

Катерина КОЛЕСНИКОВА

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ПРОЦЕСІ СУСПІЛЬНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Постановка проблеми. Під час суспільної трансформації, впровадження демократичних цінностей та європейських стандартів у державному будівництві нашої країни відбуваються зміни. Існуюча модель державного управління у тому виді вже не задовольняє потреб сучасного суспільства. Все це актуалізує значущість запровадження моделі управління, орієнтованої на забезпечення сталого розвитку держави і поліпшення якості життя людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного управління та трансформації цієї системи досліджували такі науковці як А. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Малиновський, В. Мартиненко, М. Міненко, П. Надолішний, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Стеценко, Ю. Сурмін, Ю. Шаров та ін.

Праці науковців І. Грицяка, І. Коліушка, В. Коваленка, А. Колодій, Н. Мельтюхової присвячено дослідженню публічного адміністрування.

Співвідношення державного управління та публічної адміністрації досліджували М. Лахижа, М. Міненко, О. Світличний.

Проте у вітчизняній науці недостатньо дослідженим залишається питання про співвідношення понять «державне управління» та «публічне адміністрування».

Метою статті є виявити співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі трансформації суспільства.

Виклад основного матеріалу. Державне управління є одним із ключових складових державного будівництва і є процесом реалізації державної виконавчої влади як засобу функціонування будь-якої соціальної спільноти. Незважаючи на те, що як наукову галузь державне управління фактично започатковано з 1997 р. (із включенням її до Переліку галузей науки, з присуджується науковий ступінь) в світі немає єдиного визначення державного управління.

Згідно з енциклопедією державного управління категорія державне управління – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [6, с. 157].

Г. Атаманчук вважає, що державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [1, с. 33]. В. Мартиненко визначає, що державне управління є процес здійснення авторитарного врядування через формування та реалізацію системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство [13, с. 21].



**КОЛЕСНИКОВА
Катерина**

Олександрівна,

аспірант кафедри
державного управління
ХарPI НАДУ, головний
спеціаліст
загального відділу
апарату Луганської
облдержадміністрації,
м. Луганськ.

Анотація: у
статті визначено
співвідношення
державного управління
та публічного
адміністрування в
Україні. Досліджено
становлення
понятійно-
категоріального
апарату державного
управління. Узагальнено
напрямки досліджень
науковців. Виявлено
особливості
формування публічного
адміністрування у
процесі суспільної
трансформації.

Ключові слова:
державне
управління, публічне
адміністрування,
публічна адміністрація,
публічне врядування
(управління).

УДК 351.9+35.071

Таким чином державне управління має владний характер і ключовими елементами для цієї системи є держава і державна влада.

Що стосується публічного адміністрування, цей термін пішов з права та практики зарубіжних країн.

Відповідно до глосарію ООН публічне адміністрування має багато визначень. На думку деяких авторів публічне адміністрування полягає в централізованій організації виконання державної політики та програм, а також координації діяльності персоналу. Інші фахівці в галузі державного управління визначають, що публічне адміністрування пов'язане з втіленням у життя законів та інших норм, прийнятих законодавчими органами держави. Треті стверджують, що публічне адміністрування використовується в управлінській, політичній та правовій теорії і є процедурою у виконанні дій законодавчої, виконавчої та судової гілок влади з метою здійснення державного регулювання та надання послуг населенню [4]. За даними ООН публічне адміністрування має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується з державного бюджету і відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади, і його взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління і реалізація всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, пов'язаних з наданням публічних послуг [3].

Т. Кондратюк визначає публічне адміністрування як підсистему соціальної системи, складник суспільства, чиє функціонування та розвиток перебувають під потужним впливом з боку всіх інших сфер суспільної життєдіяльності [10].

Таким чином, для публічного адміністрування ключовими елементами є суспільство і публічна влада.

У сьогоденній науці адміністративного права продовжують існувати два підходи щодо тлумачення феномена державного управління. Мова йде про широке та вузьке розуміння державного управління. Задля об'єктивності представимо обидва.

