

**Загороднюк С.В.,**

кандидат наук з державного управління,  
начальник управління організації фундаментальних  
та прикладних досліджень НАДУ

**Купрійчук В.М.,**

кандидат наук з державного управління,  
докторант ІПДУМС НАДУ

## Публічне управління: проблеми теорії і практики

У статті детально розкрито зміст поняття публічного управління та показано, що термін "державне управління", який використовується в Україні, не є точним відповідником терміна "публічне управління". Визначаються основні чинники, що вплинули на появу в багатьох країнах світу такої нової форми управління, як публічне управління.

*Ключові слова:* публічне управління, публічне адміністрування, державне управління, влада, інститут публічного управління.

**Загороднюк С.В., Купрійчук В.М. Публичное управление: проблемы теории и практики**

В статье подробно раскрыто содержание понятия публичного управления и показано, что термин "государственное управление", который используется в Украине, не является точным соответствием термина "публичное управление". Определяются основные факторы, повлиявшие на появление во многих странах мира такой новой формы управления, как публичное управление.

*Ключевые слова:* публичное управление, публичное администрирование, государственное управление, власть, институт публичного управления.

**Zagorodnik S.V., Kupriyuchuk V.M. Public management: the problems of theory and practice**

The article elaborates upon the concept of public management and demonstrates that the term state management (usually translated into English as public administration), which is used in Ukraine, is not an exact match of the term public management. Basic factors which influenced on appearance in many countries of the world of such new form of management are determined, as a public management.

*Key words:* public management, public administration, state administration, power, institute of public management.

*Постановка проблеми.* Трансформація сучасного українського суспільства викликає зміну найбільш важливих соціальних відносин, у тому числі й відносин між державою та суспільством, активне формування нової структури соціального простору. Це спричиняє необхідність модернізації державних інституцій, відмови від попередніх і впровадження нової моделі організації взаємодії громадян з органами влади.

Останнім часом спостерігається поживлення наукових дискусій навколо питань теоретичного осмислення сутності демократичного врядування, публічного адміністрування, публічного управління, їх співвідношення з державним управлінням тощо. Це необхідний і перспективний напрям фундаментальних наукових досліджень.

Європейський досвід публічного врядування переконує, що ресурси публічної влади, способи та методи впливу носіїв влади на підвладні об'єкти є досить різноманітними та можуть реалізовуватися в діапазоні від м'якого і гуманного впливу до застосування заходів репресивного та насильницького змісту. Тобто мова фактично йде про засоби, за допомогою яких влада керує, організовує, регулює і контролює розвиток суспільства.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Серед найбільш відомих праць вітчизняних учених, роботи яких присвячені розробці наукового напрямку проблем становлення та розвитку системи публічного управління в Україні, необхідно назвати роботи В. Д. Бакуменка, О. Я. Лазора, В. М. Мартиненка, О. Ю. Оболенського, С. М. Серьогіна, В. В. Тертички, Ю. П. Шарова та ін. У їх роботах розглядаються різні аспекти публічного управління, зокрема такі: передумови формування нового публічного управління (О. Ю. Оболенський); теорія та практика менеджменту в публічному управлінні (В. М. Мартиненко, Ю. П. Шаров); проблеми та перспективи кадрової політики на публічній службі (О. Я. Лазор); соціальне проектування в публічному управлінні (С. М. Серьогін).

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* Створені до цього часу теоретичні засади формування та розвитку інституту публічного управління в Україні не можна назвати вичерпними, тому, на наш погляд, вони потребують більш ґрунтовного розгляду, зокрема з таких питань, як співвіднесення поняття "державне управління" та "публічне управління".

*Мета статті* - на основі аналізу зарубіжних та вітчизняних наукових джерел розкрити поняття публічного управління та визначити основні чинники, що вплинули на його появу в різних країнах.

