

УДК 351

К. О. КОЛЕСНИКОВА

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ: ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРНИХ ДЖЕРЕЛ

Здійснено огляд літературних джерел з ключових питань формування публічного адміністрування в Україні. Досліджено становлення понятійно-категоріального апарату державного управління. Виявлено напрямки досліджень науковців. Висвітлено проблеми формування публічного адміністрування.

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

This article reports the review of literary sources in major issues of public administration formation in Ukraine. The state management conceptual terminology development has been investigated. The directions of scientists' researches have been identified. The problems of public administration formation have been highlighted.

Key words: public administration, public, administration, public administration, state management, public management.

В умовах реформування державного управління Української держави особливого значення набуває впровадження новітніх управлінських практик у загальну систему державотворення. Публічне адміністрування останнім часом є предметом вивчення багатьох вчених і фахівців як вітчизняних, так і зарубіжних. Але, незважаючи на це, залишаються невирішеними питання в понятійно-категоріальному апараті, теоретичних, методологічних та практичних аспектах, а також нормативно-правовому забезпеченні.

Питання формування публічного адміністрування аналізували такі науковці, як А. Авер'янов, В. Бакуменко, І. Грицяк, В. Загорський, А. Колодій, І. Коліушко, М. Лахижа, В. Малиновський, В. Мартиненко, П. Надолішний, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Черчатий, Ю. Шаров та ін.

Проблеми і питання понятійно-категоріального апарату досліджувались у працях таких науковців, як І. Козюра, М. Куйбіда, О. Кілієвич, А. Кузнецов, О. Парфенюк, І. Плотницька, В. Тертичка, В. Романов, В. Трошинський та ін.

Категорію “адміністрування” досліджували Д. Вільсон, Д. Грінвуд, Р. Грегорі, Ф. Нігроу та Л. Нігроу, І. Василенко, В. Дзюндзюк, Г. Зінченко, П. Круш, Б. Новіков, Г. Сініок та ін.

Проте літературні джерела з питань формування публічного адміністрування не були предметом спеціального дослідження науковців.

Метою статті є огляд літературних джерел і узагальнення висвітлення в українській та зарубіжній літературі проблеми формування публічного адміністрування.

За період розвитку України як незалежної країни теорія державного управління накопичила певний набір понять і термінів, які використовуються широким колом фахівців і громадян. Терміни “публічне управління (врядування)”, “публічне адміністрування”, “публічна адміністрація” з’явилися в управлінській науці порівняно нещодавно. Незважаючи на активне дослідження цих категорій, вони, на думку багатьох науковців, не мають певного однозначного трактування. Зараз дуже популярно і модно вживати ці терміни, хоча, за словами вчених, мало хто може достовірно сказати і обґрунтувати різницю між публічним та державним управлінням, публічним і державним адмініструванням, управлінням та адмініструванням, публічною та державною адміністрацією.

Упровадження нових понять у науку відображає реалії сьогодення. З розвитком державності та ускладненням правової системи все більш виявляється тенденція посилення ролі публічних засад у суспільному житті. У багатьох країнах спостерігається загальна закономірність визнання загальнонаціональної значущості публічної сфери та ролі держави в суспільному прогресі. У центрі уваги постає людина як громадянин розвинутої демократичної держави.

Багато термінів запозичуються із зарубіжних, в основному європейських країн тому, що модель сучасної європейської держави була створена на базі публічного адміністрування, яке спирається на засади громадянського суспільства, демократичні цінності й основи правової держави [8, с. 4]. І саме тому в практиці зарубіжної науки публічного адміністрування є досвід, який можна використовувати під час реформування системи державного управління нашої держави.

Певна частина понять упроваджуються в результаті механічного перенесення в теорію державного управління зарубіжної термінології (“калькування”), що невдовзі може стати суттєвою перешкодою на шляху адекватного відображення реалій у вітчизняній політико-адміністративній сфері.

