

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ФЕНОМЕНУ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ»**CONCEPTUAL APPROACHES TO UNDERSTANDING
THE PHENOMENON OF “PUBLIC GOVERNANCE”**

**Загурський О.Б., к.ю.н, доцент,
доцент кафедри міжнародної економіки, маркетингу та менеджменту
Івано-Франківський навчально-науковий інститут менеджменту
Тернопільського національного економічного університету**

**Король В.С., к.е.н, доцент,
доцент кафедри міжнародної економіки, маркетингу та менеджменту
Івано-Франківський навчально-науковий інститут менеджменту
Тернопільського національного економічного університету**

У статті розглядаються актуальні підходи щодо розуміння феномену публічного управління в контексті реформування державної влади. Проаналізовано наукові підходи вітчизняних та зарубіжних учених щодо правової природи публічного управління. Автором досліджується феномен публічного управління, а також формулюються авторські підходи щодо особливостей удосконалення ефективних механізмів функціонування публічного управління в контексті реалізації національної політики України.

Обґрунтовано, що нинішні державні інституції відіграють ключову роль у визначенні правильних стимулів, зменшенні невизначеності та досягненні довгострокового процвітання кожної держави. Водночас слабкі сторони функціонування публічного управління можуть створити значні перешкоди для функціонування єдиного ринку, інвестицій на регіональному та місцевому рівні, а також інновацій.

Конкретизовано, що публічні управлінці, по-перше, регулюють діяльність суб'єктів господарювання, тим самим опосередковано впливаючи на добробут населення; по-друге, окремі її представники здійснюють діяльність, пов'язану з національною таємницею, а тому належать не до публічного, а до державного управління.

Встановлено, що відповідно до європейських стандартів держава повинна забезпечувати громадянам право брати участь в управлінні державними справами з метою створення демократичного та правового суспільства.

На основі проведеного дослідження зроблено висновок про те, що термін «публічне управління» слід тлумачити як відкритий (у межах власних і делегованих повноважень) вплив наділених владою інституцій на взаємовідносини між державою, місцевим самоврядуванням, бізнесом і населенням задля узгодження їхніх інтересів і максимізації вигод. Основними рисами публічного управління є гуманістичний характер прийнятих управлінських рішень, задоволення приватноправових інтересів, залучення громадськості до процесу реалізації державної політики, прозорість управління тощо. До того ж вимогою реалізації принципів публічного управління в усіх сферах суспільного життя є необхідність упровадження дієвих механізмів відповідальності органів державної влади, дотримання принципів прозорості та можливості громадського обговорення під час прийняття управлінських рішень і актів.

Ключові слова: публічне управління, національна політика, державна влада, держава, управління, законодавство.

The article considers current approaches to understanding the phenomenon of public administration in the context of public reform. Scientific approaches of domestic and foreign scholars on the legal nature of public administration are analyzed. The author studies the phenomenon of public administration, as well as formulates the author's approaches to the peculiarities of improving the effective mechanisms of public administration in the context of the implementation of national policy of Ukraine.

It is substantiated that today state institutions play a key role in determining the right incentives, reducing uncertainty and achieving long-term prosperity of each state. At the same time, weaknesses in the functioning of public administration can create significant barriers to the functioning of the single market, investment at regional and local level, and innovation.

It is specified that public administrators, first, regulate the activities of economic entities, thereby indirectly influencing the welfare of the population; secondly, some of its representatives carry out activities related to national secrets, and therefore belong not to public but to public administration.

It is established that in accordance with European standards, the state must ensure the right of citizens to participate in the management of public affairs in order to create a democratic and legal society.

Based on the study, it was concluded that the term "public administration" should be interpreted as open (within their own and delegated powers) the influence of government institutions on the relationship between government, local government, business and the public to reconcile their interests and maximize benefits. The main features of public administration are the humanistic nature of management decisions, satisfaction of private law interests, public involvement in the implementation of public policy, transparency of management and more. In addition, the requirement to implement the principles of public administration in all spheres of public life is the need to implement effective mechanisms of accountability of public authorities, compliance with the principles of transparency and the possibility of public discussion in management decisions and acts.

Key words: public administration, national policy, state power, state, administration, legislation.

