

Стукан Т.М., аспірант Херсонського державного аграрного університету,
м. Херсон

Stukan T., Ph.D. student, Kherson State Agrarian University. Kherson

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕФІНІЦІЙ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» ТА «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ»

TERMINOLOGICAL TOOLS OF CONCEPT RESEARCH “GOVERNANCE” AND “PUBLIC MANAGEMENT”

У статті наведено перелік визначень дефініцій «державне управління» та «публічне управління», сформовано авторське визначення щодо трактування даних понять. Здійснено аналіз функцій державного та публічного управління. Обґрунтовано класифікацію ключових факторів, що відрізняють дані дефініції одну від іншої. Наведено основний перелік ознак, які характеризують поняття «державне управління». Визначено риси, що характеризують поняття «державне управління» та «публічне управління». Наведено ієрархічну схему здійснення державного управління в Україні, встановлено різницю та відмінні ознаки між державним та публічним управлінням. Обґрунтовано доцільність використання принципів публічного управління та підходу «держава для суспільства».

Ключові слова: державне управління, публічне управління, публічна влада, концепція державного управління, належне врядування.

The article provides a list of definitions of the definitions of "governance" and "public management", formed the author's definition of the interpretation of these concepts. The analysis of functions of state and public administration is carried out. The classification of key factors that distinguish these definitions from each other is substantiated. The main list of features that characterize the concept of "governance". The features that characterize the concepts of "governance" and "public management" are defined. The hierarchical scheme of governance in Ukraine is given. The difference and distinctive features between governance and public management are given. Today, on the way to the formation of a pro-European path of development in all spheres of the national economy, it is expedient to use the principles of public management and the "state for society" approach, and not vice versa.

Key words: "governance", "public management", public authority, the concept of public governance, good governance.

Постановка проблеми. Сучасний етап суспільного розвитку характеризується стохастичними трансформаційними перетвореннями та обранням проєвропейського вектору, що зумовлює необхідність посилення ролі держави через інструментарій публічного врядування (добре врядування, належне врядування). Перехід до процесів безпосереднього впровадження нормативно-регуляторних позицій державного та публічного управління, потребує визначення основних сфер їх впливу та окреслення чітких зон впливу у сфері здійснення загальної державної політики. Це дозволить оптимізувати використання управлінського функціоналу з урахуванням особливості кожної галузі з метою досягнення максимального позитивного суспільно-економічного ефекту та формування безпечного екосередовища.

Аналіз основних досліджень та публікацій. Вивчення концептуальних питань публічного управління знайшли своє відображення у працях таких зарубіжних вчених як: К. Аллен, Дж. Бостон, Д. Вальдо, В. Вільсон, Д. Кетлі, Д. Осборн, Л. Отул, Т. Пітерс., А. Турен, С. Хантінгтон, К. Худ, Г. Шмідт та ін. Теоретично-практичний аспект даної дефініції досліджений в роботах вітчизняних науковців: В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Бодрова, О. Забужко, Ю. Ковбасюка, І. Кресіної, О. Оболенського, М. Пасічника, І. Розпутенка, В. Трощинського, Ю. Шарова та ін. Разом із тим в ході постійних трансформаційних процесів недостатня увага приділяється зіставленню понять «державне управління» і «публічне управління», що формує потребу у обґрунтуванні необхідності переходу від концепції державного управління до публічного управління.

Метою статті є здійснення аналізу теоретичної платформи дослідження понять «державне управління» та «публічне управління» в сучасних умовах здійснення функцій держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування дієвого механізму державного управління дозволить удосконалити систему управління державними органами влади не тільки на етапі започаткування, а й реалізації стратегій розвитку агроформувань. Держава через державне управління покликана забезпечувати збереження, функціонування та розвиток суспільства. Державне управління являє собою діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських та інших недержавних формувань, що здійснюють свої функціональні обов'язки на основі законів та інших нормативних актів та виконують організуючу, виконавчу і розпорядчу функції і наділені відповідними державно-владними повноваженнями. Державне управління об'єднує всі гілки державної влади: законодавчу, виконавчу і судову, що реалізують єдині цілі держави, формуючи стратегічну лінію внутрішньої та зовнішньої політики. Ієрархічно здійснення державного управління відображено на рис. 1. Система державного управління в країні має свої складові елементи до яких віднесено суб'єктів управління, тобто органи виконавчої влади всіх рівнів, об'єкти управління до них входять сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під безпосереднім впливом держави та управлінська діяльність (процес), що включає суспільні відносини,

через які реалізуються численні безпосередні та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами даного управління.

