



Теоретико-
методологічна
основа
публічного
управління та
адмініструван
ня

План

1. Публічне управління та адміністрування як напрям наукових досліджень, сукупність знань, сфера діяльності та навчальна дисципліна.
2. Основні підходи до сутності публічного управління та адміністрування.
3. Співвідношення управління та адміністрування
4. Предметна сфера публічного управління та адміністрування.
5. Сучасні концепції публічного управління та адміністрування.

- «Управління» більшість науковців визначає як дію, спрямовану на певний процес (об'єкт) з метою забезпечення бажаних змін.

- Соціальне управління обумовлюється як цілеспрямований вплив суб'єкта управління (певної інституції) на об'єкт управління (суспільні відносини, суспільство) з метою збереження його в такому ж якісному стані або переведення в інший.

- Публічне управління - це здійснюваний органами публічної влади регулярний безпосередній вплив на процеси суспільного розвитку (на суспільні відносини) відповідно до Конституції України та чинного законодавства держави.

- Часто публічну владу ототожнюють із державною владою, а публічне управління як державне управління.
- Фахівці з державного управління А.Ф. Мельник, О.Ю.Оболенський, А. Ю. Васіна трактують категорію «державне управління» як 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.
- Подібного визначення терміну «державне управління» дотримуються й В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа та інші науковці, підтримуючи твердження Г. В. Атаманчука, що державне управління - це владний вплив (вплив державної влади - виокремлено авторами) на суспільну систему. Це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що опирається на її владну силу.

- Термін «влада» дуже часто вживається і в повсякденному житті, і в науковій літературі. За підрахунками спеціалістів поняття «влада» має понад 5 тис. різних тлумачень. Феномен влади пов'язаний із реалізацією необхідних функцій упорядкування відносин у суспільстві. Можна погодитись із визначенням публічної влади, як безпосередньо суспільної влади, яку здійснюють в інтересах підвладних органів чи організацій, уповноважених на реалізацію соціального управління.

- В. А. Гошовська трактує «публічну владу» як «поєднання державного управління та громадського самоврядування». Розуміючи, що з розвитком демократичних процесів неможливо не враховувати зростання ролі громадськості та її інституцій, проте, громадські організації не мають владних повноважень. Реалізуючи свою діяльність, спрямовану на розвиток громадянського суспільства, громадські інституції здійснюють адміністративні функції (адміністрування) щодо організації певних заходів, виражаючи напрями і стадії здійснення цілеспрямованої дії на взаємовідносини людей у процесі своєї роботи у певній сфері, визначеної місією цієї організації.

- Водночас, неможливо не брати до уваги і роль органів місцевого самоврядування, які, відповідно до ч. 1 ст. 5 Конституції України, є відокремленими від органів державного управління, але водночас не належать до громадського самоврядування, оскільки на відміну від інших суб'єктів, зокрема від громадських інституцій, уповноважені здійснювати публічну самоврядну владу на місцях.

- Публічна влада в інституційному аспекті - це поєднання органів трьох гілок державної влади (виконавчої, законодавчої та судової) та публічної самоврядної влади в особі органів місцевого самоврядування, як представницьких, так і виконавчих.

Дискусії стосовно сутності терміну «публічне управління» також не втрачають актуальності дотепер та є предметом наукових досліджень чималої когорти науковців.

Так, О. Кілієвич, з'ясовує сутність цього поняття в «Англо-українському глосарії термінів і понять з аналізу державної політики і економіки» розкриваючи його структуру:

- по-перше, Public sector охоплює інститути як загальнодержавні, так і регіональні, а також інститут місцевого самоврядування,
- по-друге, поняття Public policy, як компромісний варіант між державною і публічною краще перекладати як суспільна політика, тобто політика, що проводиться в суспільстві і для суспільства;
- по-третє, під Public administration слід розуміти державне управління, або впровадження державної політики, переважно виконавчою гілкою влади.

- Отже, публічна влада, яка опирається на її визнанні більшістю суспільства і, яка використовує монополію на застосування примусу до членів цього ж суспільства, проявляється у двох формах її здійснення в сучасних демократичних суспільствах - це державна влада і влада місцевого самоврядування.
- Публічне управління - цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив органів публічної влади на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій суспільства, відображених у Конституції та інших нормативно-правових актах.

