

Теорія та історія державного управління

УДК 342:321:316

Василенко Надія Володимирівна

*доктор педагогічних наук, професор,
завідуюча кафедрою управління та адміністрування
Комунальний вищий навчальний заклад
«Вінницька академія неперервної освіти»*

Василенко Надежда Владимировна

*доктор педагогических наук, профессор,
заведующая кафедрой управления и администрирования
Коммунальное высшее учебное заведение
«Винницкая академия непрерывного образования»*

Vasylenko Nadiya

*Doctor of Science, Professor,
Head of the Department of Management and Administration
Community Higher Education Institution
“Vinnitsa Academy of Continuing Education”*

ORCID: 0000-0002-1087-4591

**ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОГО ТА ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ: ІСТОРІЯ І СУТНІСТЬ
ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНОГО И
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ИСТОРИЯ И СУЩНОСТЬ
PECULIARITIES OF INTERACTION OF PUBLIC AND STATE
GOVERNMENT: HISTORY AND ESSENCE**

Анотація. У статті простежується історія розвитку галузі публічного управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства; досліджено, що саме класична модель управління в державному секторі набуває визнання в Україні, донині використовується

термін «державне управління», який не є точним відповідником терміна «публічне управління» та за своїм значенням ближче до терміна «публічне адміністрування»; встановлено сутність та взаємозв'язок термінів public administration (публічне адміністрування) та public management (публічне управління), які перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління», та їх вплив на ефективну систему публічного урядування й підготовку керівників нової формації.

Ключові слова: виконання, вироблення, державне управління, ідея, прийняття управлінського рішення, процес, публічне адміністрування, публічне управління.

Анотація. *В статті прослідковується історія розвитку області публічного управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства; досліджено, що саме класична модель управління в державному секторі отримує визнання в Україні, де до сих пор використовується термін «державне управління», який не є точним аналогом терміна «публічне управління» і за своїм значенням ближче до терміна «публічне адміністрування»; встановлено сутність та зв'язок понять public administration (публічне адміністрування) та public management (публічне управління), які перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління», їх вплив на ефективну систему публічного управління та підготовку керівників нової формації.*

Ключевые слова: *исполнение, выработки, государственное управление, идея, принятие управленческих решений, процесс, публичное администрирование, публичное управление.*

Summary. *The article traces the history of the development of the field of public administration and administration in the information society; it is investigated that it is the classical model of government in the public sector that*

is gaining recognition in Ukraine, where the term “public administration” is still used, which is not an exact analogue of the term “public administration” and is closer in meaning to the term “public administration”; the essence and relationship of the concepts of public administration (public administration) and public management (public administration), which are translated from English into Ukrainian as "public administration", their influence on an effective system of public administration and training of leaders of a new formation are established.

Key words: *execution, development, public administration, idea, management decision making, process, public administration, public administration.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. В Україні за роки незалежності постійно змінюються структура та функціонування органів публічної влади всіх рівнів. Розвиток всіх форм власності та громадянського суспільства вимагають перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему урядування та підготовку керівників нової формації. Визначальним критерієм для таких змін є впровадження в діяльність державних службовців України європейських стандартів обслуговування громадян та професійного обслуговування політичного керівництва. Тільки такий підхід може дати можливість скористатись найкращими досягненнями світової теорії й практики з державного управління, а з іншого — збагатити їх деякими досить оригінальними ідеями вітчизняних вчених і певним корисним досвідом України щодо прийняття управлінських рішень. При цьому автор статті знайомить потенційного читача з кількома найбільш цікавими й оригінальними, різними і навіть діаметрально протилежними точками зору на одну й ту саму проблему.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Термін «публічне управління» (англ. public management), який замінив термін «публічне адміністрування» (англ. public administration), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. [1, с. 15]. «Публічне управління — це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [1, с. 15] (визначення Кілінга). 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 наданням публічних послуг [2]. 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 в 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» [3].