*Виклад основного матеріалу.* В Україні державне управління офіційно визнано як окрема наукова галузь знань, а публічна сфера як об'єкт управління покликана виконувати найважливіші функції, що забезпечують взаємодію учасників суспільного розвитку, який у сучасних умовах дедалі частіше відбувається в "суб'єкт-суб'єктному" вимірі: у визначенні суспільних інтересів і цілей розвитку; легітимізації публічної політики; забезпеченні досягнення визначених цілей розвитку; здійсненні контролю, у тому числі й публічного, за станом справ у всіх сферах життєдіяльності; інформаційній просвіті громадян у публічній сфері [1].

Відповідно до вищезазначеного система публічного управління охоплює багато підсистем, а саме: політичну, економічну, соціальну, адміністративну, правову, гуманітарну тощо. На процес її формування та розвитку, безумовно, впливають як внутрішні (нестабільність соціально-політичної системи держави), так і зовнішні чинники (геополітичне середовище, світова фінансова криза тощо). Саме тому необхідне осучаснення смислового наповнення поняття "публічне управління" крізь призму усвідомлення його ролі в житті кожної людини та держави.

Досвід європейських країн переконує, що практична діяльність органів влади з упровадження принципів публічного управління мала кілька складових, чи підходів, зокрема таких, як політичний, науковий, функціональний, інституційний, діагностичний, профілактичний (запобіжний), дорадчий тощо. У багатьох європейських країнах реформування моделей суспільного управління відбувалось за законами конвергенції, тобто базові моделі суспільного розвитку з часом та відповідно до суспільних потреб набували ознак, притаманних іншим моделям. Але, незважаючи на цю обставину, слід зазначити, що всі без винятку моделі публічного управління в країнах ЄС були засновані на принципах громадянського суспільства, а саме на таких, як: продуктивність діалогу між державою та громадськістю; дієвість; результативність; ефективність; контроль за суспільними витратами; прозорість діяльності органів влади; зростання політичного демократичного контролю й участі громадян [2].

Термін "публічне управління" (англ. public management), який замінив термін "публічне адміністрування" (англ. public administration), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. На його переконання "публічне управління - це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів для досягнення пріоритетних цілей державної політики" [3, с. 15]. Поява нової форми управління в публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій.

У літературі можна знайти багато різних визначень публічного адміністрування та публічного управління. У глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про те, що термін "публічне адміністрування" має два тісно пов'язаних значення:

- цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

- управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду, та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [4]. Щодо терміна "публічне управління", то Програма розвитку ООН послуговується визначенням, запропонованим американським ученим Джеєм М.Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: "Публічне управління - це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності" [5].

Професор Лювенського католицького університету Крістофер Поллітт стверджує, що термін "публічне управління" може вживатися у щонайменше трьох основних значеннях:

- діяльність державних службовців і політиків;

- структури і процедури органів державної влади;

- системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур [6, с. 12-13]. Публічне управління включає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Для того щоб якнайкраще розкрити зміст нового поняття "публічне управління", звернемося до етимології слів "публічний" та "управління". Поняття "публічний" походить від латинського слова *publicus* - суспільний, народний. Мовознавець-лексиколог та перекладач Юліан Кобилянський у своєму латинсько-українському словнику слово *publicus* перекладає як "людовий, народний, громадський, державний" [7]. "Словник іншомовних слів" визначає поняття "публічний" як відкритий, гласний, суспільний [8, с. 560]. "Новий тлумачний словник української мови" подає кілька значень слова "публічний": 1. Який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний. 3. Стосується публіки [9, с. 843].

У юридичних енциклопедіях і словниках термін "публічний" розкривається у таких словосполученнях, як "публічна влада" (суспільно-політична влада, народовладдя) та "публічне право" (система правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері публічної влади) [10, с. 196-198]. У Конституції України (ст. 5) чітко зазначено, що "народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування" [11]. Отже, коли ми говоримо про публічну владу, то маємо на увазі владу, джерелом якої є народ. Коли ми говоримо про публічне управління, то, відповідно, маємо на увазі управління, участь у якому бере народ.

