

7. Проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання концесійної діяльності для залучення приватного сектора до реалізації проєктів на умовах державно-приватного партнерства, у тому числі концесії, з метою модернізації інфраструктури" // Офіц. веб-сайт Мінекономрозвитку. 2018. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=b4c3a3d2-99c0-4e7a-9b2f-78a7290779c5&title=ProektZakonuUkraini-proVnesenniaZminDoDeiakikhZakonodavchikhAktivUkrainiSchodoRegulivanniaKontsesiinoiDialnostiDliaZaluchenniaPrivatnogoSektoruDoRealizatsiiProektivNaUmovakhDerzhavnoprivatnoGoPartnerstva-UTomuChisliKontsesii-ZMetoiuModernizatsiiInfrastrukturi->

8. Про концесії: Закон України / Верховна Рада України // ВВР України. 1999. № 12. Ст. 372.

9. Про оренду землі: Закон України / Верховна Рада України // ВВР України. 1998. № 46. Ст. 280.

10. Сай І. А. Концесія як шлях збереження власності держави та територіальної громади // Держава та регіони. Серія "Державне управління". 2012. Вип. 2. С. 43–46.

11. Степан Кубів презентував новий законопроект про концесію / Кабінет Міністрів України // Уряд. портал. 2017. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/250252943>.

12. Цивільний кодекс України // ВВР України. 2003. № 40. Ст. 356.

Надійшла до редколегії 30.01.2018 р.

УДК 351

ДО ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ТА ПОНЯТІЙНИЙ АНАЛІЗ

Лях Ю. І.,

*аспірант кафедри менеджменту і адміністрування,
Харківський національний університету міського господарства імені О. М. Бекетова,
м. Харків*

Розкрито основні теоретичні засади публічного адміністрування. Досліджено історичні етапи становлення й розвитку публічного адміністрування. Показано, що публічне адміністрування, як система державного управління в Україні, потребує реформування в умовах розвитку ринкової економіки та демократизації.

Ключові слова: публічне адміністрування, публічність, демократизація, суспільство, влада, держава.

Liakh Y. I.,

*Postgraduate Student of Management and Administration Department,
O.M.Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, Kharkiv*

ESTABLISHMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: HISTORICAL AND CONCEPTUAL ANALYSIS

The article exposes basic theoretical principles of public administration. The historical stages of establishment and development of public administration are investigated. It is shown that public administration as a system of state management in Ukraine needs reforming in the view of market economy and democratization development.

Key words: public administration, publicity, democratization, society, power, state.

В умовах глобалізації світового співтовариства публічне адміністрування потребує особливого розгляду, тому що відіграє велику роль у забезпеченні життєдіяльності суспільства та його взаємодії з владою. У сучасному світі, коли змінюється устрій держав, удосконалюються ринково-економічні процеси, Україна також намагається відповідати сучасним викликам і про-

© Лях Ю. І., 2018

водити реформування у владній та правовій системах. За цих умов система публічного адміністрування залишається недосконалою. Бюрократія державних структур породжує боротьбу за сферу впливу, думка суспільства у вирішенні владних питань не враховується належним чином, як наслідок, знижується ефективність державних структур та їхня здатність оперативно реагувати на потреби і проблеми суспільства.

Забезпечення ефективної діяльності влади в Україні можливе шляхом поглибленого вивчення досвіду провідних країн світу та застосування прогресивних досягнень на практиці. Відповідно до цього українські фахівці мають врахувати вітчизняні реалії та напрацювати теоретико-методологічну базу публічного управління взагалі й публічного адміністрування зокрема.

Засадничими для теорії публічного адміністрування є праці таких видатних зарубіжних науковців, як М. Вебер, Д. Вільсон, Д. Грінвуд, Г. Саймон, М. Фоллетт, Ю. Габермас та ін.

Питаннями становлення публічного адміністрування в Україні займалися такі науковці, як В. Малиновський, Ю. Шаров, В. Мартиненко, А. Авер'янов, В. Бакуменко, І. Грицяк, А. Колодій, І. Коліушко, М. Лахижа, П. Надолішний, В. Дзюндзюк та ін. Вони зробили вагомий внесок у розвиток та ефективне функціонування державного управління. Понятійно-категоріальний апарат теорії публічного адміністрування досліджено у працях таких науковців, як А. Кузнецов, І. Козюра, І. Плотницька, В. Тертичка та ін.