Державне управління в широкому розумінні – це сукупність усіх видів діяльності держави, що реалізується у функціонуванні органів усіх гілок влади і спрямована на регулювання суспільних відносин. Говорячи про широке розуміння державного управління, необхідно сказати, що воно охоплює діяльність:

а) органів виконавчої влади - за рахунок здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямованої на втілення в життя приписів норм законів;

б) органів законодавчої та судової влади - за рахунок законотворчої діяльності та здійснення правосуддя;

в) інших державних органів, які не належать до певних гілок влади - прокуратури, Центральної виборчої комісії, Національного банку тощо;

г) недержавних органів (органів місцевого самоврядування, громадських організацій) в ході реалізації ними делегованих державою повноважень.

Свого найбільшого розвитку широке розуміння державного управління набуло в радянський період існування нашої держави, коли у практику втілювалась ідея, за якої ради являють собою не тільки органи законодавчої (представницької) влади, а й органи, що безпосередньо здійснюють державне управління.

Державне управління у вузькому розумінні – це виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади а також інших органів, у частині реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій. Слід зазначити, що поряд із органами виконавчої влади, для яких виконавчо-розпорядча діяльність є основною (саме тому вказані органи і є «серцевиною» державного управління у вузькому розумінні), державне управління у своїй частині реалізують також інші органи та посадові особи (Президент України, прокуратура, недержавні органи під час виконання делегованих повноважень тощо). Особливість щодо вказаної діяльності інших (не виконавчих) органів, яка дозволяє чітко відмежувати широке і вузьке розуміння державного права, полягає у наступ-

ному. Лише та частина з усієї сукупності видів діяльності державних органів, що має виконавчо-розпорядчий характер, входить складовою у державне управління (в його вузькому розумінні). Причому така діяльність не є провідною для вказаних органів, вона має другорядний, допоміжний, внутрішньо організаційний характер. Слід зазначити, що в адміністративному праві саме вузьке розуміння державного управління є основним, тому що такий підхід дозволяє якісно аналізувати виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади (для яких державне управління є основним напрямом діяльності), а також внутрішньо організаційну діяльність у рамках функціонування інших державних органів [15, с. 18].

До визначення публічного адміністрування теж існує два підходи.

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які: пов’язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою; мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; пов’язані із багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах.

У вузькому розумінні публічне адміністрування пов’язане із виконавчою гілкою влади і розглядається як: професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики [8, с. 4].

Таким чином, і державне управління й публічне адміністрування мають і широке й вузьке розуміння та за вищезазначеними визначеннями дуже схожі. Проте державне управління відноситься до авторитарного виду управління, а публічне адміністрування – до демократичного.

Публічне адміністрування є близьким поняттям до публічного управління (врядування) і деякі дослідники їх навіть вживають як синоніми. Проте ці терміни зовсім різні.

Розглянемо ці поняття у такому розрізі:

Державне управління – Публічне адміністрування – Публічне управління

Публічне адміністрування є зв’язком між державним та публічним управлінням.

Низка науковців, серед яких О. Босак, М. Міненко, Ю. Сурмін, вважають публічне адміністрування перехідною ланкою або етапом від державного управління до публічного врядування.

О. Босак зазначає, що у державному секторі модель публічного адміністрування («бюрократична модель») трансформувалась у модель публічного управління («ринкова модель») [2].

М. Міненко вважає, що у державному секторі «бюрократична модель» перетворилася у «ринкову модель»: акценти змістилися з виконання роботи згідно з інструкціями і чіткими правилами на роботу, що спрямована на надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів. Це спонукало до того, що відбулася трансформація «державного управління» в «публічне адміністрування», а з часом і у «публічне управління» [14].

Інші науковці, серед яких А. Колодій, В. Мартиненко, Ю. Шаров, визначають публічне адміністрування частиною управлінського процесу, складовою публічного управління.

А. Колодій стверджує, що публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [2, с. 489].

В. Мартиненко зазначає, що публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури [13, с. 20-21].

Звернемось до етимології слів та проаналізуємо пари «державний – публічний» та «управління – адміністрування». Безумовно поняття «публічний» є більш широким ніж «державний» і містить у собі такі дефініції як «державний», та ще й інші: «суспільний, народний, загальнонародний, загальнодоступний, комунальний, відкритий, гласний». Тобто при вживанні «публічний» у сфері ми маємо на увазі: те, що належить до органів виконавчої влади, адміністративного апарату, органів місцевого самоврядування, суспільне, належить народові.

Що стосується «управління», воно включає і «адміністрування» і «керування, волюнтаризм, керівництво, організацію».

Таким чином, публічне адміністрування є складовою публічного управління (врядування), метою якого постає розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та направлених на забезпечення громадян на рівні світових стандартів.