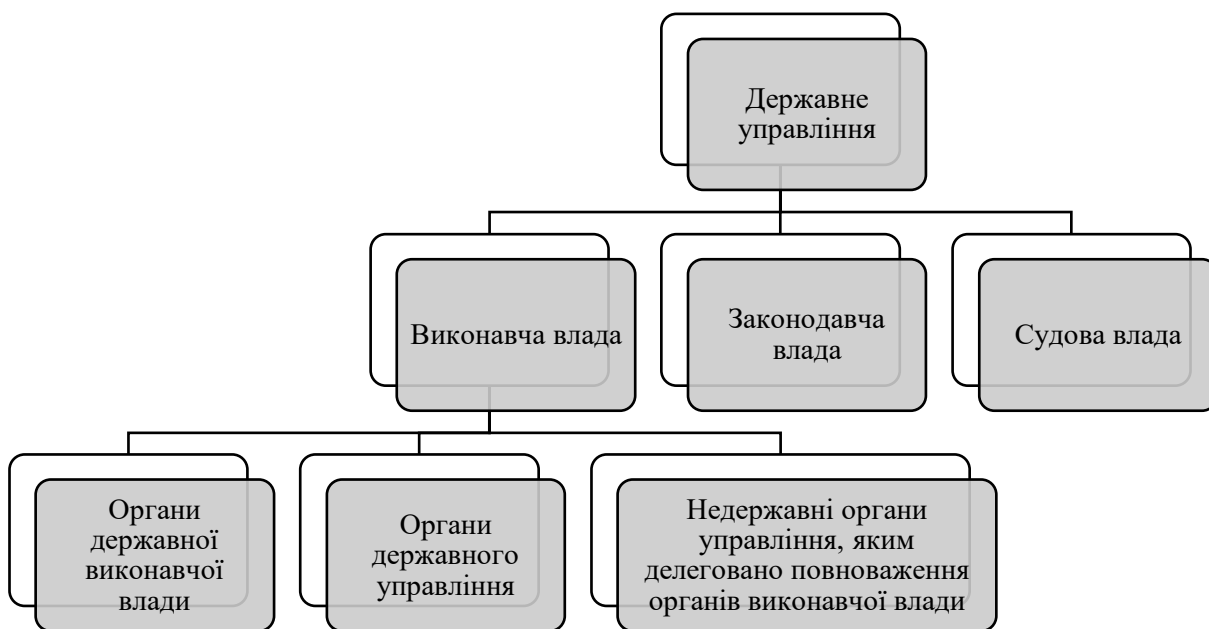


Рис. 1. Ієрархічна схема здійснення державного управління в Україні.

Здійснення державного управління в Україні відбувається через три гілки влади, найбільше провладних функцій делеговано виконавчій гілці, яка реалізує свою діяльність через вищі, центральні, місцеві та спеціальні органи, а також використовуючи недержавні органи управління, що є суб'єктами виконавчої влади, які становлять вплив на об'єкти управління, а це – суспільство, бізнесові структури, суб'єкти господарювання, не державні органи, що підпадають під управлінський вплив держави, сприймають його і та виконують ряд завдань а обов'язків, які на них покладено.

ДУ характеризується низкою ознак перелік яких наведено на рис. 2.

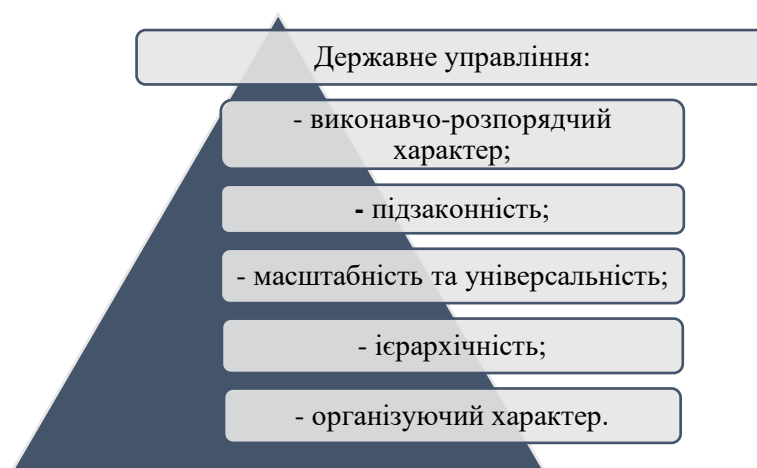


Рис. 2. Перелік ознак державного управління.

