
ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 35.072.2

DOI: <https://doi.org/10.32851/2708-0366/2020.3.2>

Вольська О.М.

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування,
Херсонський державний аграрно-економічний університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5047-4579>

Voiska Olena

Kherson State Agrarian and Economic University

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМНЕ ЯВИЩЕ В СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

PUBLIC MANAGEMENT AS A SYSTEMIC PHENOMENON IN MODERN SOCIETY

Публічне управління як наука сформувалась у ХХ сторіччі. В статті визначено публічне управління як багатогранне поняття, яке охоплює державне управління та місцеве самоврядування, це цілий науковий напрямок, який має дослідницькі області такі як: державний менеджмент (державна служба), аналітика державних програм і політик (стратегічне планування); взаємодія держави, бізнесу та громадян (GR-менеджмент). З урахуванням цього, публічне управління це система яка складається з державних, місцевих, некомерційних структур, які створюються з метою задоволення суспільних інтересів та вирішення колективних проблем. В роботі сформульована сучасна концепція публічного управління, яка являє собою складну відкриту систему людських взаємовідносин, що реалізуються органами публічної влади за допомогою методів, механізмів, інструментів та інших складових з урахуванням принципів відкритості, прозорості державного управління та публічного адміністрування.

Ключові слова: публічне управління, органи публічної влади, публічне адміністрування, державне управління, державний менеджмент, GR-менеджмент.

Публичное управление как наука сформировалась в ХХ столетии. В статье определено публичное управление как многогранное понятие, которое охватывает государственное управление и местное самоуправление. Это целое научное направление, которое имеет такие объекты исследования как: государственный менеджмент (государственная служба), аналитика государственных программ и политик (стратегическое планирование); взаимодействие государства, бизнеса и граждан (GR-менеджмент). С учетом этого, публичное управление это система, которая состоит из государственных, местных, некоммерческих структур, создаваемых с целью удовлетворения общественных интересов и разрешения коллективных проблем. В работе сформулирована современная концепция публичного управления, которая представляет собой сложную открытую систему человеческих взаимоотношений, которые реализуются органами публичной власти с помощью методов, механизмов, инструментов и других составляющих на основе принципов открытости, прозрачности государственного управления и публичного администрирования.

Ключевые слова: публичное управление, органы публичной власти, публичное администрирование, государственное управление, государственный менеджмент, GR-менеджмент.

Public administration as a science was formed in the twentieth century. The article defines public administration as a multifaceted concept that covers public administration and local self-government. This is a whole scientific direction, which has such objects of research as: public management (public service), analytics of government programs and policies (strategic planning); interaction between the state, business and citizens (GR-management). With this in mind, public administration is a system that consists of state, local, non-profit structures created to meet public interests and resolve collective problems. The work formulates a modern concept of public administration, which is a complex open system of human relationships that are implemented by public authorities using methods, mechanisms, tools and other components based on the principles of openness, transparency of public administration and public administration. Therefore, before it is necessary to lay the foundations for an integrated, systematic approach to the creation of a unified concept of public administration, taking into account a number of modern heterogeneous areas of its development, which have so far represented individual scientific developments. From such positions, theoretical attempts to apply the categorical and instrumental apparatus of management should be extended to all aspects of the functioning of modern public administration and brought to a certain completed paradigm. First, an organic synthesis of autonomously existing branches of scientific knowledge of state and public administration is needed, it is the starting point of research and the reproduction of a real socioeconomic social trend. Secondly, the leading idea of the scientific approach to the study of social transformations is the transition from the formational to the civilizational concept of development and the revision of the foundations of the functioning of society. Thirdly, within the framework of today's post-industrial era and the formation of an international information space, the idea of a network paradigm for managing public processes at the state level is becoming more and more relevant, based on a network of real and virtual connections at the city, regional and state levels. The concept is based on the methodological basis in the historical aspect. Since the second half of the twentieth century, the concept of management and public administration has gradually changed, such a phenomenon as public management or public management comes into force (when public administration begins to introduce into the activities of public authorities on the basis of components of management of organizations and the economy of enterprises, such as: marketing, supply demand, efficiency, decentralization, optimization, etc.).