Мета статті — знайти нові концептуальні засади дослідження взаємозв'язку державного та публічного управління в контексті підготовки фахівців з публічного управління та показати шляхи їх втілення в світі і в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналіз загальної системи публічного управління показав, що він функціонує за науковими принципами. Крістофер Поллітт, професор з публічного управління Лювенського католицького університету, стверджує, що термін «публічне управління» може вживатися в щонайменше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків (1), структури й процедури органів державної влади (2), системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур (3) [4, с. 12–13]. «Словник іншомовних слів» визначає поняття «публічний» як відкритий, гласний, суспільний [23, 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 [5, с. 843].

Оскільки в українській мові діалектне слово «публіка» (з наголосом на літеру «і») означає «ганьба, сором», то це породжує неоднозначне ставлення до використання слова «публічний» у словосполученні «публічне управління». Однак, звернувшись до етимології слова «публіка», отримуємо підтвердження того, що основне його значення — «народ, люди». Про це свідчить визначення цього поняття в «Етимологічному словнику української мови»: «публіка» — група людей, що зібралася де-небудь (глядачі, слухачі); народ, люди; публікатор, публікація, публіцист, публіцистка, публічний, публіцистичний, публікувати; старе слово «публице» означає «публічно, всенародно» (1646 рік); запозичення із середньолатинської мови (слово «публіцист» і похідне від нього — з французької *publiciste* від *public* «публічний», лат. *Publicum* (*vulgus*) «простий (народ)» виникло з лат. *publicus* «народний», що постало внаслідок накладання лат. *poplicus* «належний народові», утвореного від *populus* «народ» і *publicus* «належний дорослим», похідного від *pubes*,

«волосся, що з'являється при повнолітті; дорослі; народ», спорідненого з лат. *puer* «хлопець» [6, с. 625]. 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) [7, с. 196–198]. У Конституції України (ст. 5) чітко зазначено, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [8].

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. 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: 1. Спрямувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати. 2. Користуючись кермом та іншими регулюючими пристроями, спрямувати рух, хід, роботу чого-небудь; спрямувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [5, с. 642]. Спочатку терміном «менеджмент» позначали вміння управляти кіньми, 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» [7, с. 48]. «Управляти — це передбачати, організовувати, розпоряджатися, узгоджувати, контролювати» [10, 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» [11, 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 [12]. 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» [13]. З наведеного 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 *zarządzenie*. У науковій літературі можна знайти багато визначень державного управління. У навчальному посібнику «Державне управління», який було опубліковано у 2003 р., знаходимо таке трактування: «державне управління — це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією» [14, с. 32]. Особливий наголос робиться на тому, що здійснення державного управління спирається на владу як на організовану силу суспільства, здатну до примусу [15, 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» [16, с. 63]. В основу визначень державного управління, які надаються більшістю українських науковців, покладено класичне розуміння управління в державному секторі, що було запропоноване Максом Вебером. Інтегрований підхід до управління, який використовується сучасною теорією менеджменту, розглядає «організацію як відкриту систему, яка постійно взаємодіє із зовнішнім середовищем, до якого має пристосуватися» [17]. 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. Слід відзначити, що в таких колишніх республіках Радянського Союзу, як Вірменія та Молдова, з'явився новий термін — «публічне управління». У посттоталітарних країнах ведуться наукові дискусії щодо переходу від державного управління до публічного. Звернемося до визначення державного управління, яке подає «Енциклопедичний словник з державного управління», що був опублікований у 2010 р.: «Державне управління — діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [18, с. 150]. Нинішнє розуміння сутності державного управління деякими українськими вченими є досить наближеним до розуміння сутності публічного управління. Доктор наук з державного управління В.Д. Бакуменко стверджує, що «розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського

суспільства у світі та зокрема в Україні. Галузь науки державного управління, запроваджена в Україні Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь» № 1328 від 29 листопада 1997 р., розвивається вже другий десяток років. Натомість історія науки державного управління розпочинається наприкінці XIX ст. Отже, саме класична модель управління у державному секторі набуває визнання в Україні, де й досі використовується термін «державне управління», який не є точним відповідником терміна «публічне управління» та за своїм значенням ближче 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 [19, с. 11]. Відтак сьогодні аспект взаємодії держави й 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» [18, с. 150]. Еволюція менеджменту в державному секторі привела до появи таких нових понять, як «належне врядування» (good governance), «глобальне врядування» (global governance), «зайняте врядування» (engaged governance) тощо.