Метою статті є історичний аналіз розвитку теорії публічного адміністрування в світі та в умовах України, а також дослідження його понятійно-категоріального апарату.

Проблеми становлення публічного адміністрування в умовах трансформації державного управління є предметом вивчення багатьох зарубіжних і вітчизняних науковців і практиків. Досвід, отриманий століттями, дав основу для формування публічного адміністрування (public administration) як науки, положення якої реалізовано в багатьох країнах Заходу на рівні європейської цивілізованої моделі. В основі цієї моделі лежать принципи демократичності, правової свободи громадян, де більш активне суспільство бере участь у політичних процесах. Результати її функціонування свідчать, що ефективність змін у системі публічного адміністрування прямо пропорційна змінам у житті громадськості, тому уряди західних країн постійно вдосконалюють концепцію управління в своїх країнах. Упровадження новітніх управлінських практик в інституційних, соціально-економічних сферах сприяють результативній та ефективній діяльності в державному секторі, підвищуючи якість надання адміністративних і публічних послуг. Запроваджуються новітні технології, зростають ресурси та методи користування Інтернетом, активно працюють засоби масової інформації, відбувається демократизація суспільства, що також впливає на розвиток публічного адміністрування.

У XXI ст. публічність відіграє основну роль у владній структурі. Громадськість значно розширила межі взаємовідносин із владою: збільшився простір публічної комунікації, населення має змогу безпосередньо брати участь в управлінні державними процесами. Постійно зростає ефективність публічного адміністрування, що полягає у кращому співвідношенні витрат на прийняття та реалізацію управлінських рішень і очікуваного результату.

Сучасна система управління державою на Заході мала багато етапів розвитку. Щоб розглянути основні історичні віхи формування публічного адміністрування як такого, треба надати визначення терміна Public administration.

Спочатку це словосполучення, запозичене українськими науковцями, мало однозначне трактування – “державне управління”; згодом дослідники виявили полісемантичний характер цього поняття, що залежно від контексту перекладається як “публічна адміністрація”, “публічне адміністрування” і навіть “суспільне управління”, “управління на державному та місцевому рівні”, “громадська адміністрація” [4, с. 4]. Розберімо сполучення на складові. У словнику іншомовних слів Мельничука, надано визначення терміна “публічний” як суспільний, відкритий, гласний. У перекладі з латини *publicus* – громадський, народний, суспільний. А поняття “адміністрування” (від латин. *Administro* – керую) – завідування, управління [10]. Трактування “публічний” у Новому тлумачному словнику української мови роз’яснюється так:

1. Що відбувається у присутності публіки, людей; гласний, відкритий, прилюдний, привселюдний.
2. Призначений для широкого користування, відвідування; громадський, загальний, загальнодоступний.
3. Що стосується публіки [7, с. 843].

У плані нормативно-правового забезпечення передусім звернімося до Конституції України, у якій зазначається, що народ – це “носії суверенітету та єдине джерело влади. Установча ж влада є виключним правом народу” (ч. 2 ст. 5) [8]. Держава і влада є часткою суспільства, яке очікує на соціально-економічний ефект від реалізації державних функцій.

На думку Ю. Шарова, “адміністрування (*administration*) – це розподіл повноважень та обов’язків поміж учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації між суб’єктами врядування” [12, с. 7]. Т. Семенчук, представник науки менеджменту, зазначає, що “термін “адміністрування” застосовується в основному як організаційно-розпорядчий метод державного управління, він є бюрократичний, ґрунтується на силі та авторитеті влади, тобто на основі постанов, наказів, розпоряджень, вказівок та інструкцій, і використовується переважно виконавчими органами державної влади в особі державних службовців” [9].

У результаті узагальнення зміст терміна “адміністрування” визначено як дії службовців із надання громадянам країни державних (публічних) послуг.

В Енциклопедії державного управління публічне адміністрування розглядається як різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій громадянське суспільство та держава забезпечують самокерованість (самоврядність) суспільної системи та її розвиток у певному напрямі [2, с. 489].

