

О. В. Михайловська, кандидат економічних наук,
доцент, доцент кафедри публічного управління
та менеджменту організацій
Національного університету «Чернігівська політехніка»

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ЗА УМОВ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЗМІН

У статті досліджено систему публічно-управлінської діяльності в Україні за умов демократизації. Зазначено, що загальною метою таких категорій, як «адміністрування», «державне управління», «публічне управління», що поєднані поняттям «управління», має бути розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій, спрямованих на забезпечення громадян, причому рівень такого розвитку повинен відповідати світовим стандартам. Теорія управління має власний предмет досліджень, управлінська практика поєднує у собі раціональні технології та здатність приймати оригінальні, нестандартні рішення за умов дефіциту часу та інформації. Відзначено, що управління у сучасній науці розглядають як структуру та як процес. Наведено функції органів державної влади, що різняться за правовими формами державно-управлінської діяльності. Зазначено, що сьогодні існує велика кількість сучасних концепцій публічного управління, які віддзеркалюють конкретні потреби та цінності різних держав, однак пошук оптимальної моделі для України продовжується. Наведено сутність успішно апробованих моделей публічного управління, таких як: «new public management», «governance», «good governance». Встановлено, що публічно-управлінські чинники демократизації суспільства не повинні обмежуватися лише створенням формальних інститутів і певних ознак демократії. Схарактеризовано сутність і відмінності дефініції «діяльність», «управління», «публічне управління». Наведено основні підходи до перспектив розвитку публічного управління. Наведено авторський підхід до формування рівнів утворення сучасних концепцій публічного управління, за яким у ролі фундаменту подальшого демократичного розвитку запропоновано розглядати «публічне управління» («public management»).

Ключові слова: публічно-управлінська діяльність, публічне управління, державне управління, демократія, розвиток.

O. V. Mykhailovska. Public-management activity in the conditions of democratic change

The system of public management in Ukraine is examined in the article in the context of democratization. It is noted that the general purpose of such categories as "Administration", "Public Administration" and "Public Management", combined with the concept of "governance" should be the development of the state on the basis of democracy using effective new methods and technologies aimed at providing citizens. The level of such development must meet world standards. It is emphasized that a management theory has its own subject of research; A management practice combines rational technologies and the ability to make original, non-standard decisions in a shortage (deficite, lack) of time and information. It is noted that the management in the modern science is considered as a structure and as a process, and the problem of public management belongs to the category of interdisciplinary scientific problems and includes not only philosophical aspects, but social, economic and so on. The functions of public authorities are different, which differ in the legal forms of public management. It is noted that there are a large number of modern concepts of public management that reflect the specific needs and values of different countries today. However, the search for the optimal model for Ukraine continues. It is emphasized that the definition of tasks and the choice of appropriate mechanisms of public management is specified by the situation in time and space of certain actions (interaction of public authorities with each other, with local governments, civil society organizations, citizens, etc.). The essence of successfully tested models of public management, such as: "New Public Management", "Governance", "Good Governance" is given. It is established that public management factors of democratization of society should not be limited to the creation of formal institutions and certain signs of democracy. The essence and differences of definitions "Activity", "Management", "Public Management" are characterized. The main approaches to the prospects for the development of public management are presented. The author's approach to the formation of levels of formation of modern concepts of public management is presented, according to which "Public Management" is proposed to be considered as the foundation of the further democratic development.

Key words: public administration, public management, democracy, development.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні триває процес розбудови децентралізованої системи публічного управління, що вимагає осмислення специфічних функцій органів державного управління різних рівнів і визначення особливостей їхньої взаємодії між собою задля подальшої демократизації з використанням сучасних методів і технологій управління. Трансформаційні зрушення сьогодні спонукають науковців розглядати дедалі ширше коло нових підходів до державного управління та пропонувати моделі, що передбачають сучасне бачення взаємовідносин між органами влади та громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових колах питання стосовно державно-управлінської діяльності розглядається у працях представників науки управління, адміністрування, права тощо. Теоретичною та практичною основами цих аспектів займалися такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.В. Баштанник, О. Руденко, О. Крутій, О. Бабінова, С.М. Вдовенко, О.Д. Оболенський, В.М. Шаповал та ін.