Кожна з наведених ознак на рис. 2 характеризує їх безпосередню спрямованість державного управління та спосіб реалізації. Під ознакою виконавчо-розпорядчим характером прийнято розуміти, що державне

управління здійснюється через виконавчу та розпорядчу діяльність. Тому державне управління в Україні реалізується через сформовану ієрархічну структуру виконавчих органів, де головним суб'єктом виступає Кабінет Міністрів, до функцій якого входить організація виконання та приведення в дію законодавчих актів, які приймаються Верховною Радою, нормативних документів, які видає голова держави та контроль за їх здійсненням. А це піднесе здійснення певних розпорядчих кроків, через видання нормативно-правових актів (постанов, положень, наказів, рішень, розпоряджень). Під ознакою підзаконності розуміється вся сукупна правова база прийнята в країні в межах, якої здійснюється державне управління. Державне управління поширюється на всю територію України, тому є масштабним та включає велику кількість суб'єктів управління. До ресурсів, що є у сфері безпосереднього відання державного управління належить правові, інформаційні, економічні, фінансові, технічні, організаційні, людські, тобто все чим володіє держава входить у розпорядження суб'єктів державного управління. Державне управління передбачає чітке дотримання ієрархії в органах виконавчої влади, тому там діє принцип підпорядкованості та субординації. Організуючий характер державного управління здійснення управлінського впливу, який спрямований на організацію спільної праці членів суспільства, соціальних колективів, організацій з метою забезпечення життєдіяльності держави та забезпечення добробуту її громадян.

Функції державного управління поділяють за такими класифікаційними ознаками:

1. За ступенем функціонального навантаження розрізняють головні (політико-адміністративні, соціальні, культурно-освітні) і допоміжні функції державного управління.

2. За критерієм змісту, характером і обсягом впливу функції державного управління поділяються на загальні (інформаційне забезпечення, прогнозування, планування, організація, керівництво, координація, розпорядництво, облік, контроль, аналіз) й специфічні (реалізуються як правило в окремих сферах та галузях).

3. Залежно від спрямованості й сфери впливу виділяють внутрішні й зовнішні функції управління.

Вперше термін публічного управління використав англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р., який зазначив, що «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [1]. Публічне управління по своїй суті спрямовано на консолідацію всіх суб'єктів та об'єктів в процесі виконання провладних функцій та формування таких умов, що забезпечуватимуть підвищення ефективності управлінської діяльності. В системі публічного управління суб'єкт одночасно є і об'єктом, до них відносять колективи людей, громади сіл, селищ, району, міста, країни, а також входять недержавні інституції, які об'єднані спільними професійними,

конфесійними, корпоративними та іншими інтересами. Головним суб'єктом в публічному управлінні завжди є населення країни та групи їх інтересів, а органи влади направлені на ефективне здійснення своєї діяльності, яка буде носити додану корисність для суспільства. Тому публічне управління базується на цінностях громадянського суспільства та повній демократизації суспільних процесів без будь-яких проявів авторитарності та монополізму.

Отже, публічне управління носить багаторівневий характер, який включає обов'язкову взаємодію всіх інституційних рівнів, максимальне залучення до процесів державотворення представників бізнесових структур і обов'язково громадськість. Вважаємо, що ефективність публічного управління забезпечується через створення та реалізацію схем узгодженості спільних дій державних інституцій, виконання своїх функцій з залученням суб'єктів бізнесу та суспільства.

Для чіткого розуміння сфер впливу досліджуваних нами дефініцій в табл. 1 наведено основні їх риси, які їм характерні.