Очевидно, що публічне адміністрування потребує правового регулювання. Ефективне виконання функцій і обов’язків, забезпечення потреб суспільства можливі лише в рамках, передбачених законодавчими або нормативно-правовими актами.

Розуміючи семантику “публічного адміністрування”, розгляньмо хронологію розвитку і становлення публічного адміністрування (*Public Administration*), відзначаючи його історичні етапи. Характерно, що протягом існування людства взаємовідносини між суб’єктами та об’єктами публічного адміністрування постійно змінювалися. Задля покращання стану життєдіяльності населення та країни в цілому науковці досліджували стадії еволюціонування відносин, аналізували вплив зовнішніх і внутрішніх подій держави та робили відповідні висновки. Це своєрідний моніторинг соціальної ефективності всіх ланок дер-

жавного управління [1, с. 63]. Нині в багатьох куточках світу функціонують відповідні наукові товариства та інститути, що займаються новітніми розробками методів управління державою, принципів побудови взаємовідносин між громадськістю та владою. Навіть більше – Public Administration введено як освітній предмет в університетах західних країн. Ця наука містить міждисциплінарне знання, її сформовано на перетині декількох дослідних полів: політика, соціологія, економіка та ін. Західні дослідники віддають авторитетну перевагу цій науці, приділяють їй величезну роль у системі державного управління, беручи до уваги базові принципи, що враховують національні, економічні, культурні особливості держави [1, с. 63].

Із давніх часів до початку XVII ст. над питаннями розвитку керівничої ланки, особистісних якостей управителів розмірковували такі філософи, як Аристотель, Платон, Т. Гоббс, Ш. Монтеск'є та ін. Але їхні висновки ще не мали наукового характеру, а були простим узагальненням наявного досвіду. На той час державна адміністрація була відсутня, відносини між суб'єктами влади та об'єктами, у ролі яких виступає громадськість, будувалися на основі традицій та звичаїв. Основними функціями державного управління було залагодження конфліктів у суспільстві, контроль правопорядку, збирання податків, упорядкування життєдіяльності населення. Філософи вивчали ідеї щодо ролі державного управління, його користі в житті суспільства.

Початком виникнення адміністративного права був такий науковий напрям, як камералістика, започаткований в Австрії та Германії в XVIII ст. У 1727 р. у Пруссії Фрідрихом Вільгельмом створені перші кафедри камеральної науки. Камералістика описувала явища адміністративного управління – було запроваджено нові підходи в адміністративному управлінні, обов'язки чиновників мало бути зарегламентовано, виділялося спеціалізацію установ державної адміністрації в певній царині. Камеральна наука мала за мету вивчення способів отримання максимального доходу, зокрема з камерального майна. Найвідомішими фахівцями камеральних наук були Зонненфельс, Зекендорф, Горнек, Шредер, Юсті. У 1752 р. було відкрито кафедри у Відні, у 1755 р. – у Геттінгені, створено багато наукових праць, що мали здебільшого практично-інструментальний характер, аналізувалося питання підвищення “ефективності” управління, посилення та поширення державної влади, підтримки господарства і загального добробуту [11].

Державний устрій Франції, Німеччини під впливом багатьох факторів постійно змінювався. Із XVII ст. до середини XIX ст. контроль діяльності людей з боку влади відбувався за принципом патерналізму (від латин. *paternus* – батьківський), коли державне управління, адміністрування будується таким чином, що суспільство повністю стає підконтрольним, держава охоплює владу не тільки над народом, а й над особистістю під приводом благочинності. Формуються інститути державної адміністрації, практикується застосування правил поведінки громадян.

Вудро Вільсон (1856–1924), майбутній 28-й президент США, був першим, хто запровадив у XIX ст. в Америці Public Administration як науку. Він у своїй праці “Вивчення адміністрації” (*The Study of Administration*) увів поняття “публічне управління” (*public governance*) і “публічна адміністрація” (*public administration*). Він же склав теоретичну розробку щодо нового упровадження системи державного управління. Вільсон зазначав, що наука адміністрування полягає у визначенні діяльності, яку проводить уряд,

при цьому йде пошук засобів, завдяки яким ця діяльність буде ефективною, з мінімальними фінансовими та енергетичними витратами та впорядкує організацію управління [14, с. 204]. Вільсон обґрунтував, що на державній службі мають працювати люди з високим фаховим рівнем, лише так можна досягти економічності й ефективності. Щоб отримати очікуваний результат, треба реформувати адміністративно-державний апарат, а для цього вивчити принципи його дії з наукової точки зору, як самостійний науковий напрям. З 1890 р. в США та західних країнах Європи цю теорію запроваджено в навчальну програму університетів, що сприяло поширенню й розвитку нової науки. Відтак з'являються інститути й дослідні центри адміністративно-державної діяльності.

