

УДК 35: 336.2.027

Д. В. Карамішев,
д. держ. упр., професор, завідувач кафедри соціальної та гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України, м. Харків
В. П. Прасол,
здобувач кафедри соціальної та гуманітарної політики, Харківський регіональний
інститут державного управління Національної академії державного управління при
Президентіві України, м. Харків

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СПЕЦИФІЧНИЙ ВИД УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

D. Karamyshev,
Doctor of Public Administratin, Professor, Head of Social and Humanitarian Policy Department, KRINAPA, Kharkiv
V. Prasol,
seeker of a PhD degree for the Social and Humanitarian Policy Department KRI NAPA, Kharkiv

PUBLIC MANAGEMENT AS SPECIFIC TYPE OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY IN THE CONDITIONS OF PUBLIC TRANSFORMATIONS

Проаналізовано причини виникнення нової форми управління — публічного управління. Розглянуто сутність публічного управління у порівнянні з іншими видами управлінської діяльності. Проведено узагальнення літературних джерел стосовно підходів до тлумачення понять "публічне адміністрування" та "публічне управління". Розкрито зміст нового поняття "публічне управління" через етимологію слів "публічний" та "управління". Розглянуто основні критерії демократичного публічного управління (інституційні та процесуальні), а також визначено складові та суб'єкти публічного управління. Проведено паралелі щодо способів та управлінських інструментів діяльності уряду, неприбуткових організацій та установ приватного сектора. Розкрито значення соціального діалогу та публічної політики як специфічної форми комунікації суб'єктів політичного процесу. Визначено роль та основні завдання менеджерів публічного управління, а також окреслено першочергові завдання влади, які є запорукою ефективності всієї її подальшої діяльності.

The causes of appearance of new form management are analyzed — public management. Essence of public management is considered in comparing to other kinds of administrative activity. A synthesis of the literature concerning interpretations of the concepts of "public administration" and "public management". The content of the new concept of "public management" because the etymology of the word "public" and "management". The basic criteria of democratic public management (institutional and procedural), and also the components and entities of public management. A parallel on methods and management tools of the government, NGOs and private sector institutions. The importance of social dialogue and public policy as a specific form of communication political players. The role and main tasks of managers of public management and outlined government priorities that are key to the effectiveness of all its future activities.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, публічна політика, соціальний діалог, демократичне управління, складові та суб'єкти публічного управління.

Key words: public management, public administration, public policy, social dialogue, democratic governance, the components involved in public management.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Наприкінці ХХ — на початку ХХІ ст. уряди багатьох країн світу здійснили низку реформ, що

сприяли покращенню їх функціонування, у відповідь на вимогу громадян, які були невдоволені великою кількістю державних установ та не

надто високою якістю надання ними публічних послуг. Уряди експериментували з багатьма концепціями удосконалення власної роботи та зменшення коштів платників податків на реалізацію державних програм. Ціла низка політичних, соціально-економічних та інституційних факторів спричинила появу нової форми управління в публічному секторі. Нові реалії вимагали застосування нових підходів до управління: заміни традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг.

Трансформації урядів супроводжувалися заміною традиційних механізмів управління на ринкові, наприклад, "наказувати і контролювати" на "мотивувати та отримувати результат". Підвищення продуктивності роботи державних установ, запровадження ринкового стилю управління, запровадження соціального діалогу, децентралізація, фокусування уваги на результатах, а не на процедурах — основні чинники, що вплинули на появу нової форми управління у державному секторі (публічного управління).

ОСТАННІ ДОСЛІДЖЕННЯ І ПУБЛІКАЦІЇ

Дослідженням сутності публічного управління та його компонент присвятили свої роботи такі вітчизняні та зарубіжні науковці як Афонін Е.А., Базарна О.В., Білинська М.М., Босак О.З., Дзюндзюк В.Б., Карамішев Д.В., Колодій А.Ф., Мартинко В.М., Оболенський О.Ю., Крістофер Полліт, Шавріц Дж.М. та інші.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є висвітлення сутності публічного управління у порівнянні з іншими управлінськими видами діяльності.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Термін "публічне управління" (англ. public management), який замінив термін "публічне адміністрування" (англ. public administration), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. — "Публічне управління — це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики" [1]. Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери відповідали потребам та очікуванням споживачів їхніх послуг. 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:

1) 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; 2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [4]. Щодо терміна "публічне управління", то Програма розвитку ООН використовує визначення, 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" [4].