Категорія “публічне адміністрування” пішла із зарубіжної літератури. Спочатку переклад терміну “Public administration” був однозначним – “державне управління”, згодом було досліджено, що це поняття має полісемантичний характер і залежно від контексту перекладається ще як “публічне адміністрування” та “публічна адміністрація” і навіть “суспільне управління”, “управління на державному та місцевому рівні”, “громадська адміністрація”. Це стосується і термінів “public” і “administration”. У словнику Мюллера надано п’ять дефініцій “public” в якості прикметника: суспільний, державний, народний, загальнонародний, публічний, загальнодоступний, комунальний, відкритий, гласний [12], а в професійному онлайн-словнику Мультітран – 15: суспільний, народний, загальнонародний, комунальний, публічний, загальнодоступний, відкритий, державний, загальний, казенний, суспільного користування, колективний, гласний, несекретний, об’єднаний [13].

Розглянемо складові поняття “публічне адміністрування”. У словнику слів іншомовного походження зазначено, що “публічний” походить від лат. “суспільний”, “народний” і має такі дефініції: 1. Який відбувається у присутності публіки, людей;

прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.

Ідея “публічного” відображена у працях М. Вебера, Ч. Барнарда, Д. Ганна, Л. Гуліка, Дж. С. Мілла, В. Парсонса, Г. Саймона, Д. Уальдо, М. Фоллет, Ю. Хабермаса, В. Мартиненка, С. Борисевича, А. Кузнецова, Л. Лазор, В. Дзюндзюка, О. Мельничук та ін. У працях учених категорія “публічного” часто протиставляється категорії “приватного”.

Таким чином, до терміну “public” у вживанні категорії “Public administration” більш логічно та обґрунтовано вживати переклад за допомогою “калькування” – публічний, адже управління та адміністрування стають більш публічними, залучаючи громадян до сфери управління, надаючи їм послуги та захищаючи їх інтереси.

Категорія “адміністрування” походить від лат. *administro* – керую і означає керівництво, управління, завідування [11].

У навчальному посібнику “Публічне адміністрування в Україні” зазначено, що адміністрування означає виконання певних завдань у рамках інструкцій, а те, наскільки добре чи наскільки ефективно, залишається за межами його уваги, оскільки контроль над цим є обов’язком політичного суб’єкта, що розробив інструкції [10, с. 184].

Ю. Шаров пропонує вважати адміністрування (“administration”) чітким розподілом повноважень і обов’язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації між суб’єктами врядування [15, с. 7].

На думку Г. Зінченка процес адміністрування є цілеспрямованою діяльністю, що законодавчо регламентується, з реалізації повноважень органів державної влади в суспільстві за допомогою притягнених ресурсів, внаслідок чого відбуваються соціальні зміни в різних сферах спільного життя людей [3, с. 45].

На нашу думку, поняття “administration” у контексті “Public administration” слід перекладати тим самим методом, як “адміністрування”, адже адміністрування є складовою управління і є процедурою втілення рішень, запроваджених у системі управління.

Згідно з енциклопедією державного управління, 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].

Г. Зінченко вважає, що система публічного адміністрування – це організаційні структури державного апарату, персонал яких реалізує сукупність необхідних функцій, використовуючи при цьому комплекс відповідних форм, методів і процедур, а також прямі та зворотні зв’язки між державою та суспільством [3, с. 46].

На думку В. Коваленка публічне адміністрування розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб’єктів владних повноважень щодо виконання адміністративних зобов’язань [4, с. 214].

Американські вчені Д. Шуман та Дік В. Олуф стверджують, що публічне адміністрування, його поняття та роль з часом змінюються, та визначають його характеристики:

- охоплює всі три сфери влади: виконавчу, законодавчу та судову та їх взаємовідносини;
- відіграє важливу роль у формуванні публічної політики і таким чином є складовою політичного процесу;
- суттєво відрізняється від приватного адміністрування;
- взаємодіє з численними приватними групами та індивідами у наданні послуг суспільству [18, с. 21].

Л. Любохинець та А. Мейш зазначають, що предметом публічного адміністрування є процес досягнення національних цілей та інтересів шляхом організації діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування. В умовах зміни поняття “правова держава” та поступового зникнення жорстких меж між державою та суспільством, на публічне адміністрування дедалі більшою мірою припадає завдання оформлення суспільних та державних процесів [6].