Key words: public administration, public authorities, public administration, public administration, state management, GR-management.

Постановка проблеми. Основною місією публічного управління є підвищення рівня соціально-економічного розвитку суспільства, саме цю тезу покладено до сучасної концепції, яка сформувалась у результаті еволюції управлінської та економічної думки ще з середини ХХ-го і на початку ХХІ-го ст. Публічне управління як різновид управління, виникло у другій половині ХХ сторіччя для визначення діяльності, яка забезпечує ефективне функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування задля результативної реалізації публічної політики у всіх сферах суспільного життя.

Реформа публічного управління почалась в країнах Західної Європи в 80-х роках ХХ сторіччя і була обумовлена необхідністю посилення ефективності держави. Держава-нація (ХХ ст.) почала стрімко втрачати свою економічну і політичну міць. Процес ослаблення державного суверенітету посилювався на початку ХХІ століття, коли світ увійшов у глобалізацію, яка передбачає інтернаціоналізацію не лише економіки, а й політичної і публічної сфер, а також стрімкий розвиток нових інформаційних та комунікаційних технологій, які формують глобальні мережі виробництва, споживання і фінансів.

Всі ці процеси були спрямовані на подолання суперечностей у відносинах між державою і суспільством, у результаті держава отримала можливість відтворюватися та адаптуватися до кожної частини соціального життя через децентралізацію влади, громадські організації, соціальні служби.

Нова концепція публічного управління має свої специфічні риси: влада не є централізованою, вона делегується урядовими структурами до публічного сектора (органам місцевого самоврядування, громадським організаціям). У цьому процесі виконання

владою своїх обов'язків (законодавчих, виконавчих, судових) постійно моделюється. Публічна влада усвідомлює, що її основна роль – координатор суспільних процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Публічне управління як об'єкт дослідження вперше з'явився у працях Вудро Вільсона, який довів, що воно неодмінно містить державне та адміністративне управління, отже для ефективного здійснення першого, необхідне застосування ділового адміністрування.

В Україні публічне управління у якості об'єкту дослідження розглядали такі автори як: Ю. Амосов, А. Баранов [1, с. 7], Н. Гавкалова [2, с. 9], О. Дольова [15, с. 355–356], Ю. Кирилов [13, с. 190–191], О. Лазор [3, с. 114], О. Оболенський [4, с. 7], Л. Потравка [14, с. 67–69], О. Червякова [5, с. 18], С. Чернов [6, с. 7] та інші.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає у з'ясуванні природи та сутності публічного управління як наукового напрямку.

Виклад основного матеріалу. Українські вчені визначили публічне управління як цілеспрямований, організаційний та регулюючий вплив органів публічної влади на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення мети та реалізації функцій суспільства, відображених у Конституції та інших нормативно-правових актах [3, с. 115].

Публічне управління багатогранне поняття, яке охоплює державне управління та місцеве самоврядування, це цілий науковий напрямок, який має дослідницькі області такі як: державний менеджмент (державна служба), аналітика державних програм і політик (стратегічне планування); взаємодія держави, бізнесу та громадян (GR-менеджмент). З урахуванням цього публічне управління це система, яка складається з державних, місцевих, некомерційних структур, які створюються з метою задоволення суспільних інтересів та вирішення колективних проблем.

Велике значення у публічному управлінні набуває рівень зворотних зв'язків та виконання управлінських рішень, спрямованих на:

- 1) захист суспільних інтересів за допомогою громадських фондів, профспілок, громадських організацій;
- 2) відстоювання інтересів громадян (оподаткування, законотворча та правова практика, підготовка і реалізація соціальних програм);
- 3) взаємовідносини з комерційними підприємствами (їх правове регулювання, державно-приватне партнерство і т. д.).

Аналіз взаємовідносин органів державного управління та місцевого самоврядування з позначеними вище суб'єктами суспільних відносин підкреслює політичну складову публічного управління.