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. "Словник іншомовних слів" визначає поняття "публічний" як відкритий, гласний, суспільний [12]. "Новий тлумачний словник української мови" подає такі значення 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 [10].

Наразі у вітчизняній літературі все частіше застосовуються поняття "публічна влада", "публічне управління", що відповідає сучасним тенденціям і практиці функціонування інститутів демократичного суспільства. Зважаючи на свій молодий вік, національна наука поки що не дала всебічно обґрунтованої теорії публічної влади, а відповідно й публічного управління. Хоча розмаїття підходів до трактування цієї наукової категорії притаманне й для західних наукових шкіл.

Публічна влада, втілюючись у формі державної і муніципальної влади, здійснюється системою органів, яка має відповідну назву "органи публічної влади". Зазначене поняття охоплює як сукупність державних органів усіх гілок влади та рівнів, та систему органів місцевого самоврядування.

Отже, надалі, оскільки йдеться саме про таку діяльність як публічне управління, у фокусі дослідження перебуватимуть виконавча гілка влади і адміністративний апарат, що разом з органами місцевого самоврядування становлять те, що називаємо публічною адміністрацією. Публічна адміністрація (ПА) — в нашому трактуванні сукупність державних і недержавних структур та уповноважених осіб, які виконують функції держави. Основними елементами ПА є: а) органи виконавчої влади; б) адміністратив-

ний апарат; б) виконавчі органи місцевого самоврядування.

Нова форма управління суспільством — публічне управління — робить наголос на взаємовідносинах, процесах, формальних і неформальних мережах, способах розв'язання проблем, багатоцентричних та мінімально ієрархізованих формах ефективного, але водночас гнучкого регулювання суспільних процесів. Вона кидає виклик політичній владі як єдиному центру прийняття рішень, стверджуючи можливість "урядування без уряду". Згідно з новими підходами в публічному управлінні беруть участь владні структури, громадські інституції та представники бізнесу — на основі партнерських стосунків, задля досягнення ефективної керівності суспільством, його впорядкованості і спрямування на досягнення стратегічних цілей [6]. Публічне управління здійснюється на різних рівнях суспільної системи шляхом визначення напряму розвитку; прийняття і впровадження загальнозначущих для певного рівня рішень, які на загальнонаціональному рівні мають переважно, хоч і не виключно політичний характер.

На думку О.Ю. Оболенського, публічне управління — це передусім управління людьми. Багато дій органів публічної влади звернені й до всеосяжного колективу — суспільства в цілому [11]. У свою чергу, громадяни, їх колективи, суспільство реагують на публічне управління і встановлюють зворотні зв'язки з органами, державою в цілому. Специфічним елементом системи публічного управління є населення країни як визначальна складова серед суб'єктів публічного управління.

А.Ф. Колодій виокремлює такі головні критерії демократичного публічного управління:

I. Інституційні критерії:

— конституційність і законність державних структур, їх законне виникнення і функціонування;

— розвиненість структур громадського самоврядування і недержавних громадських організацій як інституцій громадянського суспільства;

— наявність чітко встановлених демократичних правил та процедур.

Досліджуючи та вимірюючи інституційний аспект демократичного публічного управління, беремо до уваги, якими є: 1) система владних інституцій — інституційна структура та її демократичність з погляду різних критеріїв; 2) адміністративний апарат — з погляду його відокремленості від політики, з одного боку, підзвітності та здатності реагувати (бути чутливим) — з другого; 3) інституції (органи) місцевого самоврядування — під кутом зору наділення їх повноваженнями згідно з принципом субсидіарності, автономності, фінансової спроможності тощо; 4) громадянське суспільство та інституціалізація каналів ефективної громадянської участі, а також оцінка їх функціонування в системі публічного урядування.