Однак недостатньо розробленим залишається питання взаємозв'язку між різними концепціями публічно-управлінської діяльності задля виявлення ефективних інструментів публічного управління у практичній сфері.

Мета статті – дослідження публічно-управлінських відносин за умов демократичних змін в Україні та визначення рівнів формування сучасних концепцій публічного управління.

Виклад основного матеріалу. На основі проведених досліджень [1] зазначимо, що «управління» поєднує в собі й «адміністрування», і «державне управління», і «публічне управління», а це дає підстави стверджувати, що метою наведених категорій має бути розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління, направлених на забезпечення громадян, рівень якого відповідатиме світовим стандартам.

Зазначимо, що стосовно розуміння поняття «публічне адміністрування» думки науковців різняться. Згідно із глумачним словником української мови «адміністрування» є бюрократичним керуванням за допомогою наказів і розпоряджень замість конкретного керівництва [2].

Публічно-управлінська діяльність є складним системним утворенням, що перебуває у процесі розвитку та демократичних змін у нашій державі, аналіз яких допоможе виявити потенційні складники ефективного здійснення такого управління.

Проблема публічно-управлінської діяльності належить до категорії міждисциплінарних наукових проблем і включає в себе не лише філософський аспекти, а й соціальний, економічний тощо.

Теорія управління має власний предмет досліджень – закономірності організації управлінського процесу; стосунки між людьми, що виникають у процесі спільної діяльності; розробляє систему і методи впливу на об'єкт управління тощо. Управлінська практика лише частково побудована на раціональних технологіях, інша частина – це здатність приймати оригінальні, нестандартні рішення за умов дефіциту часу та інформації. Відзначимо, що управління розглядають як у статичі (як структуру), так і в динаміці (як процес).

Сьогодні існує багато сучасних концепцій публічного управління, що відповідають конкретним потребам і цінностям різних держав. Пошук оптимальної моделі для України продовжується, оскільки разом із суспільством змінюється і його невід'ємна частина – державне управління. За правовими формами державно-управлінської діяльності як складової частини публічного управління розрізняють функції, наведені на рис. 1.