За нашими висновками, публічне управління – це в першу чергу поєднання державного управління та місцевого самоврядування, мета якого контроль діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з боку громадян через систему виборчого права.

Відтак публічне управління – це система, яка складається із механізмів державного управління: політичний, правовий, організаційний, економічний та механізму місцевого самоврядування, який включає: кадрову, адміністративну та організаційну складову. Крім цих механізмів публічне управління реалізується у надаванні публічних послуг.

Публічне управління має керуючий вплив на об'єкти управління (суспільні відносини і їхніх учасників, процеси, феномени), що реалізується суб'єктами такого управління, тобто державою та уповноваженими ним органами та особами.

Беручи до уваги вищенаведене, сучасна концепція публічного управління – це складна відкрита система людських взаємовідносин, які реалізуються органами публічної влади за допомогою методів, механізмів, інструментів та інших складових з урахуванням принципів відкритості, прозорості державного управління та публічного адміністрування.

У сучасній концепції публічного управління особливого значення набуло публічне адміністрування. За визначенням науковців, це «професійна діяльність публічних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень органів державної влади та місцевого самоврядування» [3, с. 115].

Саме цілісна поєднання державного управління, місцевого самоврядування та публічного адміністрування формують сучасне публічне управління.

Природа публічного управління поєднує в собі дві складових це управління через владу та публічність через громадськість. Підвищення рівня останнього основна задача публічного управління, яке реалізується через принципи демократії, прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади.

Сучасний підхід до публічного управління пред'являє до професійної підготовки органів публічної влади вимоги, пов'язані з розвитком їх аналітичних здібностей. Теорія публічного управління може допомогти в цьому, формуючи навички прогнозування наслідків управлінських рішень, а також ефективної участі в процесі прийняття рішень.

Тобто, публічне управління з'єднує політичну науку і практичний менеджмент, дозволяючи забезпечити захист від некомпетентності [7, с. 361–362]. Але для впровадження аналітичного підходу в практику публічного управління необхідні певні передумови. По-перше, наявність професійних експертів аналітиків, що володіють відповідними ідеями. По-друге, освоєння базових теоретичних концепцій. По-третє, бажання державних службовців використовувати аналітичний підхід на практиці. По-четверте – добре організований процес планування, що дозволяє прогнозувати майбутнє і оцінювати наслідки прийнятих рішень [7, с. 683–694].

У минулому столітті широко поширеним було етатистське уявлення про публічне управління. Згідно цьому уявленню, центральне місце при розробці політичного курсу відводиться державі, тобто політикам, які займали виборні посади, надавали розпорядження та контролювали їх виконання.

Відповідно до сучасного підходу до публічного управління, формування політичного курсу характеризується договірними відносинами. При такому підході підкреслюється важливість політичних інститутів, відзначається зростання значення принципу довіри до політичного курсу. Класична політико-адміністративна дихотомія, коли політики відповідальні перед громадянами завдяки виборам, а держслужбовці відповідальні перед органами влади, де вони працюють, не забезпечує достатньої підзвітності. З'являється нова формула, згідно з якою державний службовець відповідальний як перед політиками, так і перед громадянами, інтереси яких він захищає [8, с. 358].

Однак така система здатна буде ефективною тільки при взаємній довірі всіх зацікавлених сторін. Довіру держави, громадян і бізнесу як ключовий елемент сучасного функціонування владно-управлінських відносин було використано при розробці концепції «керівництва», яка розглядається як подальший розвиток ідей нового державного менеджменту, що дозволяє з'єднати політичну підзвітність концепції політико-адміністративної дихотомії і ефективність менеджеризму [9, с. 191].

Відтак передусім необхідно закласти основи комплексного, системного підходу до створення єдиної концепції публічного управління з урахуванням низки сучасних різномірних напрямків його розвитку, які досі представляли окремі наукові розробки. З таких позицій, теоретичні спроби застосування категоріального і інструментального апарату управління необхідно поширити на всі аспекти функціонування сучасного публічного управління і довести до певної завершеної парадигми.

