

## **РОЗДІЛ 1**

### **ПРЕДМЕТ І МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

**(ЧЕРНОВ СЕРГІЙ КОСТЯНТИНОВИЧ** - доктор технічних наук, професор, Заслужений працівник промисловості України, лауреат Державної премії України в галузі науки та техніки, завідувач кафедри управління проектами Національного університету кораблебудування імені Адмірала Макарова, директор з персоналу ДП НВКГ «Зоря-Машпроект» (Миколаїв, Україна)

1.1 Основні підходи до розуміння публічного адміністрування та його еволюція

1.2 Предметна сфера публічного адміністрування

1.3 Методи публічного адміністрування

1.4 Співвідношення управління та адміністрування

Література

#### **1.1 Основні підходи до розуміння публічного адміністрування та його еволюція**

Публічне адміністрування (*public administration*) протягом ХХ ст. розвивалось як невід'ємна частина політичної науки (*political science*) у відриві від предметного поля і підходів, розроблених у менеджменті (*generic management*). Як у вітчизняній, так і в закордонній науці та практиці управління, проблема відносин бізнесу, влади і суспільства завжди була однією з найбільш актуальних тем. На початку ХХІ ст. стало очевидно, що сфери та інтереси бізнесу і політики, політики і суспільства, ринку і суспільства стали все більше відокремлюватись один від одного. Аналогічна тенденція до розділу і методологічної відокремленості проявлялась в економічних, політичних і соціально-гуманітарних науках. Це знайшло відображення і в підходах до публічного адміністрування. Класична теорія менеджменту у державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування (англ. – *public administration*), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління (англ. – *public management*), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (англ. – *new public management*).

Ціла низка політичних, соціально-економічних та інституційних факторів спричинила появу нової форми управління у 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: “контролювати” на “мотивувати та отримувати результат”. Підвищення продуктивності роботи державних установ, запровадження ринкового стилю управління, децентралізація,

фокусування уваги на результатах, а не на процедурах – основні чинники, що вплинули на появу нової форми управління у державному секторі.

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

Як якісно нова форма, «публічне адміністрування» має унікальні властивості, а саме: транспарентність, легітимність, демократичність, гнучкість. Зробимо висновок, що публічне адміністрування - це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрямки розвитку; створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії; розподілу праці; кооперування та координування діяльності; моніторинг результатів.

## **1.2 Предметна сфера публічного адміністрування**

Досліджуючи проблеми управління в цілому, теорія державного управління (публічного адміністрування) не підміняє і не дублює інші науки, які займаються суміжною проблематикою. Самостійний предмет публічного адміністрування складається із трьох великих елементів.

Перший становлять проблеми взаємодії різноманітних сторін управління, які вивчаються іншими науками. Досліджуючи ці аспекти та виявляючи їх закономірності, публічне адміністрування, як наука, досягає більш повного та глибокого пізнання адміністративної реальності.

Другу частину становлять питання, що вивчаються виключно в рамках та за допомогою інструментарію означеної науки.

Третя частина це проблеми, які не вивчаються жодною іншою галуззю науки, а тому мають суттєве значення для вдосконалення публічного адміністрування взагалі. Це питання наукової організації праці в сфері виконавчої влади, запровадження в роботі державного апарату сучасних інформаційних технологій, питання оптимізації процесів державного управління та управлінських функцій, послуг тощо.

Відповідно в центрі уваги цієї науки перебувають такі наукові поняття і

категорії як функції, принципи, структура методи та форми діяльності апарату державного управління, а предметом науки публічного адміністрування є процеси, форми та закономірності, що пов'язані із організацією державної влади та державного управління, та напрямки їх розвитку та удосконалення.

Отже, наукова галузь «Публічне адміністрування» має своє чітко окреслене об'єктно-предметне поле досліджень, а саме – один з основних видів діяльності держави – здійснення виконавчої влади та надання державних послуг. Воно синтезує соціально-політичний, історичний, юридичний, соціологічний, економічний, психологічний підходи, не обмежуючись і не зливаючись при цьому з жодним із них.

### **1.3 Методи публічного адміністрування**

Метод, у широкому значенні, визначається як спосіб досягнення цілі, певним чином упорядкована діяльність.

Метод публічного адміністрування - це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом діалогічно-організаційного та організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою реалізації їх взаємоузгоджених інтересів.

Види методів публічного адміністрування:

адміністративні,  
економічні,  
правові.

Адміністративні методи публічного адміністрування - це сукупність прийомів, впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загально-організаційних принципів управління.

До економічних методів публічного адміністрування належать: грошово-кредитна та фінансова політика, конкурентна політика, вплив на ринкове ціноутворення, податкова політика, економічне стимулювання.