Сучасна криза публічного управління виступає як наслідок дисбалансів, спричинених інноваційним розвитком, вказує на нездатність національних урядів правильно реагувати на нові форми викликів. Недовіра до урядів, відсутність багатьох глобалістичних ініціатив, економічна нестабільність, поява численних міжнародних конфліктів та спроби багатьох країн знайти свій шлях – все це ґрунтується на тому, що уряди втрачають владу через опір вирішенню адміністративного кризису.

Аналіз певних аспектів публічного управління в розвитку громадянського суспільства здійснений у працях таких авторів, як: Р. Апресин, Е. Арато, Н. Баранов, А. Борд, С. Белокурова, К. Гаджиєв, А. Герасимов, А. Дегтярьов,

В. Затонський, З. Зотов, Дж. Кін, І. Кологай, В. Комаровський, Л. Дж. Коен, Л. Коновалов, Ю. Красін, І. Левін, Ж. Лачестаре, Г. Мальцев, В. Міхеєв, Б. Модель, Т. Нештаєва, С. Патрушев, С. Перегудов, В. Петухов та ін.

На особливу увагу заслуговують наукові розробки вітчизняних учених О. Андрійко, Е. Афоніна, М. Білинської, Р. Войтович, Л. Гонюкової, В. Голубь, І. Грицяка, І. Ібрагімової, Ю. Кальниша, В. Кампо, А. Крупника, І. Надольного, Н. Нижник, О. Оболенського, О. Резніка, В. Рижих, С. Рябова, В. Селіванова, С. Сьоміна, О. Сушинського, С. Телешуна, В. Тертички, В. Трошинського та ін.

Метою статті є дослідження концептуальних підходів щодо феномену публічного управління в контексті рефор-

мування державної влади, а також формулювання авторських підходів щодо особливостей удосконалення ефективних механізмів функціонування публічного управління в контексті реалізації національної політики України.

Досліджуючи концептуальні засади щодо ефективності публічного управління, насамперед доцільно з'ясувати правову природу публічного управління, тобто його реалізацію як у колективних, так і в приватних інтересах.

Зміст ефективного публічного управління виражається в задоволенні державними та місцевими органами влади потреби громадян, водночас визначальним фактором оцінки публічного управління є соціально сприйнятливий ступінь задоволення таких потреб.

До того ж публічне управління – це складна система, і до неї застосовуються організаційна структура, організаційні правила та директиви, раціональність їхньої дії. Структури та функції публічного управління повинні відповідати чинному законодавству. Зміни, які відбуваються в державному секторі, стосуються впровадження нових рішень

Натепер державні інституції відіграють ключову роль у визначенні правильних стимулів, зменшенні невизначеності та досягненні довгострокового процвітання кожної держави. Слабкі сторони функціонування публічного управління можуть створити значні перешкоди для функціонування єдиного ринку, інвестицій на регіональному та місцевому рівні, а також інновацій.

Для прикладу, в деяких країнах ЄС доклали усвідомлених та послідовних зусиль для підвищення ефективності своїх адміністрацій, водночас потрібно було суттєво переосмислити фундаментальні блоки своєї адміністративної системи. Нинішній темп соціальних, технологічних та економічних змін вимагає від усіх публічних адміністрацій адаптації до нових реалій.

Публічне управління доцільно розглядати в декількох аспектах:

- 1) публічне управління відображає інституційні засади управління державою;
- 2) публічне управління орієнтоване на потреби громади та діє на основі організаційних структур, процесів, ролей, взаємозв'язків, політики та програм;
- 3) публічне управління відповідає за стале економічне процвітання, соціальну згуртованість та добробут людей;
- 4) публічне управління впливає на довіру населення та створює умови для створення суспільної цінності [1–3].

П. Кравчук вважає, що «стратегічний менеджмент має значний вплив на функціонування державного управління» [4, с. 364].

С. Цієслак зауважує, що «публічне управління – це сукупність різних типів управління, що діють у сфері державних справ, зокрема державної адміністрації та адміністрації місцевого самоврядування. Державне управління – це призначення для визначення структур, діяльності та людей усіх цих типів управління» [5, с. 14].

