

СЕКЦІЯ 3 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ CONCEPTUAL PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

У статті наведено аналіз поняття публічного управління та основних його складових; розглянуто теоретико-методологічну основу розвитку публічного управління в Україні. Автором встановлено, що публічне управління стосується механізмів і процедур діяльності уряду і відзначається складним комплексом заходів, до яких належать прийняття рішень, планування роботи, формування завдань і цілей; роботу із законодавчою владою та громадянами; створення та перегляд принципів організації; підтримка лідерства; встановлення зв'язків. Це не лише неполітичний механізм уряду, а й інструмент втілення політичних цілей, реалізації мети і цілей Уряду. Публічне управління як термін пояснюється наведеними у статті визначеннями кількох вчених. У процесі дослідження з'ясовано, що публічне управління включає в себе систематичне виконання волі народу, виявленої, сформульованої і вираженої у формі законів. Наведено два погляди на публічне управління: POSDCORB (коли кожна одиниця управління повинна мати сім елементів) і предметний (безпосередньо стосується предмета публічного управління). Показана також відмінність публічного управління від інших концепцій управління. Зроблено висновок про те, що сталий розвиток науки публічного управління в Україні потребує формулювання оновлених теоретико-методологічних засад, побудованих на складових нової парадигми публічного управління, продиктованої подіями сучасності. Необхідно залучати інститути громадянського суспільства до прийняття державних рішень, створювати необхідні умови для формування та зміцнення розвитку партнерських відносин між владою та суспільством. Взаємодія органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства створює суб'єкт-суб'єктні відносини між ними. Таке публічне управління (на відміну від державного управління, де методологічні аспекти базуються на суб'єкт-об'єктних відносинах між владою та суспільством) пропонує запровадження нового підходу, де методологічні аспекти держави виявляються у співпраці та рівноправності між владою (інститути державного управління) і суспільством (інститути громадянського суспільства) взагалі.

Ключові слова: публічне управління, урядова діяльність, механізм уряду, інститути громадянського суспільства.

The article provides the analysis of the concept of public administration and its main components; the theoretical and methodological basis of the development of public administration in Ukraine is considered. The author defines that public administration refers to the mechanisms and procedures of government activity and is characterized by a complex set of measures, which include decision-making, work planning, setting the tasks and goals; work with the legislature and citizens; creation and revision of organizational principles; leadership support; making contacts. It is not only a non-political mechanism of the government, but also a tool for the political goals achievement, implementation of the government's goals and objectives. Public administration as a term is explained by the definitions of several scientists given in the article. In the process of research, it is found that public administration includes the systematic implementation of the will of the people, revealed, formulated and expressed in the form of laws. Two views on public administration are given: POSDCORB (when each unit of administration should have seven elements) and subjective (directly related to the subject of public administration). The difference of public administration from other concepts of management is also given. It is concluded that the sustainable development of the science of public administration in Ukraine requires the development of updated theoretical and methodological background, built on the components of the new paradigm of public administration, dictated by contemporary events. It is necessary to involve the institutions of civil society in the state decision-making process, to create the necessary conditions for the development and strengthening of partnership relations between the government and society. The interaction of public administration bodies and institutions of civil society creates subject-subject relations between them. Such public administration (in contrast to state administration, where methodological aspects are based on subject-object relations between the government and society) suggests the introduction of a new approach, where the methodological aspects of the state are manifested in cooperation and equality between the government (institutions of public administration) and society (institutions of civil society) in general.

Key words: public administration, government activity, government mechanism, institutions of civil society.

УДК 001.89/.001.891:35(75.8)
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.34.13>

Іванов Є.В.

к. пед. наук,
доцент кафедри публічної служби
та управління навчальними й
соціальними закладами
Державний заклад
«Луганський національний університет
імені Тараса Шевченка»

Постановка проблеми. Процеси, що відбуваються в сучасному суспільстві, впливають на різні його сфери. Сьогодні науковці розглядають підходи до стабілізації процесів у соціальному, політичному та

економічному середовищах. Використання інструментів управління у сфері публічної влади передбачає нові відносини між громадянською та владою та базується на національній моделі.

Перехід від державного до публічного управління формує нові виклики та підходи до прийняття управлінських рішень, функціонування самої державної системи. Зміна парадигм є результатом стрімкого розвитку науки і технологій, що створює суспільство з новими навичками, здібностями і талантами.