По-перше, потрібен органічний синтез автономно існуючих гілок наукових знань державного та публічного управління, що є відправним моментом досліджень та відтворенням реального соціо-економічного суспільного тренду.

По-друге, провідною ідеєю наукового підходу до дослідження суспільних перетворень є перехід від формаційної до цивілізаційної концепції розвитку і перегляд основ функціонування суспільства [10, с. 162–165].

По-третє, у межах сьогоденної постіндустріальної епохи і формування міжнародного інформаційного простору все більше актуалізується ідея сітьової парадигми управління суспільними процесами на рівні держави, в основі якої лежить мережа реальних і віртуальних зв'язків на міському, регіональному та державному рівнях [12; 13].

Основу концепції складає методологічне підґрунтя в історичному аспекті. Починаючи з другої половини ХХ ст., поступово змінюється концепція менеджменту та державного управління, набуває чинності таке явище як державний менеджмент чи публічний менеджмент (коли державне управління починає впроваджувати у діяльність органів державної влади основні складові менеджменту організацій та економіки підприємств, таких як: маркетинг, попит та пропозиція, ефективність, децентралізація, оптимізація тощо).

Висновки. Органи публічної влади, прагнучи підвищити ефективність своєї роботи, стають не частиною бюрократичної контролюючої системи, а трансформуються у підприємство, яке надає якісні публічні послуги. Взаємодія населення та органів влади формуються на основі партнерських відносин, що позитивно впливає на якість та рівень життя населення країни. Вона повинна формуватися на державному, центральному та місцевому рівнях на базі раціонального політико-управлінського аналізу з орієнтацією на суспільний інтерес, який виявляється за допомогою використання різноманітних форм громадської участі в обговоренні проектів державних і місцевих рішень. Саме така робота здатна привести до якісного публічного управління, що відповідає цілям раціоналізації державної політики.

Список використаних джерел:

1. Баранов А. Сучасний стан розвитку публічного управління в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2019. Том 7. № 8. С. 5–12.
2. Амосов О., Гавкалова Н. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. № 2 (18). С. 7–13.
3. Лазор О.Я., Лазор О.Д. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. *Університетські наукові записки*. Львів, 2015. Вип. 56. С. 111–121.
4. Оболенський О.Ю. Провісники нового публічного управління. *Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст*: матеріали науково-практичної конференції. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 3–8.
5. Червякова О.В. Перехід до парадигми механізмів трансформації державного управління. *Проблеми модернізації України*. Київ : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2017. Вип. 5. С. 17–19.
6. Чернов С.І., Гайдученко С.О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Харків : ХНУМГ, 2014. 98 с.
7. Классики теории государственного управления: американская школа. Москва : Изд-во МГУ, 2003. 800 с.
8. O'Flynn J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications *The Australian journal of public administration*. Sydney, 2007. Vol. 66, no. 3, pp. 353–366.
9. Кјær А.М. Governance. Cambridge: Polity press, 2004. 191 p.
10. Гончаревський В.Е. Цивілізаційний підхід до історії: сучасний український досвід (1991–2009). Київ : Логос, 2011. 220 с.
11. Хашиєва Л.В. Комунікативна парадигма в суспільному управлінні розвитку європейських метрополій: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 / . регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків, 2011. 20 с.
12. Ситнік Г.П. Інституційно-цивілізаційна парадигма дослідження проблем та державно-управлінських аспектів забезпечення національної безпеки URL: http://dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=145%3A2011-06-06-10-50-16&catid=66%3A2010-12-13-08-48-53&Itemid=90&lang=uk (дата звернення: 20.10.2020).

13. Kyrylov Y., Yarvoy V. State regulation and support of tourism services in the rural regions in accordance with European requirements. *Baltic Journal of Economic Studies*. Riga. 2018. Vol. 4, no. 4, pp. 188–193.

14. Потравка Л.О. Синергетична парадигма публічного управління. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. № 22. С. 221–225. URL: <http://global-national.in.ua/archive/22-2018/43.pdf> (дата звернення: 20.10.2020).