На думку Я. Пенса, «стратегічний менеджмент стосується довготривалого прагнення організації до успіху, інтегруючи різні підходи та знання з різних галузей, воно також передбачає визначення ключових факторів, дослідження та визначення взаємозалежностей між ними та їх вплив на майбутнє, пристосовуючи концепцію розвитку до передбачуваних, мінливих ситуацій, що створюються ринковими та екологічними умовами» [6, с. 125].

У публічному управлінні «об'єктом управління можуть бути особи, організації, речі, пов'язані з плануванням та виконанням суспільних завдань, які, на відміну від організацій, не обов'язково повинні управляти менеджером. Управління означає сукупність дій, що вживаються для досягнення бажаного перебігу процесів та явищ у межах місцевого самоврядування» [7, с. 7].

Досліджувана проблематика порівняно нова для вітчизняної науки, тому допоки не має законодавчо затвердженого тлумачення терміна «публічне управління», а також серед науковців відсутня однаковість щодо сутності цього поняття.

На окрему увагу заслуговує позиція А.М. Волкова, який вважає, що «влада, відкрита народу та його інтересам, публічна за характером, що здатна залучати до управління широкі верстви населення» [8, с. 15].

Але подекуди запропоновані тлумачення поняття «публічне управління», радше за все, більшою мірою відповідають змісту поняття «державне управління» [9, с. 9; 10, с. 57; 11], «муніципальне управління» [12, с. 4], «управління» [13, с. 60].

Тим не менше, існують також думки, що публічне управління реалізують публічні особи, приймаючі владні політичні рішення [14, с. 119], відображаючи лише незначну частину впливу суб'єктів управління на суспільні процеси.

Варто погодитись, що «головна мета будь-якого управління в публічній чи приватній сфері – досягнути максимальної ефективності, дієвості й результативності з мінімальними затратами ресурсів, часу і зусиль. Основне ж завдання, яке стоїть перед публічним управлінням, відміне від завдання бізнесового управління. Якщо бізнесовий управлінець своєю діяльністю прямо впливає на отримання прибутку певної підприємницької одиниці, то публічний управлінець – на якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому» [11, с. 73].

При цьому не варто нехтувати тим, що бізнесові управління, по-перше, впливають на рівень добробуту населення через встановлення розміру фактичної оплати праці та забезпечення своєчасної її виплати, формування цін на товари та послуги, участь у соціально значущих проєктах тощо; по-друге, відкрито здійснюють значну частину своєї діяльності (за виключенням того, що стосується комерційної таємниці), а тому її можна вважати публічною.

Тим не менше, публічні управління, по-перше, регулюють діяльність суб'єктів господарювання, тим самим опосередковано впливаючи на добробут населення; по-друге, окремі її представники здійснюють діяльність, пов'язану з національною таємницею, а тому належать не до публічного, а до державного управління. До речі, такий вплив є відмінним для різних його категорій (інвестори, власники бізнесу, самозайняті, наймані працівники), а тому далеко не всім вдається повною мірою реалізувати прагнення максимізувати власний добробут – «забезпеченість матеріальними й духовними благами та послугами».

Відповідно до європейських стандартів держава повинна забезпечувати громадянам право брати участь в управлінні державними справами з метою створення демократичного та правового суспільства. Згідно з рекомендаціями Ради Європи про статус неурядових організацій у Європі (70 пунктів) та Білою книгою належного врядування у Європейському Союзі, яка дала чіткі стандарти щодо роботи публічних адміністрацій, держава має:

- забезпечити сприятливе законодавство для створення та реєстрації різних форм неурядових організацій;
- створити сприятливі податкові умови;
- надати певну державну фінансову підтримку проєктам, ініціативам громадських організацій;
- запровадити механізми консультацій, механізми участі;
- дати можливість громадським організаціям та іншим об'єднанням долучатися до розроблення політики, її контролю, реалізації.