Висновки. Отже, дослідження показало, що саме класична модель управління у державному секторі набуває визнання в Україні, більш поширеним у використанні є термін «державне управління». Ми погоджуємося з думкою дослідників, які вважають, що термін «державне управління» не є відповідником терміна «публічне управління» та за своїм значенням ближче до терміна «публічне адміністрування». Вивчення й

аналіз словникових джерел показали, що два різних терміни public administration (публічне адміністрування) та public management (публічне управління) часто перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління». Ми дійшли висновку, що основними рисами державного управління є його владний характер, витокami якого є державна політика, воля та поширеність на все суспільство. З огляду на визначення взаємозв'язку термінів «державне управління» та «публічне управління» маємо визнати, що «публічне управління — це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» (визначення Кілінга).

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 галузі публічного управління та адміністрування.

Література

1. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні: Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. К. : ВПЦ АМ.У, 2010. 296 с.
2. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. М. : Юрид. лит., 1988. 320 с.
1. Литвак Б. Г. Управленческие решения / Б. Г. Литвак М. : Ассоциация авторов и из-дателей "Тандем", Изд-во ЭКМОС, 1998. 248 с.
2. Дункан Джек У. Основопологающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики / Джек. У. Дункан; пер. с англ. М. : Дело, 1996. 272 с.

3. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс // Пер, с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева. Под ред. М. С. Ковалевой. М. : Аспект Пресс, 1998. 270 с.
4. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. К. : Основи, 1994. 191 с.
5. Duncan W. When Necessity Becomes a Virtue: The Case for Taking Strategy Seriously // Journal of General Management. 1987. Winter. №13. P. 28-42.
6. Саймон Г. Адміністративна поведінка: Дослідження прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г. Саймон; пер. з англ. вид. К. : АртЕк, 2001. 392 с.
7. Друкер П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения / П. Друкер; пер. с англ. М. : ФАИР-ПРЕСС, 1998. 288 с.
8. Бакуменко В. Д. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Їжа, Г. І. Арабаджи // За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
9. Браун, М. Пол. Посібник з аналізу державної політики / М. Пол. Браун; пер. з англ. К. : Основи, 2000. 243 с.
10. Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения / Р. А. Фатхутдинов. М. : ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1998. 272 с.
11. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні: Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. К. : ВПЦ АМУ, 2010. 276 с.
12. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління / Нижник Н. Р., Машков О. А. К.: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
- 13.15. Мескон М. Х. Основы менеджмента / Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури ; пер. с англ. М. : Дело ЛТД, 1994. 702 с.

14. Організаційна поведінка / Д. Гелрігел, Дж. В. Слокум-молодший, Р. В. Вудмен, Н. С. Бренінг; пер. з англ. К.: Основи, 2001. 726 с.
15. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
16. Палеха Ю. І. Ключі до успіху, або Організаційна та управлінська культури / Ю. І. Палеха. К. : Вид-во Європ. ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджм. і бізнесу, 2000. 211 с.
17. Карданская Н. Л. Основы принятия управленческих решений. Учеб. пособие / Н. Л. Карданская. М.: Рус. Деловая Лит-ра, 1998. 288 с.

