонується всім.

Список літератури:

1. Арабаджийски Н. Държавно и публично управление. София, 2014. 302 с.
2. Basic premises – meaning, scope and significance of Public Administration. 40 p. URL: http://www.hss.ruh.ac.lk/homepages/lecture_notes/Sabaragamuwa%20Lecturers/module-1-introduction-to-public-administration-rev1.pdf.
3. Pfifner J.M., Presthus R. Public Administration. New York : The Ronald Press Co., 1960.
4. Public administration – meaning, nature, scope and importance. 25 p. URL: <http://www.freewebs.com/aware2009/UNIT%2001.pdf>.
5. Reconceptualizing Governance, Discussion Paper 2. *The United Nations*. New York : United Nations Development Programme, 1997. 93 p.
6. Rosenbloom D.H. Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector. 4th ed. New York : McGraw-Hill, 1998.
7. Sartori G. Guidelines for Concept Analysis. *Social Science Concepts : A Systematic Analysis* / G. Sartori. Beverly Hills : Sage, 1984.
8. The concepts of administration and organization. 148 p. URL: <http://staff.neu.edu.tr/~apolatoglu/files/inttopubadm.pdf>.
9. Waldo D. What is Public Administration. *Public Administration : Concepts and Cases* / Richard Stillman. Boston : Houghton Mifflin, 1988.
10. Weber M. *Gesammelte Politische Schriften*. Stuttgart : UTB, 1988.
11. Wilson W. The Study of Administration. *American Political Science Quarterly*. 1887. Vol. 2. № 2. P. 197–222.

Marukhlenko O.V. DISCUSSIONS ON CONCEPT PUBLIC MANAGEMENT

The article presents a study of the meaning and interpretation of the concept of “public administration” as the basic concept of the general theory of public administration. Various scientific approaches to the interpretation of this concept are shown. The correlation of the concept of “public administration” is described. It is proved that one of the actual problems of the modern development of public administration in Ukraine, in our opinion, is to identify in it the features and the mapping of the latter in the current model of government. This problem is relevant as the requirements for the quality of public administration have increased. At present, it is becoming obvious that it is necessary to clarify and provide scientific support for the conceptual and

terminological apparatus of public administration in the model of public administration in Ukraine. Thus, it is necessary to study and conduct a comparative analysis of the modernization of public administration based on modern management concepts and determine the main approaches that are most actively implemented in public administration of Ukraine. At the same time, in the field of public administration in Ukraine, there are both positive and negative trends due to objective circumstances and the historical situation in the country. The positive trends in public administration include, for example, the implementation of the directions of administrative reform. As a result, in the system of state executive bodies, the form and content of the activities of municipal executive bodies were completely changed. In modern sources relating to the study of public administration and its development in Ukraine, preference is given to the following definition of public administration, which means the organizing and regulating influence of the state on people's livelihoods, the development of civil society with the aim of streamlining, preserving or transforming based on imperious relations. The determining factor in ensuring rationality expressed in terms of the effectiveness and efficiency of public administration is the social orientation, that is, the state's fullness of public needs and expectations, namely the challenges of the real life of the population, the demands of individual social communities, the needs of an individual as a member of civil society and human resources country.

Key words: *public administration, public administration, public administration, evolution of public sector management model.*