У Франції, наприклад, вивченню становлення державного управління сприяв той факт, що урядові витрати необхідно було впорядкувати, бо багато коштів витрачалось на утримання королівського двору. З середини ХІХ ст. А. Ф. Вів'єн виклав свою теорію управління в науковій праці "Нариси про адміністрацію" (1845 р.). На основі цієї роботи було створено перші міністерства, прийнято закони, що стосувалися державних службовців, і було складено правила прийняття їх на службу.

У ХVІІІ–ХІХ ст. відносини між державою і суспільством мають конституційний та демократичний характер. Німецький вчений Лоренц фон Штейн (1815–1890) виклав теорію державного управління у своїй праці "Теорія державного управління", яку було опубліковано у восьми томах у період з 1866 по 1884 рр. Лоренц фон Штейн провідну роль віддавав виконавчій владі, дії якої в державному управлінні мають визначений характер. На його думку, у суспільстві, де існує несправедливість, нерівність, бажання багатих мати владну перевагу над бідними, саме держава як найвища форма управління в суспільстві має розв'язати ці суперечки, забезпечити певний матеріальний і духовний рівень кожного громадянина. Воля держави не повинна бути віддзеркаленням волі політичної сили або класу, вона повинна відповідати сумарній волі всіх індивідів. За Штейном, тільки держава здатна підняти знедолені маси, слабкий клас до рівня багатих і сильних, відновити рівність і свободу, що існували ще до створення суспільства [6]. Налагодження роботи публічної сфери (адміністрування) підлягає під відповідальність держави, яка має забезпечити соціальний добробут суспільства. У державному управлінні соціальний аспект є найголовнішим.

Ю. Габермас, німецький філософ та соціолог, наголошував, що "публічність – це асоціативний простір, сфера колективності, де групуються за різними ознаками члени суспільства, погляди й емоції яких виникають шляхом колективізації, створюються і функціонують партії та рухи, творчі та інші союзи, громадські організації, тобто так формується публічний простір" [13]. За теорією цього філософа, населення має бути достатньо проінформованим про діяльність керівного апарату, а інформація є ключовою у вирішенні проблем або суперечок суспільства. Ю. Габермас наголошував на обов'язковості та необхідності освіти для створення нової форми публічності, щоб громадськість мала змогу заявляти про свої потреби та обговорювати з владою, контролювати процес виконання поставленого питання.

Ідея публічності найбільш актуальна в умовах розвитку демократії, коли суспільству надається інформація від керівної ланки, при цьому вона є відкритою та достеменною. Громадськість має змогу проаналізувати будь-яку

ситуацію, запропонувати більш раціональний спосіб вирішення проблеми. Головною ідеєю праць Ю. Габермаса є відкритість, свобода комунікації, обмін думками, інформацією: “Публіка (незалежні громадяни) сама правити не може, вона може лише контролювати дію адміністративної влади, урядових інститутів і направляти їх у необхідному річизі” [5].