Сучасне суспільство потребує сталого розвитку та захисту від зовнішніх загроз. Як наслідок, процес формування усталеного суспільства зі сталим розвитком і публічною громадськістю охоплює всі аспекти життя людей та всі громадські і державні інститути. Вплив міжурядових, неурядових організацій на розвиток громадського суспільства в Україні та на взаємодію інститутів державного управління та громадського суспільства сформував основу для розвитку публічного управління, яка потребує науково-методичного забезпечення цього процесу та поглибленого прискореного розвитку науки публічного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Основи публічного управління як науки заклав Томас Вудро Вільсон [11, с. 199], а побудову класичної парадигми в публічному управлінні досліджувала Патриція М. Шилдс [12, с. 200]. Серед українських науковців, які заклали концептуальні основи, теоретико-методологічні аспекти та передумови для розвитку публічного управління як науки можна виділити Амосова О. та Гавкалову Н., які представили концептуальні засади публічного управління в межах архетипного підходу [1, с. 12]. Бакуменко В. та Попов С. вивчали сучасні концепції реформування публічного управління у парадигмі інноваційного розвитку суспільства [2, с. 25]; Гаман П. досліджував суб'єкт-об'єктну та комунікативну парадигми організації і функціонування місцевого самоврядування [3, с. 53]; Нижник Н. та Олуйко В. обрали предметом детального вивчення державне управління в Україні [4, с. 84]; Козак В. у своєму дослідженні розглянув публічне управління в системі координат української державності [5, с. 65]; Колесникова К. проаналізувала співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації [6, с. 43]; співвідношення понять публічного управління (публічна сфера, публічне право і публічна політика) стали предметом вивчення Оболенського О. та Лукіна С. [7, с. 201]; аспекти парадигми публічного управління представила у своєму науковому доробку Червякова О. [8, с. 200].

Мета статті – проаналізувати визначення поняття публічного управління та основні його домінанти, розглянути теоретико-методоло-

гічну основу розвитку публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Публічне управління (у широкому розумінні) охоплює всі процеси реалізації повноважень органів влади, а також інших державних та муніципальних органів, організацій, установ та відповідних посадових осіб.

Публічне управління складається з діяльності, яку проводить уряд, щоб дбати про своїх громадян або управляти своїми справами. Поняття публічного управління (Public Administration) стає доступнішим для розуміння через значення його складових термінів «публічне» та «управління» окремо. Англійське слово «public» виступає як іменником так і прикметником, і тому може означати як «громадськість» (іменник), так і «публічний/громадський» (прикметник). Громадськість означає населення певної території чи держави, і, оскільки волю народу певної країни представляє уряд, то слово «публічний/громадський» також може набувати звуженого значення, а саме – «урядовий».

Отже, публічне управління – це комплекс урядових заходів, які здійснюються в інтересах суспільства на різних рівнях, таких як центральний, державний і місцевий. По суті, воно стосується механізмів і процедур діяльності уряду. Це засіб, за допомогою якого особи, які приймають політичні рішення, приймають їх.

В широкому аспекті, публічне управління – це складний комплекс заходів, який включає не лише прийняття рішень, а й планування роботи, яку потрібно виконати; формулювання завдань і цілей; роботу із законодавчою владою та громадянами організації для отримання громадської підтримки та коштів для втілення урядових програм; створення та перегляд принципів організації, керівництво та нагляд за працівниками; підтримку лідерства; активне спілкування для встановлення зв'язків різного рівня; визначення методів і процедур роботи, оцінку ефективності, здійснення контролю та інші функції, які виконують державні виконавчі та наглядові особи. Це дійова частина Уряду, засіб, за допомогою якого реалізуються мета і цілі Уряду. Публічне управління – це інструмент втілення політичних цілей, встановлених особами, які приймають політичні рішення; надання людям товарів та послуг, а також реалізації програми соціально-економічного розвитку для всебічного розвитку суспільства.

Публічне управління як термін пояснюється визначеннями кількох вчених. Зокрема, за словами В. Вільсона, «публічне управління – це детальне та систематичне виконання закону. Кожне конкретне застосування закону є актом управління» [11, с. 54].

За словами Дж. М. Пфіффера, «управління полягає в тому, щоб забезпечити роботу уряду шляхом координації зусиль людей, щоб вони могли працювати разом для виконання поставлених завдань» [13, с. 67]. Д. Вальдо визначає публічне управління як «мистецтво науки управління застосованої до державних справ». На думку Д. Вальдо, «процес публічного управління складається з дій, спрямованих на реалізацію волі чи намірів держави. Таким чином, це безперервна активна практична діяльність держави» [14, с. 99].