Правовий метод або метод правового регулювання - метод публічного управління, суттю якого є юридичний вплив на соціально-правову сферу та її окремі елементи у процесі впорядкування суспільних відносин, основним учасником якого є державна влада.

### **1.4 Співвідношення управління та адміністрування**

Виходячи із етимології понять управління та адміністрування, можна засвідчити, що, не дивлячись на загальну синонімічність та вживаність у практично однакових випадках, вони мають різне значення. Управління передбачає імперативність у процесі його впровадження безумовність виконання, та, як наслідок, прийняття управлінських рішень, обмеження прав у певних випадках меншої частини суспільства. Адміністрування ж, слід розуміти як форму надання управлінської послуги, при якій враховуються

інтереси всіх верств суспільства. Адміністрування має фундамент діалогічності, гнучкості у питаннях формування як конкретних управлінських рішень, так і стратегії розвитку держави або регіону в цілому. У рафінованому вигляді, в адмініструванні чиновник виступає лише найманим слугою який задовольняє потреби суспільства залишаючись при цьому не заангажованим однією з сторін.

Наука публічного адміністрування досліджує три основні глобальні підходи:

1) ринково-ліберальний, який сформульовано в концептуальних моделях “нового менеджменту”, “оновленого управління”, що спирається на ринкову модель, де громадянин виступає в ролі споживача або клієнта;

2) ліберально-комунітаріаністський, що розвивається в концепції “політичних мереж” і спирається на розвиток структурних взаємовідносин (договірних) між політичними інститутами держави і суспільства, які визнають рівність громадян як і інших суб’єктів мережі;

3) демократичного громадянства, що спирається на особливе “рецептивне” адміністрування, яке має слугувати громадянину, а не клієнту і споживачу (до останнього на пряму належать концепція “рецептивного адміністрування”). Усі три концепції конкурують одна з одною не тільки в теоретичному плані, але і у практичному використанні в тій чи іншій області або країні.

Головне, що складає зміст, теорію публічного адміністрування як наукової дисципліни, - це вивчення найважливіших функцій держави як інституту управління суспільством, закономірностей і принципів їх реалізації, наукове обґрунтування державної політики як основи й системо-утворюючого елемента управління.

Система публічного управління охоплює багато підсистем, а саме: політичну, економічну, соціальну, адміністративну, правову, гуманітарну тощо.

Під парадигмою публічного адміністрування слід розуміти сукупність основних принципів та правил (писаних і неписаних), які визначаються не лише регламентуючими документами, а й певним управлінським духом. Вони виступають зразком, прикладом для суб’єктів управління іншими людьми і діють часто не тільки на свідомому, але й на неусвідомленому рівнях. І як висновок, публічне адміністрування, як сукупність знань являє собою комплекс систематизованих даних, напрацьовань та практичних рекомендацій щодо процесів сучасного управління демократичним суспільством.

## Література

1. Базарна О.В. *Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління*, – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vsunu/2012\\_1\\_2/Bazarna.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazarna.pdf)
2. Висоцький О.Ю., Висоцька О.Є., Шаров Ю.П. *Основи державного управління: Конспект лекцій. У двох частинах. Частина I.* – Дніпропетровськ: НМетАУ, 2008. - 52 с.
3. Глосарій Програми розвитку ООН. – Режим доступу: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>
4. *Державне управління: підручник* / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; за ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання, 2009. – 582 с.
5. *Державне управління: Навчальний посібник.* / Малиновський В.Я., – К., 2003. – 576 с.
6. Дубонос С.М. *Становление исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как института публичного управления, 2011, Ставрополь, автореф. дисс.канд.полит.наук., 25с., С.3, 8.*
7. Козуб В.П. *Розвиток теорії публічного адміністрування в контексті суспільних перетворень*, – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Trdu/2010\\_4/doc/1/06.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trdu/2010_4/doc/1/06.pdf)
8. Мальковская И. А. *Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России)* / И. А. Мальковская // *Вестник Российского университета дружбы народов.* – 2006. – № 8. – С. 27–43. – (Серия “Политология”). – Режим доступу: [www.humanities.edu.ru/db/msg/81505](http://www.humanities.edu.ru/db/msg/81505).
9. Оболенський О.Ю. *Провісники нового публічного управління/ О.Ю.Оболенський // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст: матеріали наук. - практик. конф., Дніпропетровськ, 15-16 травня 2009 р. - за заг. ред. С.М.Серьогіна.* – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 3-8.
10. Цветков В. В. *Суспільна трансформація і державне управління в Україні. Політико-правові детермінанти: [монографія]* / Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. – К.: «Ін Юре», 2003. – 496 с.