15. Долгалова О.В. The scientific basis for the sustainable development of regional economy. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. Харків. 2018. Вип. 1 (24). С. 353–360.

References:

1. Baranov A. (2019) Suchasnyj stan rozvytku publichnoho upravlinnia v Ukraini [The current state of development of public administration in Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. vol. 7, no. 8, pp. 5–12.

2. Amosov O., Havkalova N. (2014) Publichne administruvannia v Ukraini: zviazok z arkhetyparamy ta priorityty rozvytku [Public administration in Ukraine: connection with archetypes and development priorities]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, no. 2 (18), pp. 7–13.

3. Lazor O.Ya., Lazor O.D. (2015) Publichne upravlinnia ta administruvannia: retrospektyva deiakyykh teoretychnykh aspektiv [Public administration and administration: a retrospective of some theoretical aspects]. *Universytets'ki naukovi zapysky*. L'viv. vol. 56, pp. 111–121.

4. Obolens'kyj O.Yu. (2009) Provisnyky novoho publichnoho upravlinnia [Predictors of a new public administration]. *Proceedings of the Rozvytok publichnoho administruvannia na zasadakh menezhmentu: ievropejs'kyj kontekst: materialy naukovo-praktychnoi konferentsii*. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU, pp. 3–8.

5. Cherviakova O.V. (2017) Perekhid do paradyhmy mekhanizmiv transformatsii derzhavnoho upravlinnia [Transition to the paradigm of mechanisms of public administration transformation]. *Problemy modernizatsii Ukrainy*. Kyiv: DP «Vydavnychyj dim «Personal». Vol. 5, pp. 17–19.

6. Chernov S.I., Hajduchenko S.O. (2014) Tekst leksij z dystsypliny «Publichne administruvannia» [Text of lectures on the discipline "Public Administration"]. Kharkiv: KhNUMH.

7. Yzdatelstvo MHU (2003) *Klasyky teoryy hosudarstvennoho upravleniya: amerykanskaia shkola* [Classics of the theory of public administration: the American school]. Moscow: Yzdatelstvo MHU. (in Russian)

8. O'Flynn J. (2007) From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications *The Australian journal of public administration*. Sydney. Vol. 66, no. 3, pp. 353–366.

9. Kjær A.M. (2004) *Governance*. Cambridge: Polity press. 191 p.

10. Honcharevs'kyj V.E. (2011) Tsyvilizatsijnyj pidkhid do istorii: suchasnyj ukrains'kyj dosvid (1991–2009) [Civilizational approach to history: modern Ukrainian experience (1991–2009)]. Kyiv: Lohos. (in Ukrainian)

11. Khashyieva L.V. (2011) *Komunikatyvna paradyhma v suspil'nomu upravlinni rozvytkom ievropejs'kykh metropolij: avtoref. dys. kand. nauk z derzh* [Communicative paradigm in public management of European metropolises]. (PhD Thesis), Kharkiv: Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy.

12. Sytnik H.P. *Instytutysijno-tsyvilizatsijna paradyhma doslidzhennia problem ta derzhavno-upravlins'kykh aspektiv zabezpechennia natsional'noi bezpeky* Available at: http://dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=145%3A2011-06-06-10-50-16&catid=66%3A2010-12-13-08-48-53&Itemid=90&lang=uk. (accessed 20 October 2020).

13. Kyrylov Y., Yarvoy V. (2008) State regulation and support of tourism services in the rural regions in accordance with European requirements. *Baltic Journal of Economic Studies*. Riga. Vol. 4, no. 4, pp. 188–193 (accessed 20 October 2020).

14. Потравка Л.О. (2018) Синергетична парадигма публічного управління [Synergetic paradigm of public administration]. *Hlobal'ni ta natsional'ni problemy ekonomiky*, no. 22, pp. 221–225. Available at: <http://global-national.in.ua/archive/22-2018/43.pdf>

15. Dolhal'ova O.V. (2018) The scientific basis for the sustainable development of regional economy. *Finansovo-kredytna diial'nist': problemy teorii ta praktyky*. Kharkiv. Vol. 1 (24), pp. 353–360.