Усі ці визначення чітко показують, що публічне управління – це справді уряд у дії. У загальному розумінні воно стосується виконавчої, оперативної та найбільш дієвої частини уряду. Іншими словами, це в основному пов'язано з виконанням та реалізацією урядової діяльності, з питанням про те, наскільки ефективно має здійснюватися управління, щоб воно залишалось справедливим, швидким та доречним. Таким чином, публічне управління включає в себе систематичне виконання волі народу, яка була виявлена, сформульована і виражена у формі законів законодавством. Отже, можна сказати, що публічне управління – це неполітичний механізм уряду, який виконує свою роботу на благо людей відповідно до законів, встановлених державою.

Розглядаючи сферу діяльності публічного управління, нас цікавлять його основні проблеми та сфери. Традиційно автори обмежують сферу публічного управління лише однією гілкою – виконавчою владою. Але сучасні науковці, які вивчають публічне управління, поширюють сферу публічного управління на всі гілки влади (виконавчу, законодавчу та управлінську). Існують також два погляди в контексті публічного управління: POSDCORB і предметний.

Погляд POSDCORB на сферу публічного управління представлений видатними вченими, що займаються дослідженням публічного управління – Лютером Гуліком і Ліндалом Урвіком [15, с. 91].

Згідно цього погляду, кожна одиниця управління повинна мати сім елементів. Ці сім елементів є акронімом POSDCORB. Кожна буква цієї аббревіатури означає один елемент управління.

Вони пояснюють ці сім елементів адміністрування наступним чином:

P – планування – це діяльність менеджерів кожної управлінської одиниці, щоб спланувати все, що потрібно зробити, включаючи методи виконання роботи для досягнення мети, поставленої перед підприємством.

O – організація – кожна організація повинна бути добре організована. Керівники повинні

розподіляти завдання своїм співробітникам та іншим підлеглим за допомогою відповідних методів.

S – укомплектування персоналом. Укомплектування персоналом стосується повної кадрової функції із залучення та навчання персоналу та підтримки сприятливих умов для роботи.

D – керівництво – це безперервне прийняття рішень і втілення їх у конкретному та загальному порядку та інструкціях, а також виконання ролі керівника підприємства.

CO – координація – важливий обов'язок менеджера координувати роботу між виконавцями та керівниками.

R – звітність – це стосується інформування керівників звітом про кожну виконану роботу.

B – бюджетування – все, що пов'язано з бюджетуванням у формі фіскального планування, обліку та контролю.

Предметний погляд на сферу публічного управління безпосередньо стосується предмета публічного управління. Маршал Е. Дімок зауважив, що «управління відповідає на питання «Що» і «Як». «Що» – це предмет, технічні знання в галузі, які дозволяють виконувати завдання управління. «Як» – це прийом управління, принципи, згідно з якими програми співпраці ведуть до успіху. Кожен елемент незамінний, тому разом вони утворюють синтез, який називається управлінням» [16, с. 59].

Відмінність публічного управління від інших концепцій управління полягає в тому, що воно базується на наступному [1, с. 8]:

- самодіагностика проблеми;
- самостійне формулювання;
- самостійне визначення найкращого варіанту політики;
- самостійне визначення проблеми;
- самостійна пропозиція щодо вирішення проблеми;
- самостійне визначення плану дій;
- самоконтроль і самооцінка; і
- залучення принципів демократії

Сталий розвиток науки публічного управління в Україні потребує, перш за все, формулювання оновлених, пристосованих до викликів сьогодення, теоретико-методологічних засад, побудованих на складових нової парадигми публічного управління, продиктованої подіями сучасності. Побудова нової моделі дисциплінарної матриці потребує детального реформування компонентів (інструкцій) парадигми публічного управління, а саме інститутів громадянського суспільства та публічного управління.

Сьогодні в Україні інститутами громадянського суспільства вважаються громадські

організації, релігійні та благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, роботодавці та їх об'єднання, громадські організації, невідомі організації та інші неприбуткові організації, легалізовані згідно закону [10, с. 83].

Взаємодія органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства створила можливість суб'єкт-суб'єктних відносин між ними. Таке публічне управління (на відміну від державного управління, де методологічні аспекти базувалися на суб'єкт-об'єктних відносинах між владою та суспільством) пропонує запровадження нового підходу, де методологічні аспекти держави виявляються у співпраці та рівноправності між владою (інститути державного управління) і суспільством (інститути громадянського суспільства) взагалі.

Механізм взаємодії інститутів громадянського суспільства та інститутів державного управління можна представити як суб'єкт-суб'єктну взаємодію, яка побудована за принципом зворотного зв'язку між ними.