В енциклопедії державного управління зазначено, що публічне урядування означає вироблення і здійснення публічної політики [7, с.489].

На нашу думку, публічне управління – є суспільним управлінням, яке здійснюється через надання влади суспільству – через децентралізацію, і чим більше управління стає децентралізованим – тим більше воно є публічним. При наявності рис публічності державне управління через впровадження публічного адміністрування перетворюється на публічне управління.

Процес здійснення публічного управління забезпечується через публічні адміністрації.

Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних структур та повноважних осіб, які здійснюють публічне урядування й адміністрування. До складу публічної адміністрації входять органи виконавчої влади, адміністративний апарат та виконавчі органи місцевого самоврядування [5, с. 21].

Метою управління є організація спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпечення координації взаємодії між ними, а його суттю – здійснення керуючого впливу на відповідні об'єкти. Об'єкт управління – це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють [12, с. 35].

У державному управлінні об'єктом виступає держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство.

Разом з тим, потрібно пам'ятати, що всі види управління підлягають конституційному та іншому правовому регулюванню, які встановлюють тісний взаємозв'язок державного управління з іншими видами управління; взаємопов'язані між собою, доповнюють, замінюють, посилюють або послаблюють одна одну; в кожному історичний момент володіють своїм рівнем розвитку, в якому висловлюється їх здатність управляти відповідними об'єктами управління. Не можна тому до якого-небудь виду управління підходити абстрактно, виходячи з яких-небудь переваг, як це робиться сьогодні стосовно менеджменту. Завжди треба бачити реальну керованість цих процесів, явищ і відносин, якими слід керувати з боку конкретних суб'єктів управління [1, с. 30].

У державному управлінні до суб'єктів управління належать: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); керівники і керівний склад цих органів (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями) [12, с. 36].

У публічному адмініструванні суб'єктом виступають публічні адміністрації.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підводячи підсумки, необхідно зазначити, що державне управління та публічне адміністрування є підвидами (складовими) соціального управління. Публічне адміністрування є зв'язком між державним управлінням і публічним управлінням і забезпечує організацію та втілення його рішень. Ключовими елементами для державного управління є держава і державна влада, а для публічного адміністрування – суспільство та публічна влада. У державному управлінні об'єктом виступає держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство. Для державного управління характерний авторитаризм, а для публічного адміністрування – демократія. Таким чином публічне адміністрування впроваджує демократичні цінності та сприяє сталому розвитку нашої держави в процесі суспільної трансформації.

Література:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций, 4-е изд., дополн. / Г. В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.
2. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління / О.В. Базарна // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля: Збірник наукових праць. – Луганськ: 2012. – № 1, ч. 2. – с. 59-64.
3. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі / О.З. Босак // Державне управління: теорія та практика: Збірник наукових праць. – Х.: Вид-во "Магістр", 2010. – № 2.
4. Глосарій Програми розвитку публічного адміністрування ООН [Електронний ресурс] // <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>
5. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту: наук.-метод. посіб. / авт. кол.: А.Ф. Колодій, М.З. Буник, П.М. Петровський та ін. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.
6. Енциклопедія державного управління. [Текст] у 8 т. – Т. 1. Теорія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. - К.: НАДУ, 2011. – 747 с.
7. Енциклопедія державного управління. [Текст] у 8 т. – Т. 8. Публічне урядування / наук.-ред. кол.: В.С. Загорський [та інш.] – Львів: ЛРІДУ, НАДУ, 2011. – 712 с.
8. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. – К. : НАДУ, 2010. – 28 с.
9. Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД-2010) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://dovidnyk.in.ua/directories/2010kved>
10. Кондратюк Т.В. Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління / Т.В. Кондратюк // Науковий вісник Академії муніципального управління: Збірник наукових праць, серія «Управління». – К.: 2010, № 3. – с. 297-305.
11. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] . - К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
12. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник / В.Я. Малиновський. - Вид. 2-ге, доп. та перероб.- К.: Атіка, 2003. – 576 с.
13. Мартиненко В.М. Демократичне урядування: проблеми теорії та практики / В.М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика: Зб.наук.праць - Х.: Вид-во "ДокНаукДержУпр", 2010. - № 1. – С. 16-22.
14. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства / М.А. Міненко // Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне фахове видання [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=581>
15. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник/ С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.