Побудова стратегії управління людськими ресурсами в публічному управлінні впливає з таких умов, як:

- чітке вирівнювання організаційної структури та децентралізація процесів прийняття рішень;

- необхідність постійно підвищувати рівень кваліфікації та навичок, продиктований зростаючим попитом на фахівців;
- нова філософія управління людськими ресурсами в громадській організації, що підкреслює стратегічний аспект посадових осіб;
- нові тенденції управління, наприклад, управління проектами, орієнтовані на ефективну командну роботу;
- технологічні зміни, орієнтовані на спілкування та функціонування інформаційного суспільства;
- ефективність управління за цілями;
- зростаюча роль знань у громадських організаціях [15, с. 20].

Види публічного управління зображено на рис. 1.



Рис. 1. Види публічного управління

Термін «публічне управління» слід тлумачити як відкритий (у межах власних і делегованих повноважень) вплив наділених владою інституцій на взаємовідносини між державою, місцевим самоврядуванням, бізнесом і населенням задля узгодження їхніх інтересів і максимізації вигод.

Як наслідок, замість глобалізації публічного управління на основі багатонаціональних угод та координації ієрархічної стабільності нова реальність управління впливає на кожну країну без виключення в умовах нестабільності та невизначеності. В останнє десятиліття чітко показано, що адміністративні інструменти та процедури управління (так звані адміністративні механізми) слід суттєво та неодноразово переробляти та модернізувати.

Більшість рішень суб'єктів публічного управління частіше за все вирізняються багатоваріантністю, але водночас є такими, де вкрай складно обрахувати не лише його кінцевий результат (передусім економічний ефект), а й можливі наслідки (параметри) альтернативних варіантів. Результати впливу публічного управління на добробут населення оцінюються на підставі аналізу переважно кількісних показників, тим самим мінімізуючи їх суб'єктивність.

Таким чином, основними рисами публічного управління є гуманістичний характер прийнятих управлінських рішень, задоволення приватноправових інтересів, залучення громадськості до процесу реалізації державної політики, прозорість управління тощо. До того ж вимогою реалізації принципів публічного управління в усіх сферах суспільного життя є необхідність впровадження дієвих механізмів відповідальності органів державної влади, дотримання принципів прозорості та можливості громадського обговорення під час прийняття управлінських рішень і актів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кохан С.О. Зарубіжний досвід організації системи контролю. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2013. Вип. 2. С. 284–290. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi/Nvamu_upravl_2013_2_35
2. Контроль менеджменту в сучасному державному управлінні: деякі порівняльні практики / пер. з англ. С.Ю. Полянського. Д.: ДФ УАДУ при Президенті України, Вид-во «Центр економічної освіти», 1999. 258 с.
3. Державний контроль в органах виконавчої влади Словаччини. *Президентський контроль: інформ.-аналіт., наук.-метод. бюлетень*. 2004. № 4. С. 76–79.
4. США: президент, конгрес, контроль. *Президентський контроль: інформ.-аналіт., наук.-метод. бюлетень*. 2004. № 1. С. 75–80.
5. Система федерального державного контролю в Канаді. *Президентський контроль: інформ.-аналіт., наук.-метод. бюлетень*. 2004. № 2. С. 77–78.
6. Писаренко В.П. Державний контроль у системі органів виконавчої влади зарубіжних країн. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Д. : ДРІДУ НАДУ*, 2005. Вип. 3 (21). С. 91–96.
7. Принципи контролю у Франції. *Президентський контроль: інформ.-аналіт., наук.-метод. бюлетень*. 2004. № 4. С. 72–76.
8. Волков А.М. Публічне управління недропользованием в России (современный период). *Правовая инициатива*. 2013. № 7. С. 15.
9. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 8–14.
10. Обушна Н.І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 53–63.
11. Чернов С.І., Гайдученко С.О. Публічне адміністрування: текст лекцій. Харків: Вид-во ХНУМГ, 2014. 150 с.
12. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. *Публічне управління: шляхи розвитку*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. уч., 26 листоп. 2014 р.: у 2 т. / за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського. Київ: Вид-во НАДУ, 2014. Т. 1. С. 3–10.
13. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2012. Ч. 2. № 1. С. 59–64.
14. Лазор О.Я., Лазор О.Д. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. *Університетські наукові записки*. 2015. № 4. С. 111–121.
15. Друкер П. Классические работы по менеджменту. Москва: Альпина Паблишер, 2015. 349 с.