Механізми публічного управління – це спеціальні методи, що забезпечують регулюючий вплив державних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів з метою забезпечення гідних умов проживання осіб, які проживають на території держави, та громадян України, які тимчасово проживають за кордоном. У своїй діяльності публічне управління повторює методи і засоби класичного управління: адміністративні, економічні та соціально-психологічні.

Ці елементи є частиною механізму публічного управління соціально-економічними процесами, а державне управління являє собою єдність таких складових, як державне управління, взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянами, реалізація процедур контролю та процес управління. Виходячи з потреб часу, цей складний механізм постійно удосконалюється [7, с. 115].

Первинна модель публічного управління має включати всі елементи та компоненти публічного управління, враховувати вплив факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, а також базуватися на засадах громадянського суспільства [9, с. 58].

Найбільшу користь від управлінського підходу до публічного управління можна отримати при вирішенні завдань середнього рівня, таких як прогнозування наслідків конкретних парламентських проєктів або оцінка економічного впливу певних податкових пропозицій (психологічний підхід).

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що публічне управління – це сукупність управ-

лінських засобів, форм і методів з метою реалізації потреб людей і вирішення проблем за рахунок державного впливу на основі встановлених норм. На сьогоднішній день реалізація процесу публічного управління відбувається через розробку та впровадження відповідних механізмів управління, які створюють умови для реального та ефективного вирішення наявних у цій сфері суперечностей. В якості однієї зі своїх властивостей всі типи систем мають розвинене управління. На сьогоднішній день в Україні склалася сприятлива ситуація для проведення глибоких реформ, оскільки в суспільстві є дуже багато невирішених проблем і проблемних ситуацій. Необхідно залучати інститути громадянського суспільства до прийняття державних рішень, створювати необхідні умови для формування та зміцнення розвитку партнерських відносин між владою та суспільством.

Взагалі публічне управління – це організація діяльності відповідно до вимог об'єктивних закономірностей, здійснення та організація цілеспрямованого впливу. Публічне управління розглядає управління як вплив на суспільство з метою організації та координації його функціонування в процесі життєдіяльності. Публічне управління є значущим елементом державного управління, оскільки воно розкриває здатність суспільства проявляти владу. Громадські організації, органи влади та підприємницькі структури мають забезпечувати процес розвитку об'єктів економічної системи для повноцінного функціонування та розвитку всіх сфер життя суспільства.

До ефективних чинників публічного управління належать: мотивація, ставлення до праці, знання, уміння, навички, ініціатива та відповідальність. Отже, результативність та ефективність публічного управління визначаються дією якісних факторів технічного, політичного, організаційного, морально-ідеологічного та соціально-психологічного характеру.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Амосов О.Ю., Гавкалова Н.Л. Концептуальні засади публічного управління: архетипний підхід. *Публічне управління: теорія та практика*. Київ, 2015. Вип. 1. С. 8–12.
2. Бакуменко В.Д., Попов С.А. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. 2015. Вип. 43. С. 21–28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43 (дата звернення: 12.03.2023).
3. Гаман П.І. Суб'єкт-об'єктна та комунікативна парадигми організації і функціонування місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 9. URL:

http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_9_3 (дата звернення: 12.03.2023).

4. Державне управління в Україні / за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. Львів: Львівська політехніка, 2002. 352 с.

5. Козак В.І. Публічне управління в системі координат української державності. *Ефективність державного управління*. Львів, 2015. Вип. 1. С. 64–70.

6. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. Переяслав-Хмельницький, 2013. Вип. 3. С. 41–45.

7. Оболенський О., Лукін С. Публічне управління: публічна сфера, публічне право і публічна політика – співвідношення понять. *Державне управління та місце самоврядування*. Херсон, 2013. Вип. 2. С. 3–11.

8. Chervyakova O. V. The new public administration paradigm directions. *Публічне урядування*. 2017. № 1(6). С. 198–203.

9. Обушна Н.І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. Херсон, 2015. Вип. 1. С. 53–63.

10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 12.03.2023).

11. Wilson W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*. Vol. 2, № 2 (Jun., 1887). P. 197–222. URL: http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf (дата звернення: 12.03.2023).

12. Shields P. Pragmatism as a Philosophy of Science: A Tool for Public Administration. *Research in Public Administration*. 1998. Vol. 4. P. 195–225.

13. Pfiffner J. M. & Presthus R. V. Public Administration: 5th edition. New York: The Ronald Press Company, 1967.

14. Waldo D. What is public administration. In: *Public Administration: Concepts and Cases* / Ed. Richard Stillman. Boston: Houghton Mifflin, 1988.

15. Luther G. & Urwick L., Papers on the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration, 1937.

16. Dimock M.E., Dimock G.O., Koenig L.W. Public administration. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1958.