О. Кілієвич пропонує під Public administration розуміти державне управління або впровадження державної політики переважно виконавчою гілкою влади [5, с. 38].

Проте публічні послуги громадянам надаються не тільки органами виконавчої влади, а також і органами місцевого самоврядування та іншими організаціями, які мають на надання послуг громадянам повноваження.

“Публічне” є категорією більш широкою, ніж “державне”, а “адміністрування” – поняття більш вузьке ніж “управління”.

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.

Найбільш адекватним перекладом “Public administration” будемо вважати “публічне адміністрування”, яке означає процедуру втілення рішень, прийнятих у системі публічного управління

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.

При дослідженні категорій публічного управління та публічного адміністрування необхідно проаналізувати напрацювання класиків теорії управління В. Вільсона, М. Вебера, Ф. Тейлора, Г. Емерсона, Г. Бернара, А. Файоля, Л. Гуліка, А. Маслоу, Л. Урвіка, А. К. Рейлі та сучасних зарубіжних вчених: Е. Алларда, Б. Беррі, Т. Боверда та Е. Лофлера [17], Д. Боссарда, Б. Гурне, Ф. Нігроу, Г. Райта, Д. Растоу, Б. Р. Фрая та Дж. Радшелдерса [18], Д. Шумана та Діка В. Олуфа та ін.

З'ясування змісту публічного адміністрування (як особливого виду діяльності в суспільстві) та публічної влади є підґрунтям для визначення інших категорій, що пов'язані з цими: публічне адміністрування “ це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах [10, с. 28].

Система публічного адміністрування забезпечує процес здійснення публічного управління через формування та реалізацію системи виконавчих органів демократичного врядування – публічних адміністрацій, на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства [7, с. 21].

Термін “публічна адміністрація” вперше зазначається в документах Європейського Союзу [1].

До складу публічної адміністрації входять органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Чинна система органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування не відповідає принципам демократії та європейським стандартам та надмірно централізована. Для вдосконалення взаємодії інститутів публічної адміністрації з громадянами, надання їм якісних управлінських послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах необхідно провести реформу.

Проекти Концепції реформування публічної адміністрації розробили центр політико-правових реформ (2005 р.) та Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України (2006 р.) (“Біла книга”, “Зелена книга”). Ці проекти містять рекомендації щодо реформування публічної адміністрації в процесі здійснення адміністративної реформи.

Для подальшого розвитку публічного адміністрування на європейських засадах створено робочу групу з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації розпорядженням КМУ від 26.03.2008 р. № 531-р, яка діяла до червня 2010 р. (розпорядження КМУ від 02.06.2010 р. № 397).

У 2010 р. центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу розробив “План модернізації державного управління”, в якому зосереджується увага на низці завдань у реалізації ідеї сервісної держави в Україні та пропонуються механізми реформування ключових сфер державного управління та державної служби з метою їх приведення у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування [9]. “План модернізації державного управління” містить комплекс пропозицій, спрямованих на реалізацію першочергових пріоритетів адміністративної реформи, зокрема на шести головних напрямках, або блоках, чотири з яких стосуються кадрової політики: модернізація системи центральних органів виконавчої влади; модернізація системи державної служби; професійний розвиток державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; розвиток вищого корпусу державної служби; врегулювання конфлікту інтересів та запобігання корупції; впровадження електронного урядування.

Перший блок – модернізація системи центральних органів виконавчої влади – найбільш важливий, з нього слід починати, оскільки він є структурною основою для реформи. Саме впорядкування системи центральних органів виконавчої влади відкриє резерви для суттєвого скорочення видатків на державне управління, завдання щодо якого поставлені сьогодні Президентом та урядом України. Важливо не втратити при впровадженні реформи людського потенціалу, зберегти кадрових державних службовців, професіоналів.

Іншими не менш важливими напрямками модернізації структури центрального рівня виконавчої влади стануть наближення надання державних послуг до споживача, скорочення контрольно-наглядових функцій та дерегуляція. Головний принцип запропонованих змін структур – не розмежування правотворчих і правозастосовчих функцій, а зосередження в окремих органах функцій щодо вироблення політики, управління державним майном і реалізації державних програм, надання державних послуг, контролю та нагляду. Такий підхід дозволить уникнути повсюдно поширеного сьогодні інституціонального конфлікту інтересів.