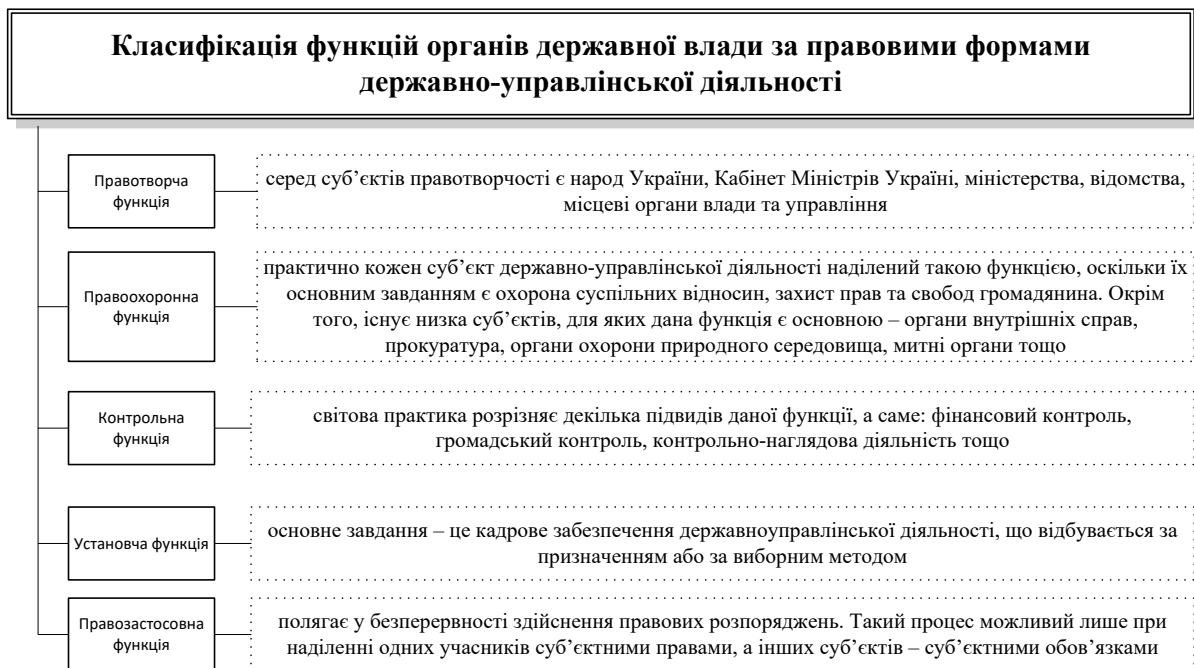


Рис. 1. Функції органів державної влади за правовими формами державно-управлінської діяльності [3]

Сучасні демократичні процеси та реформування системи державного управління в Україні визначають упродовження новітніх моделей управління, що допомагають досягти визначеного рівня ефективності. Моделі публічного управління, такі як «new public management», «governance», «good governance» успішно апробовані різними країнами світу. Їх сутність полягає у поступовому переході від виконавчо-розпорядчих форм управління до врядування, орієнтованого на задоволення потреб та інтересів клієнтів (споживачів послуг) [4].

У монографії [5] авторами детально описано не лише теоретичний, а і практичний досвід демократичних змін і зазначено, що перш ніж демократизувати суспільні відносини, держава має демократизуватися сама. Тому значної ваги набувають публічно-управлінські чинники демократизації суспільства, яка не повинна обмежуватися лише створенням формальних інститутів і певних ознак демократії.

Визначення завдань і вибір відповідних механізмів публічно-управлінської діяльності уточнюється за ситуацією у часі та просторі визначених дій (взаємодія органів державної влади між собою, з органами місцевого самоврядування, організаціями громадянського суспільства, громадянами тощо).

Принципам демократії має відповідати сам публічно-управлінський апарат. Найвагомішим чинником експерти вважають відповідальність за наслідки управління країною. Важливу роль у цьому процесі також відводять: створенню системи громадської участі у прийнятті управлінських рішень, створенню єдиного інформаційного ресурсу проектів державних рішень, керуванню за принципами колективності, розбудові інститутів громадянського суспільства [5].

Важливим є те, що сутність дефініцій «діяльність» та «управління» між собою різняться. Поняття «діяльність» з'явилося у науковому обігу набагато раніше, ніж «управління». Початковою формою будь-якої людської діяльності є соціальна спільна діяльність. Водночас управлінська діяльність базується на налагодженні ефективного комунікаційного процесу [6]. Водночас «публічне управління» передбачає практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей, а його зміст поєднує державне управління з поняттям «справа народу».

Головною рисою теорії публічного управління є те, що люди розглядаються з позиції активних учасників державного управління. У Конституції України (ст. 5) чітко зазначено, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування», отже, специфічні функції держави набувають ознак публічності [1].

Наука публічного управління охоплює сьогодні безліч секторів й інститутів громадянського суспільства та перебуває в ракурсі як мінімум трьох глобальних підходів, які оцінюють подальші перспективи розвитку публічного управління (рис. 2).