Другій половині ХХ ст. притаманний черговий етап розвитку Public Administration. А. Турен розглядає публічність, за якої безпосередня участь населення в соціальному управлінні можлива та необхідна. У свою чергу, П. Друкер наголошував на тому, що децентралізація в управлінні країною є принциповою, вона потребує значної уваги й перебудови, а суб’єкти громадськості відіграють рішучу роль у владній структурі держави, відносини з якими треба будувати на довірі та повазі одне до одного. З початком упровадження інтернет-технологій відбуваються зміни в соціальній та економічній сферах. Влада через обмін інформацією стає більш продуктивною, цивілізація людства виходить на новий рівень розвитку. М. Кастельс вивчає та доводить ефективний вплив інтернет-технологій на формування публічності, що сприяє винаходу нових механізмів у розв’язанні соціальних проблем. Згодом, у 1950-х рр., упроваджуються методи системного та структурно-функціонального аналізу, біхевіористський підхід до вивчення суспільних явищ. Досліджується поведінка індивідів, соціальних груп у державноуправлінських відносинах, напрацьовані результати використовуються в теорії державного управління, введено такі поняття, як “громадська думка”, “особистість”, “переконавання”, “настанова”. Р. Саймон обґрунтовує тісний взаємозв’язок ефективності державноуправлінської системи та поведінки окремих осіб і колективів працівників загалом. Відомий філософ, політолог А. Гелен стверджував, що “державне управління – це фундаментальний антропологічний інститут, діяльність якого націлено на підтримку стабільної суспільної системи”. На думку італійського дослідника Б. Мафіолетті, у підвищенні ефективності публічного адміністрування особливе значення приділяється спрощенню адміністративних процедур, подоланню конфліктів між різними органами та гілками влади за розширення своїх повноважень, що приводить до обмеження втручання держави в місцеві справи [3].

У 1980-х – 1990-х рр. все більше країн відмовлялися від традиційної моделі державного управління. Жорстка форма правління, притаманна більшій частині країн ХХ ст., переходить у гнучкі, економічно-ринкові відносини, змінюються роль владних структур у суспільстві та взаємини між суб’єктами й об’єктами публічного адміністрування. Публічне адміністрування стає невіддільною частиною соціального устрою, без якого діяльність, співіснування населення, як індивідів, так і загалом суспільства, неможливі. Таким чином, сформовану нову парадигму державотворення засновано на залученні громадськості до управління, відкритості дій влади, використанні новітніх технологій.

Отже, проведений історичний аналіз становлення публічного адміністрування у прогресивних країнах світу підтвердив особливу роль публічного адміністрування в сучасних умовах життєдіяльності людства взагалі та зокрема української спільноти. Для розуміння цієї ролі важливо мати чітке уявлення щодо поняття “публічне адміністрування”, що є прив’язаним до певної історичної епохи та потребує постійного розвитку свого змісту.

Список використаних джерел

1. Волчкова Л. Т., Меньшикова Г. А. Public administration: становление и развитие как новой научной и учебной дисциплины // Вестник С.-Петербур. ун-та. 2013. Вып. 1, сер. 12 С. 62–68.
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. Кальниш Ю. Г., Лозинська Т. М., Тимцуник В. І. Публічне управління та адміністрування: навч. посіб. Полтава: Полтав. держ. аграр. акад., 2015. 279 с.
4. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел // Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 3. С. 112–119. Доступ. також у режимі PDF: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/doc/1/16.pdf>.
5. Меньшикова Г. А., Пруель Н. А. Основы государственного и муниципального управления (Public administration): учеб. и практикум для академ. бакалавриата. М.: Юрайт, 2016. 340 с. (Бакалавр. Академ. курс).
6. Мироненко О. М., Горбатенко В. П. Історія вчень про державу і право: навч. посіб. Київ: Академія, 2010. 456 с.
7. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т.; 4200 слів / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. Київ: Аконті, 2000. Т. 3 (О–Р). 927 с.
8. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теор. аспект // Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44. С. 53–63.
9. Семенчук Т. Б. Сутність категорії “публічне адміністрування” та передумови її формування // Вісник економіки транспорту і промисловості: зб. наук.-практ. ст. Харків: УДАЗТ, 2013. Вип. 42. С. 385–390.
10. Словник іншомовних слів / за ред. чл.-кор. АН УРСР О. С. Мельничука. Київ, 1977.
11. Старилів Ю. Н. Курс общего административного права. М.: НОРМА–ИНФРА М, 2002. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 728 с.
12. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації д-рів наук з держ. упр. Харків: ДокНаукаДержУпр, 2010. № 1. С. 5–9.
13. Habermas J. L'espace public. Paris: Payot, 1987; Frazer N. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy // Habermas and Public Sphere / ed. by C. Calhoun. Cambridge, 1992. P. 109–142.
14. Wilson W. The study of Administration // Political science quarterly. 1977. Vol. 2, № 1 (June). P. 197–222.

Надійшла до редколегії 16.01.2018 р.