II. Процесуальні критерії:

— дії посадових осіб відповідно до Конституції, законів і встановлених процедур;

— політико-правова культура політичних посадовців і службовців, їх уміння і бажання належно співвіднести суспільні інтереси з приватними.

Процесуальний аспект демократичності системи публічного управління передбачає визначення суспільних акторів, що беруть участь у процесах управління, та оцінку їх діяльності у межах урядових інституцій відповідно до визначених критеріїв. Особливого значення потрібно надати вивченню політичних інтересів, а також зразків (моделей) поєднання суспільних та приватних інтересів, володіння азами демократичної політичної та правової культури; ставлення до інституційних обмежень; прагнення і вміння досягати компромісів тощо [5].

Відповідно до теорії публічного управління діяльність уряду і неприбуткових організацій в деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектора. Таким чином, одні й ті самі управлінські інструменти, що максимізують ефективність та результативність роботи, можуть використовуватись як у приватному, так і у публічному секторі. Джей М. Шавріц наголошує на тому, що належне публічне управління має бути сфокусоване на забезпечення спроможності задля досягнення результатів. Роль менеджерів у публічному секторі полягає у тому, щоб "заохочувати працівників, а також представників широкої громадськості та окремих організацій, працювати разом для досягнення результатів, на які вони, можливо, мають незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади" [4]. Крістофер Поллітт, професор з публічного управління Лювєнського католицького університету, 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 [3].

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.

Важливим елементом, який робить публічне управління більш наближеним до потреб громадян є соціальний діалог. Так, з точки зору такої суспільної діяльності як медичне страхування, до сторін соціального діалогу на національному рівні слід віднести профспілкову сторону, суб'єктами якої є об'єднання професійних медичних спілок та асоціацій, які мають статус всеукраїнських; сторону роботодавців, суб'єктами якої є об'єднання організацій роботодавців, які мають статус всеукраїнських і діють у межах сфери охорони здоров'я; сторону органів виконавчої влади, суб'єктами якої є Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство доходів і зборів України, інші центральні органи виконавчої влади, які

діють або мають відношення до системи загальнообов'язкового державного соціального страхування [7].

Із публічним управлінням тісно пов'язана публічна політика, яка в сучасних умовах є формою політичного процесу, що реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників. Публічна політика стає специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, яка дає змогу активізувати участь громадян у формуванні, виробленні та реалізації політичного курсу. Варто зазначити, що публічна політика — це особливий вид комунікації, який не є сферою боротьби за завоювання влади [13]. Встановлення зворотного зв'язку з громадськістю, соціального діалогу, партнерських стосунків органів державної влади та громадянського суспільства, підвищення ефективності механізму залучення громадськості до розроблення та реалізації державної політики — питання першочергової ваги, від яких залежатимуть усі подальші дії влади [8].

Яскравим прикладом зворотного зв'язку (як механізму залучення громадськості до розроблення та реалізації державної політики) є поява добровільної форми медичного страхування. Цей процес був зумовлений тим, що обсяг послуг й умови надання медичної допомоги за програмою обов'язкового медичного страхування обмежені. Програми добровільного медичного страхування передбачають заходи, які розширюють можливості й поліпшують умови надання профілактичної, лікувально-діагностичної та реабілітаційної допомоги населенню. До цієї роботи через систему добровільного медичного страхування можна залучати найкваліфікованіші медичні кадри, підвищуючи якість медичних послуг. До суб'єктів цієї політики у медичній галузі слід віднести і представників недержавного сектору медицини, серед основних завдань діяльності яких є отримання прибутку через надання медичних послуг, можливо подекуди якісніших, аніж надають державні медичні заклади.