У науковій літературі ведуться дискусії з приводу доцільності вживання рівнозначних понять "публічне" і "суспільне". Відчутних успіхів у цьому питанні досягли вітчизняні фахівці з аналізу державної політики, зокрема, В.Тертичка, О.Кілієвич, В.Романов, О.Рудік і ін. [12-14]. У своїх наукових дослідженнях вони розглядають поняття "public policy" як "суспільну/державну політику", фактично ототожнюючи поняття "public", "суспільство" і "державна". Проте перекладають "public" усе ж не як "державний", а як "суспільний".

Більше того, О.Кілієвич вважає, що до вживання прикметника "публічний" варто ставитися як до "єдиного можливого перекладу слова *public*" [15, с. 11], з чим важко не погодитись. Навіть якщо виходити з того, що "державне" є "суспільним", а "суспільне" завжди є "публічним" на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства (що виходить далеко за межі "державного"), то "державне" "публічним" є далеко не завжди. Якщо виходити з того, яке поняття ("публічне" чи "суспільне") у нашому науковому і обиденному лексиконі більш вживане, то таким, безумовно, є поняття "суспільне". Якщо ж виходити з того, яке поняття більш змістовно розкриває глибинну сутність суспільних процесів, у тому числі й суспільного управління, то перевага буде на боці поняття "публічне", оскільки воно органічно включає себе і публічність, і прозорість, і відкритість, і доступність, які є характерними сутнісними ознаками демократичного врядування.

Очевидно, поняття "публічне управління" більш змістовно розкриває глибинну сутність народовладдя - демократії, на різних рівнях соціальної структуризації суспільства, і саме це поняття (а не "державне управління" чи "суспільне управління") може претендувати на роль ключового в умовах демократичного врядування.

Етимологія слова "управління" чи його синоніма, запозиченого з англійської мови, - "менеджмент" вказує на те, що в обох випадках йдеться про вміння управляти. Англійське слово *to manage* (управляти) походить від латинського слова *manus* (рука). У "Новому тлумачному словнику української мови" слово "управляти" має таке тлумачення:

- спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати;

- користуючись кермом та іншими регулюючими пристроями, спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь; спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [9, с. 642].

Спочатку терміном "менеджмент" позначали вміння управляти кінями, згодом - вміння володіти зброєю та керувати колісницями, сьогодні позначають вміння управляти людьми, організаціями, процесами. Пітер Ф. Друкер визначає управління як "специфічний вид діяльності, який

перетворює неорганізований натовп на ефективну цілеспрямовану продуктивну групу" [16, с. 48]. "Управляти - це передбачати, організовувати, розпоряджатися, узгоджувати, контролювати" [17, с. 8], - визначення Анрі Файоль. М.Х. Мескон у термін "управління" вкладає той самий зміст, що й інші теоретики у сфері управління: "Менеджмент - це процес планування, організації, мотивації та контролю працівників організації, які забезпечують досягнення їх цілей" [18, с. 16]. Менеджмент (за Оксфордським словником англійської мови) - це спосіб, манера спілкування з людьми, влада та мистецтво управління; уміння особливого роду й адміністративні навички; орган управління, адміністративна одиниця; інтеграційний процес, за допомогою якого професійно підготовлені спеціалісти формують організації і управляють ними шляхом постановки цілей і розробки способів їх досягнення [19]. В українському словнику знаходимо таке визначення: "Менеджмент - цілеспрямований вплив на діяльність усіх працівників організації для успішного досягнення встановлених ними ринкових цілей у змінному середовищі шляхом продуктивного використання наявних ресурсів" [17].

З вищенаведеного огляду можна зробити висновок, що розмежовувати значення іменників "менеджмент" і "управління" не можна. У німецькій та польській мовах також прижилося запозичене з англійської мови слово "менеджмент", яке вживається як синонім німецького слова *verwaltung* та як синонім польського слова *zarządzanie*. Виходячи з рекомендацій більшості словників та визначень теоретиків у сфері управління можемо стверджувати, що українським відповідником англійського терміна *public management* буде "публічне управління".