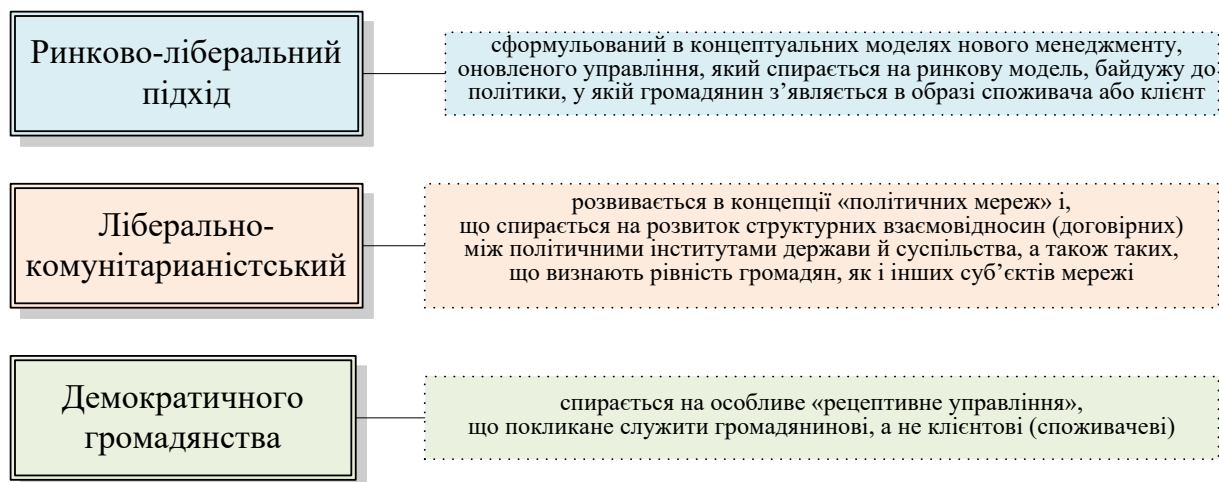


Рис. 2. Основні підходи до перспектив розвитку публічного управління [7]

Автор цілком підтримує думку Ю. Шарова [8], який зазначає, що в європейському дискурсі поняття «публічне (державне) управління» охоплює три виміри: урядування (governance); адміністрування (administration); менеджмент (management). На рис. 3 представлено наше власне бачення рівнів формування сучасних концепцій публічного управління.

Отже, ключовою складовою частиною стратегії подальшого демократичного розвитку України виступає концепція публічного управління.

Констатуємо, що всі науковці, котрі досліджують систему публічно-управлінських відносин, мають рацію, але, хоча постійно виникають нові теорії та підходи, що більше відповідають сучасним вимогам існування людства, все одно використання певних ефективних інструментів публічного управління у практичній діяльності в поєднанні з усуненням його негативних впливів, які були виявлені у процесі реформ інших держав, є актуальним завданням для України.

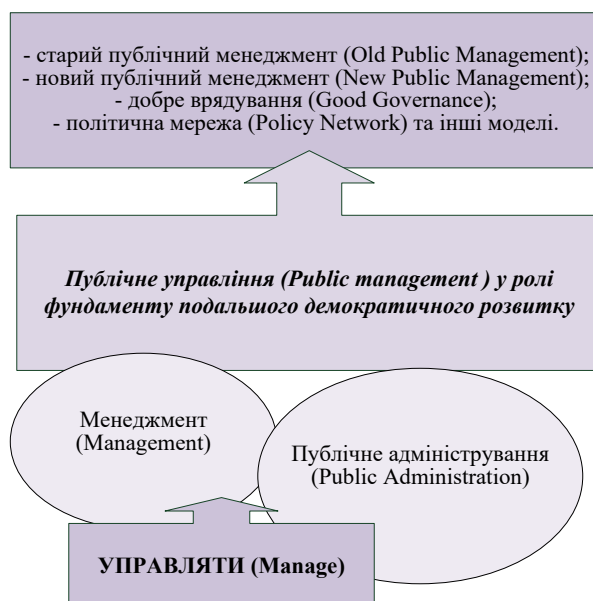


Рис. 3. Рівні утворення сучасних концепцій публічного управління

Джерело: запропоновано та побудовано автором

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Під впливом євроінтеграційних процесів як ефективного шляху розвитку нашої держави дедалі більшу увагу привертає використання досвіду країн ЄС у сфері формування належних публічно-управлінських відносин. Зокрема, актуалізуються наукові розробки щодо побудови сучасних моделей управління суспільними справами та можливості адаптації їх елементів до українських реалій для подальшого впровадження демократичних принципів врядування. Тому надалі дослідження необхідно спрямовувати на пошук найкращих шляхів поєднання наявних моделей, розроблених на засадах публічного управління.