Досвід європейських країн є в нагоді для дослідження формування публічного адміністрування в Україні, оскільки публічне адміністрування західних країн діє на засадах демократії та світових стандартів.

Отже, огляду літературних джерел дозволяють зробити висновок, що дослідження стосовно формування та розвитку публічного адміністрування активно здійснюються.

За 22 роки незалежності України виявлено та сформовано більш чітко понятійно-категоріальний апарат стосовно категорії публічного адміністрування, що відображено в енциклопедії державного управління та працях науковців. Використання нової термінології означає трансформацію державного управління і розвиток процесів демократії та громадянського суспільства. “Публічне” є категорією більш широкою, ніж “державне”, а “адміністрування” – поняття більш вузьке ніж “управління”. Таким чином, публічне адміністрування є складовою публічного врядування та є процедурою втілення рішень, прийнятих у системі публічного управління. Задля розвитку держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та направлених на забезпечення громадян на рівні світових стандартів, необхідно здійснити розподіл адміністративних і політичних функцій у системі виконавчої влади та запровадити сучасні демократичні принципи, такі як верховенство права, законність, відкритість, прозорість, дієвість, результативність, ефективність, підконтрольність, підзвітність та відповідальність.

Література:

1. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.

2. Енциклопедія державного управління. У 8 т. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський [та ін.] – Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011. – 712 с.
3. *Зинченко Г. П.* Соціологія управління: Учебно-метод. комплекс / [Г. П. Зинченко, А. А. Иванова, В. Д. Лысенко, И. И. Рогов]. – Ростов-н/Д. : СКАГС, 2010. – 48 с.
4. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух [та ін.] / за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
5. *Кузнєцов А.* Концептуальні підходи до формування понятійного апарату в сфері публічного управління / А. Кузнєцов // Понятійно-категоріальний апарат публічного управління. – К. : НАДУ, 2010. – С. 38–43.
6. *Любохинець Л. С.* Предмет і методологічна основа публічного адміністрування [Електронний ресурс] / Л. С. Любохинець, А. В. Мейш. – Режим доступу : http://dn.tup.km.ua/dn/k_default.aspx?M=k1201&T=01&lng=1&st.
7. *Мартиненко В. М.* Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В. М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2010. – № 1. – С. 16–22.
8. *Оболєнський О. Ю.* Провісники нового публічного управління / О. Ю. Оболєнський // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 15-16 трав. 2009 р. / за заг. ред. С. М. Сєрьогіна. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 310 с.
9. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу) ; Р. Гекалюк [та ін.] ; за заг. ред. Т. Могренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.
10. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін. [за заг. ред. д. філос. н., проф. В. В. Корженка, к. е. н., доц. Н. М. Мельтюхової]. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 256 с.
11. Термін “адміністрування” [Електронний ресурс] // Економічна енциклопедія “Словопедія”. – Режим доступу : <http://slovopedia.org.ua/38/53392/377011.html>.
12. Термін “публічний” [Електронний ресурс] // Англо-російський словник Мюллера. – Режим доступу : http://slovarus.info/eng_m.php.
13. Термін “публічний” [Електронний ресурс] // Онлайн-словник Мультітран. – Режим доступу : <http://www.multitrans.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public>.
14. Термін “публічний” [Електронний ресурс] // Словник іншомовних слів. – Режим доступу : <http://www.rozum.org.ua/index.php?a=term&d=18&t=28290>.

15. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст / Ю. П. Шаров // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2010. – № 1. – С. 5–9.

16. Fry B. R. Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo / B. R. Fry, J. Raadschelders. – 2nd ed. – Washington : CQ Press, 2008. – 386 p.

17. Public management and governance. Edited by Tony Bovaird and Elke Löffler, 2005.

18. Shuman David, Dick W. Olufs. Public Administration in the US. – 2nd ed., 1993.

Надійшла до редколегії 11.09.2013 р.