References

1. Bakumenko V. D. Prijnyattya rishen v derzhavnomu upravlinni: Navchalnij posibnik [u 2 ch.] / V. D. Bakumenko // Ch. 2. Naukovo-prikladni aspekti. K. : VPC AM.U, 2010. 296 s.
2. Lazarev B. M. Gosudarstvennoe upravlenie na etape perestrojki / B. M. Lazarev. M. : Yurid. lit., 1988. 320 s.
3. Litvak B. G. Upravlencheskie resheniya / B. G. Litvak M. : Associaciya avtorov i iz- datelej "Tandem", Izd-vo EKMOS, 1998. 248 s.
4. Dunkan Dzhek U. Osnovopologayushie idei v menedzhmente. Uroki osnovopolozhnikov menedzhmenta i upravlencheskoj praktiki / Dzhek. U. Dunkan; per. s angl. M. : Delo, 1996. 272 s.
5. Parsons T. Sistema sovremennyh obshestv / T. Parsons // Per, s angl. L. A. Sedova i A. D. Kovaleva. Pod red. M. S. Kovalevoj. M. : Aspekt Press, 1998. 270 s.
6. Rajt G. Derzhavne upravlinnya / G. Rajt. K. : Osnovi, 1994. 191 s.
7. Duncan W. When Necessity Becomes a Virtue: The Case for Taking Strategy Seriously // Journal of General Management. 1987. Winter. №13. R. 28-42.

8. Sajmon G. Administrativna povedinka: Doslidzhennya prijnyattya rishen v organizacijah, sho vikonyut administrativni funkciyi / G. Sajmon; per. z angl. vid. K. : ArtEk, 2001. 392 s.
9. Druker P. Effektivnoe upravlenie. Ekonomicheskie zadachi i optimalnye resheniya / P. Druker; per. s angl. M. : FAIR-PRESS, 1998. 288 s.
10. Bakumenko V. D. Derzhavne upravlinnya: osnovi teorii, istoriya i praktika: Navchalnij posibnik / V. D. Bakumenko, P. I. Nadolishnij, M. M. Yizha, G. I. Arabadzhi // Za. zag. red. Nadolishnogo P. I., Bakumenka V. D. Odesa : ORIDU NADU, 2009. 394 s.
11. Braun, M. Pol. Posibnik z analizu derzhavnoyi politiki / M. Pol. Braun; per. z angl. K. : Osnovi, 2000. 243 s.
12. Fathutdinov R.A. Razrabotka upravlencheskogo resheniya / R. A. Fathutdinov. M. : ZAO "Biznes-shkola "Intel-Sintez", 1998. 272 s.
13. Bakumenko V. D. Prijnyattya rishen v derzhavnomu upravlinni: Navchalnij posibnik [u 2 ch.] / V. D. Bakumenko // Ch. 1. Teoretiko-metodologichni zasadi. K. : VPC AMU, 2010. 276 s.
14. Nizhnik N. R. Sistemnij pidhid v organizaciji derzhavnogo upravlinnya / Nizhnik N. R., Mashkov O. A. K.: Vid-vo UADU, 1998. 160 s.
15. Meskon M. H. Osnovy menedzhmenta / Meskon M. H., Albert M., Hedouri ; per. s angl. M. : Delo LTD, 1994. 702 s.
16. Organizacijna povedinka / D. Gelrigel, Dzh. V. Slokum-molodshij, R. V. Vudmen, N. S. Brening; per. z angl. K.: Osnovi, 2001. 726 s.
17. Enciklopedichnij slovnik z derzhavnogo upravlinnya / uklad. : Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mihnenko ta in.; red. Yu. V. Kovbasyuka, V. P. Troshinskogo, Yu. P. Surmina. K. : NADU, 2010. 820 s.
18. Paleha Yu. I. Klyuchi do uspihu, abo Organizacijna ta upravlinska kulturi / Yu. I. Paleha. K. : Vid-vo Yevrop. un-tu finansiv, inform. sistem, menedzhm. i biznesu, 2000. 211 s.

19. Kardanskaya N. L. Osnovy prinyatiya upravlencheskih reshenij. Ucheb. posobie / N. L. Kardanskaya. M.: Rus. Delovaya Lit-ra, 1998. 288 s.