Список використаних джерел:

1. Михайловська О.В., Філіпова Н.В., Ладонько Л.С., Ткаленко Н.В. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування. *Науковий часопис «Університетські наукові записки» / Хмельницький університет управління та права*. 2016. № 2 (58). С. 241–253.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2007. 1736 с.
3. Акімов О.О. Функціонально-компетенційна складова державно-управлінської діяльності: зміст та джерела наповнення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1574>.
4. Мельтюхова Н.М., Корженко В.В., Дідок Ю.В. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : методичні рекомендації. Київ : НАДУ, 2010. 28 с.
5. Бакуменко В.Д., Башкатов В.М. Механізми державного управління демократичними змінами : монографія. Київ : АМУ, 2015. 180 с.
6. Михайловська О.В. Деякі аспекти комунікативної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості. *Науковий вісник Полісся*. 2016. № 1 (5). 136 с.
7. Зіміна О. Становлення та розвиток публічного управління і можливості його впровадження в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. 2011. Вип. 1. С. 37–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2011_1_6.
8. Шаров Ю.П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст. *Збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління «Публічне управління: теорія та практика»*. Харків : ДокНаукДержУпр, 2010. № 1. С. 5–9.

References:

1. Mykhailovska O.V., Filipova N.V., Ladonko L.S., Tkalenko N.V. (2016) *Analiz teoretychnykh pidkhdov do vyznachennia sutnosti skladovykh defynitsii publicznego upravlinnia ta administruvannia* [Analysis of theoretical approaches to determining the essence of the constituent definitions of public administration], *Journal Naukovyi chasopys*

“*Universytetski naukovi zapysky*” [“Scientific journal “University scientific notes”], *Khmelnytskyi universytet upravlinnia ta prava*, № 2 (58), P. 241–253 [in Ukrainian].

2. *Velykyi tlmachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy* (2007) [Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language] / holov. red. V.T. Busel, Press *Perun*, Kyiv; Irpin, 1736 p. [in Ukrainian].

3. Akimov O.O. (2020) *Funktsionalno-kompetentsiina skladova derzhavno-upravlinskoj diialnosti: zmist ta dzherela napovnennia* [Functional and competence component of public administration: content and sources of content] journal *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok* [Public administration: improvement and development]. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1574> [in Ukrainian].

4. Meltiukhova N.M., Korzhenko V.V., Didok Yu.V. (2010) *Zarubizhnyi dosvid publichnoho administruvannia* [Foreign experience of public administration] : metod. Rek, Press *NADU*, Kyiv, 28 p. [in Ukrainian].

5. Bakumenko V.D., Bashkatov V.M. (2015) *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia demokratychnymy zminamy* [Mechanisms of state management of democratic change], Monograph, Press *AMU*, Kyiv, 180 p. [in Ukrainian].

6. Mykhailovska O.V. (2016) *Deiaki aspekty komunikatyvnoi vzaïemodii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ta hromadskosti* [Some aspects of communicative interaction between local governments and the public], Journal “*Naukovyi visnyk Polissia*” [Scientific Bulletin of Polissya], № 1 (5). 136 p. [in Ukrainian].

7. Zimina O. (2011) *Stanovlennia ta rozvytok publichnoho upravlinnia i mozhlyvosti yoho vprovadzhennia v Ukraini* [Formation and development of public administration and possibilities of its implementation in Ukraine], *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy* [Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine], Vol. 1. P. 37–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2011_1_6. [in Ukrainian].

8. Sharov Yu.P. (2010) *Innovatsiini instrumenty publichnoho administruvannia: yevropeiskyi kontekst* [Innovative tools of public administration: the European context], *Zbirnyk naukovykh prats Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnia “Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka”* [Collection of scientific works of the Association of Doctors of Science in Public Administration “Public Administration: Theory and Practice”], Press *DokNaukDerzhUpr*, Kharkiv, № 1, P. 5–9. [in Ukrainian].