Таблиця 1

Риси, що характеризують поняття «державне управління»
та «публічне управління»

Порівняння характеристик, що розкривають суть	
Державного управління	Публічного управління
Організована діяльність, яка направлена конструктивні, управлінські відносини.	Забезпечує взаємодію інтересів держави та народу.
Виникає обов'язково за наявності суб'єкта, який має владні повноваження з метою здійснення управлінських функцій.	Опирається на державну владу, підкріплюється та забезпечується нею.
Вплив суб'єкта в системі державного управління спрямовується на об'єкти без якого унеможливується виникнення управлінських відносин.	Залучення суспільства до участі в соціально-економічному та громадському, суспільному та політичному процесах.
Формує державно-владні відносини між суб'єктом та об'єктом ДУ, де суб'єкт в ієрархії є вищої керівною ланкою, а об'єкт – виконавцем розпоряджень, вказівок, доручень.	Поширюється на все суспільство і за його межі у всіх сферах.
Управлінський вплив, який включає державне регулювання, централізоване керівництво та оперативне управління.	Здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо відрегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування.
Функціонує у правовому полі чинного законодавства і за порушення якого можна бути притягнутим до юридичної відповідальності.	Діє системно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу і публічні прояви суспільства.

Нами визначено, що основною відмінністю між державним управлінням та публічним є те, що перше носить більш директивний характер, а друге – формується на принципах мотивування та стимулювання”, тим самим підвищуючи продуктивність роботи державних органів, впроваджуючи ринковий стиль управління, принципи децентралізації та фокусуючи увагу на результатах, а не на процедурах. Ключовим у державному управлінні є держава, у той час як у публічному управлінні є люди. Основні риси державного управління виражаються через його владний характер, поширення державної волі на все суспільство. Натомість публічне управління характеризується діяльністю, яка направлена на ефективне функціонування всієї системи органів державної та місцевої влади та передбачає широке залучення всіх зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Державне управління носить авторитарний підхід, безумовне виконання поставлених завдань державними органами влади, де думка об’єкта, на який чинять вплив не враховується. В той же час, публічне управління націлене на використання демократичного підходу щодо реалізації функцій держави, де буде враховано бачення громадськості та консолідовано соціум навколо спільних цілей, де діють за принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки тощо. Головна ціль здійснення публічного управління – це здійснення публічно відкритої діяльності, яка буде направлена на покращення умов проживання суспільства в державі, а державне управління націлене на створення найбільш сприятливих умов для функціонування виконавчої влади.

Висновки. У результаті проведених досліджень доведено неможливість ототожнення понять «державне управління» та «публічне управління», так як для досягнення кінцевої мети на етапі реалізації використовуються різні методи та підходи. Тому обравши проєвропейський шлях розвитку країни, слід рухатися в напрямі удосконалення моделі управління в державі. Така модель повинна задовольняти інтереси всіх учасників суспільних процесів, а особливо громадян. Оптимальним вважаємо поєднання принципів, методів та підходів державного та публічного управління в залежності від мети та очікуваного суспільно-економічного ефекту.

Список використаних джерел

1. Keeling D. (1972) Management in Government [Text]. London : Allen & Unwin,. P. 15.

2. Кирилов Ю.Є. Концептуальні засади конкурентоспроможного розвитку аграрного сектору економіки України в умовах глобалізації. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2015. 420 с.
3. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ: Моноліт, 2010. 400 с.
4. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід / За заг. ред. С. Чернов, В. Воронкова, В. Банах, О. Соснін, П. Жукаускас, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с
5. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст. Публічне управління: теорія та практика. 2010. № 1. С. 5-9.

References

1. Keeling D. (1972) Management in Government [Text]. London : Allen & Unwin,. P. 15.
2. Kyrylov, Yu.Ye. (2015), Kontseptual ni zasady konkurentospromozhnoho rozvytku ahrarnoho sektoru ekonomiky Ukrayiny v umovakh hlobalizatsiyi [Conceptual bases of competitive development of agrarian sector of economy of Ukraine in the conditions of globalization]. Kherson : OLDI-PLYUS, 420 p.
3. Tolstoukhova, A.V., Nyzhnyk, N.R., & Honcharuk, N.T. (Eds.). (2010). Publichna administratsiia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok [Public administration in Ukraine: formation and development]. Dnipropetrovsk: Monolit, 400 P.
4. Chernov, S., Voronkova, V., Banakh, V., Sosnin, O., Zhukauskas, P., Vvainkhardt, Y., Andriukaitene, R. (Eds.). (2016). Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh informatsiinoho suspilstva: vitchyzniani i zarubizhnyi dosvid [Public administration and administration in the conditions of the information society: domestic and foreign experience]. Zaporizhzhia: ZDIA. 606 P.
5. Sharov, Yu.P. (2010). Innovatsiini instrumenty publichnoho administruvannia: yevropeyskyi kontekst [Innovative instruments of public administration: the European context]. Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka, 1, pp. 5-9.