Галузь науки державного управління, запроваджена в Україні з листопада 1997 р., розвивається вже другий десяток років. Усе ж історія науки державного управління розпочинається у кінці XIX ст.

У науковій літературі можна знайти багато визначень державного управління, в яких особливий наголос робиться на тому, що здійснення державного управління спирається на владу як на організовану силу суспільства, здатну до примусу [20, с. 94]. Словник-довідник "Державне управління" визначає державне управління як "практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу" [21, с. 63].

В основу визначень державного управління, які надаються більшістю українських науковців, покладено класичне розуміння, що було запропоноване Максом Вебером [22].

Розробляючи найкращу модель управління, необхідно враховувати всі елементи внутрішнього та зовнішнього середовища організації. Один із сучасних дослідників публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що "публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом та громадянським суспільством" [23, с. 26].

*Висновки.* Отже, саме сьогодні класична модель управління набуває визнання в Україні, де й досі використовується термін "державне управління", який не є точним відповідником терміна "публічне управління" та за своїм значенням є ближчим до терміна "публічне адміністрування". Дуже часто два різних терміни *public administration* (публічне адміністрування) та *public management* (публічне управління) перекладаються з англійської мови на українську як "державне управління".

Вважається, що основними рисами державного управління є його владний характер, витокami якого є державна воля та поширеність на все суспільство [24, с. 11]. Трактуювання державного управління як владного впливу держави на суспільну систему є найкращою ілюстрацією того, як в Україні сприймається та розуміється значення терміна "державне управління". Ключовим аспектом державного управління є держава, у той час як ключовим аспектом публічного управління є народ.

Зважаючи на те, що управління будь-якою організацією (підприємством, неприбутковою організацією чи державною установою) в умовах ринкової економіки та демократії здійснюється інакше, ніж в умовах централізованої командно-адміністративної системи, державне управління як вид діяльності також мало б видозмінюватися.

Професор В.Бакуменко стверджує, що "розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та зокрема в

Україні. Відтак сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим, на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу" [25, с. 150].

Виходячи з вищезазначеного можемо констатувати, що новий зміст, який вкладається у термін "державне управління", є наближеним до змісту, що вкладається у такий новий термін, як "публічне управління".

*Перспективи подальших досліджень.* Зазначені терміни потребують докладного вивчення в Україні та систематизації найкращих зарубіжних практик. Важливо, удосконалюючи впроваджені наукові досягнення у сфері державного управління, наслідувати найкращі зарубіжні тенденції та практики і сприяти розвитку науки публічного управління.

#### *Список використаних джерел*

1. *Оболенський О. Ю.* Провісники нового публічного управління / О. Ю. Оболенський // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту : європейський контекст : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15-16 трав. 2009 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. - С. 3 - 8.
2. *Мальковская И. А.* Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И. А. Мальковская // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. - 2006. - № 8. - С. 27-43. - (Сер. : "Политология").
3. *Keeling D.* Management in Government / D. Keeling (1972). - London: Allen & Unwin.
4. *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В. И. Даль. - М. : Рус. яз., 1999. - Т. 3: П. - 1999. - С. 535.
5. Глосарій Програми розвитку ООН. - Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>
6. *Pollitt C.* Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. - Oxford : University Press, 2004. - 240 p.
7. Латинсько-український словар для середніх шкіл / зладив Юліан Кобилянський. - Відень, 1912.
8. Словник іншомовних слів / за ред. чл.-кор. АН УРСР О. С. Мельничука. - К., 1977.
9. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. 42000 слів / уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко. - К. : Аконт, 2000. - Т. 3 (О-Р). - 927 с.
10. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. - К. : "Укр. енцикл.", 2003. - Т. 5 : П-С. - 398 с.
11. Конституція України. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
12. *Романов В.* Вступ до аналізу державної політики : навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. - 238 с.
13. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. - 750 с.
14. *Кілієвич О.* Усталення термінології в галузі аналізу державної політики / О. І. Кілієвич // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ДРІДУ УАДУ, 2002. - Вип. 1 (7). - С. 52-61.
15. *Кілієвич О. І.* Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі : зб. аналіт. звітів і зап. учасників Програми уряд. стажування / О. І. Кілієвич ; укл. О.І. Кілієвич, В.В. Тертичка. - К. : К.І.С., 2006. - 388 с.
16. *Peter F. Drucker.* The Practice of Management, Butterworth-Heinemann, 1999. - 399 p.
17. *Fayol, Henri* (1916), Administration industrielle et g?n?rale; pr?voyance, organisation, commandement, coordination, controle, Paris, H. Dunod et E. Pinat. - Режим доступу : <http://www.worldcat.org/>
18. Management / Michael H. Mescon, Michael Albert, Franklin Khedouri. - 3rd ed. - Cambridge, MA [etc.], 1988. - 349 p.
19. Оксфордський словник англійської мови. - Режим доступу : <http://oxforddictionaries.com/definition/management>

20. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.
21. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 228 с.
22. Босак О. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. - Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>
23. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda / G. Bouckaert. - Berlin : Duncker & Humblot, 2002.
24. Бакуменко В. Д. Теоритичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. - К. : Міленіум, 2003. - 256 с.
25. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. - К. : НАДУ, 2010. - 820 с.

УДК 321.323:3

**Черленяк І.І.,**

доктор наук з державного управління,  
професор кафедри міжнародного бізнесу  
та світової політики ЗақДУ

## Державне управління та державницька еліта

У статті розглянуто взаємодію між космополітичною та державницькою елітою в транзитній країні. Досліджуються причини повільної самоорганізації державницької еліти в Україні.  
*Ключові слова:* державне управління, еліта, самоорганізація, ефективність.

**Черленяк И.И. Государственное управление и государственная элита**

В статье рассмотрено взаимодействие между космополитической и государственнической элитой в транзитной стране. Исследуются причины медленной самоорганизации государственной элиты в Украине.  
*Ключевые слова:* государственное управление, элита, самоорганизация, эффективность.

**Cherlenyak E.E. Public administration and statist elite**

The article discusses the interaction between cosmopolitan and statist elite in the transit country. Investigates the reasons of the slow self-organization of statesmen elite in the Ukraine.  
*Key words:* public administration, elite, self-organization, efficiency.

*Постановка проблеми.* У розвинутих капіталістичних країнах, таких як, наприклад, Англія та ФРН, еліта має далекоглядні економічні, ресурсозберігаючі, геополітичні, культурні, наукові та інші інтереси, які вдало артикулюються елітою керівному персоналу цих країн. Це створює здорове підґрунтя розвитку згаданих країн із урахуванням потреби розширення ємності внутрішнього ринку та покращення якості соціального капіталу всього суспільства. Державницька позиція усіх еліт цих країн є передумовою якісного формування змісту державної політики та раціонального державного управління в суперечливому зовнішньому змінному оточенні. В такій транзитній країні, як Україна ситуація суттєво інакша. Фінансово-економічні та політико-владні кризи та послідовно "чергові" етапи зниження рівня ефективності державного управління, конкурентоздатності соціально-економічної системи та якості суспільного розвитку в процесах квазіреформування стали наслідком незадовільного рівня стратегічного управління державотворчими та суспільними процесами. Що, зокрема, свідчить про недостатній обсяг та якість підготовки до державного будівництва та державного управління груп та персон, що "обтяжені" багатством, владою та впливом, тобто тих груп, які в демократичних капіталістичних країнах відіграють роль суспільної еліти.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.* Проблеми місця, ролі, значення та функцій еліти в усталених соціально-економічних системах капіталістичних держав досліджували Вільфредо Парето, Гаєтано Моска, Роберт Мішельс, Карл Манхейм, Хосе Ортега-і-Гассет, Райт Міллс [1-8]. Проблеми організації процесу форму-