На першочерговій необхідності зворотного зв'язку, відкритості публічної влади наголошує й М.М. Білинська, підкреслюючи, що "Майже вся діяльність державних службовців сьогодні спрямована на підготовку адміністративних чи оперативних рішень. Водночас контроль за виконанням та оцінка таких рішень досить слабкі. Таким чином, співвідношення між державними службовцями, які обслуговують політичних лідерів сьогодні, та державними службовцями, які працюють на користь громадян, необхідно змінити на користь останніх. Переважна більшість державних службовців повинні займатися наданням послуг громадянам" [2].

У цілому можна стверджувати, що рівень відкритості є провідним критерієм демократичності державної влади. Прозорість та інформаційна

відкритість владних структур, на думку багатьох науковців, — це одна із необхідних передумов сталого демократичного розвитку суспільства й держави, головна запорука здійснення ефективної політики, спроможної уможливити реальний громадянський контроль і зміцнити довіру громадян до влади [2; 6; 7; 9].

Отже, зворотній зв'язок, відкритість публічного управління (публічної політики) слід розглядати більш як засіб, ніж мету. Якщо говорити про відкритість як певний засіб, то необхідно з'ясувати для чого. Перший аспект — ефективність управління, тобто відкритість дійсно забезпечує той оптимальний зворотній зв'язок, який дозволяє ефективно управляти. Але при цьому існує ціла низка "але", пов'язаних з тим, що ця відкритість має бути певним чином фільтрована. Другий аспект — необхідність відкритості — це питання довіри до влади. Влада повинна бути сама зацікавлена в такій відкритості. Без відкритості немає довіри до тих заходів, які проводить влада. І третій аспект — питання відкритості часто розглядаються як питання "створення виду, красивої картини" з боку влади. Проте складність цієї проблеми полягає, насамперед, в її певній новизні для вітчизняної політико-адміністративної практики, традиції відтворення та сприйняття якої сформовано, в основному, в рамках жорсткого тоталітарного чи авторитарного дискурсу. До того ж, питання забезпечення відкритості влади відноситься до дуже делікатної сфери регулювання міжособистісних стосунків, що формує певні додаткові проблеми у цій галузі. Найскладнішою та найсуперечливішою залишається ситуація з розумінням необхідності відкритості влади у свідомості як працівників цих самих органів, так і суспільства в цілому, бо відкритість влади настільки ж залежить і від суспільства, від суспільного запиту про державну інформацію, наскільки вона залежить від самих органів публічного управління.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Таким чином, публічне управління складається з: державноуправлінської складової, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур, а також бізнесової та громадської складової, де суб'єктами є недержавні утворення. Перші виступають від імені держави, їх діяльність має юридично-владний характер і забезпечується примусовою силою держави. Суб'єктами ж громадського управління є недержавні утворення, самоврядні структури. Вони виступають як суб'єкти публічного права виключно від свого імені тільки для вирішення питань, що визначені їх статутними документами.

Література:

1. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління / О.В. Базарна // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. — № 1 (172),

ч. 2. — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazarna.pdf

2. Білинська М.М. Розвиток партнерських відносин між органами державної влади і громадянами: актуальні проблеми [Електронний ресурс] / М.М. Білинська // Університетські наукові записки. — 2012. — № 2. — С. 30—35.

3. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі // Державне управління: теорія та практика. — 2010. — № 2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>

4. Глосарій Програми розвитку ООН. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>

5. Демократичне урядування і публічне адміністрування: проблеми вимірювання й аудиту: наук.-метод. посіб. авт. кол.: А.Ф. Колодій, М. З. Буник, П.М. Петровський та ін. — К.: НАДУ, 2011. — 56 с.

6. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія / В.Б. Дзюндзюк. Українська Академія держ. управління при Президенті України; Харківський регіональний ін-т. — Х.: Видавництво ХарПІ УАДУ "Магістр", 2003. — 236 с.

7. Карамішев Д.В. Загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування в Україні: від соціального діалогу до суспільного консенсусу / Д.В. Карамішев. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuapa/e-book/tpdu/2013-4/doc/1/01.pdf>

8. Кохан А.І. Державна комунікативна політика — механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні [Електронний ресурс] / А.І. Кохан. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/zmist.htm>

9. Мартиненко В.М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави: монографія / В.М. Мартиненко. — Х.: Константа, 2004. — 225 с.

10. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. 42000 слів / Уклад.: В. Яременко, О. Сліпущо. — К.: Аконіт, 2000. — Т. 3 (О-Р). — 927 с.

11. Оболенський О.Ю. Розвиток суспільства та публічне управління [Електронний ресурс] / О.Ю. Оболенський // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. — 2013. — № 3. — С. 27—33.

12. Словник іншомовних слів / За ред. чл.-кор. АН УРСР О.С. Мельничука. — К., 1977. — С. 560.

13. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів [Текст] / Уклад.: Е.А. Афонін, О.В. Суший. — К.: НАДУ, 2010. — 48 с.

References:

1. Bazarna, O.V. (2012), "The concept, nature, nature of public administration and public administ-

ration", *Visnyk Skhidnoukrains'koho natsional'noho universytetu imeni Volodymyra Dalia*, [Online], vol. 1, no. 172, available at: <http://archive.nbuv.gov.ua> (Accessed 14 Nov 2014).

2. Bilyns'ka, M.M. (2012), "The development of partnerships between public authorities and citizens: issues", *Universytets'ki naukovi zapysky*, vol. 2, pp. 30—35.

3. Bosak, O.Z. (2010), "Public administration as a new model of governance in the public sector", *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, [Online], vol. 2, available at: <http://www.academy.gov.ua> (Accessed 14 Nov 2014).

4. Glossary UNDP, [Online], available at: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary> (Accessed 24 Aug 2014).

5. Kolodij, A.F. Bunyk, M.Z. and Petrovs'kyj, P.M. (2011), *Demokratychnе uriaduvannia i publichne administruvannia: problemy vymiriuvannia j audytu* [Democratic governance and public administration: the problem of measuring and auditing], NADU, Kyiv, Ukraine.

6. Dziundziuk, V.B. (2003), *Efektivnist' dial'nosti publichnykh orhanizatsij* [The effectiveness of public organizations], Mahistr, Kharkiv, Ukraine.

7. Karamyshev, D.V. (2013), "Mandatory State Social Health Insurance in Ukraine: the social dialogue to social consensus", *Derzhavne budivnytstvo*, [Online], vol. 1, available at: <http://www.kbuapa/e-book/tpdu/> (Accessed 24 Aug 2014).

8. Kokhan, A.I. (2013), "Public communication policy — effective mechanism of the institute of public authority in Ukraine", *Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, [Online], vol. 2, available at: <http://www.academy.gov.ua> (Accessed 20 Nov 2014).

9. Martynenko, V.M. (2004), *Innovatsijna stratehiia demokratychnoho rozvytku Ukrainy: vid mistsevoi demokratii do demokratychnoi derzhavy* [Innovation Strategy Ukraine's: democratic development from local democracy to democracy], Konstanta, Kharkiv, Ukraine.

10. Yaremenko, V. and Slipushko, O. (2000), *Novyj tлумачnyj slovnyk ukrains'koi movy: u 4 t. 42000 sliv* [Andrew Dictionary of Ukrainian language, in 4 vols. 42000 words], Akonit, Kyiv, Ukraine.

11. Obolens'kyj, O.Yu. (2013), "Community development and public administration", *Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, vol. 3, pp. 27—33.

12. Mel'nychuk, O.S. (1977), *Slovnyk inshomovnykh sliv* [The dictionary of foreign words], Kyiv, Ukraine.

13. Afonin, E.A. and Sushyj, O.V. (2010), *Transparentnist' vlady v konteksti ievropejs'koi intehratsii Ukrainy: konspekt lektsii do korotkotermynovoho seminaru v systemi pidvyschennia kvalifikatsii kadriv* [Transparency power in the context of European integration of Ukraine into short synopsis lecture seminar in-service training for staf], NADU, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 27.11.2014 р.