Публічне адміністрування

- У словнику Організації Об'єднаних Націй термін «Administration» трактується як:
 - • керівництво і керування справами урядів та установ;
 - • узагальнений термін для всіх політичних рішень посадових осіб уряду;
 - • виконання та реалізація Public policy;
 - • час в офісі головного виконавця таких як президент, губернатор або голова (мер);
 - • контроль за майном померлої людини, щоб платити податки і призначити активи спадкоємцям.
- За А. Ф. Колодій, «адміністрування - вид організаційно-розпорядчої діяльності, спрямованої на підготовку та впровадження рішень, управління персоналом, надання послуг населенню».

- Інші вітчизняні науковці, В. Б. Дзюндзюк, н. М. Мельтюхова та Н. В. Фоміцька, дають ширше трактування поняття «адміністрування», а саме - 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. Відносини, що супроводжують адміністрування характеризуються підпорядкованістю переважно закону, а не суб'єкту, децентралізацією, узгодженням інтересів учасників процесу, відповідальністю суб'єкта і об'єкта за стан системи».

- Найкоротше визначення сутності адміністрування дають В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, В. І. Тимцуник та О. В. Червякова - «управлінська діяльність посадових осіб, що мають чітко регламентовані функції».
- За І. С. Фоломкіною, адміністрування (від лат. *administro* - керую, завідую) стосовно державного управління - діяльність держави з управління; стосовно управління іншими організаціями - використання в управлінні бюрократичних, адміністративних форм і методів. Адміністрування можна визначити як комплекс необхідних будь-якому суб'єкту універсальних дій, способів впливу з формалізації, регламентації, розпорядництва, контролю і забезпечення виконання запланованого. Для цього необхідна організація документообігу і діловодства, а також інформаційне забезпечення процесів управління.

Публічне адміністрування

Вузьке трактування

- пов'язане із виконавчою гілкою влади та виконавчими органами місцевого самоврядування;
- професійна діяльність публічних службовців

Широке трактування

- пов'язане із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади та владою місцевого самоврядування;
- діяльність адміністративних інституцій

Великий тлумачний словник сучасної української мови подає значення терміну «адміністрація» так:

- 1) виконавча влада в країнах із президентською формою правління. Чиновники високого рангу, які перебувають на службі в органах, що здійснюють таку владу;
- 2) керівний орган установи, організації, підприємства і т.ін.;
- 3) особи, що керують установою, організацією, підприємством тощо;
- 4) те саме, що адміністрування.

- За І. С. Фоломкіною, адміністрація (від лат. administratio - управління, керування) стосовно державного управління - сукупність державних органів, що здійснюють функцію управління; стосовно до управління іншими організаціями - сукупність посадових осіб і органів, що очолюють організацію. Гіпотетично, адміністрація є найбільш узагальненим суб'єктом управлінського процесу, виконує необхідне завдання - закладає основи організаційної діяльності в сфері управління (незалежно від того, яка формальна організація мається на увазі).

- Інститути публічної адміністрації, за твердженням І. Коліушка, В. Тимошука - це органи та інші інституції, підпорядковані політичній владі, які забезпечують виконання Закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції, тобто суб'єкти. До них, насамперед, належать органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. Функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності та здійснення інших публічно-управлінських функцій притаманні інституціям публічної адміністрації, а сам цей процес отримав визначення «публічне адміністрування».

Рибак А.І. виокремлює сім функцій публічного адміністрування, зокрема:

- 1) регламентаційна (регулювання життя громадян встановленням правил у формі законодавства);
- 2) забезпечення соціальних потреб громадян;
- 3) регулювання господарчого життя;
- 4) організаційно-ініціативна функція;
- 5) виконання норм права;
- 6) контрольно-наглядова;
- 7) прогностично-планувальна.

Основним завданням органів публічної адміністрації: органів державного управління та місцевого самоврядування є реалізація (виконання) Конституції і законодавства України на підконтрольній території.

Публічні службовці - посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що призначаються на посади на професійній конкурсній основі на невизначений термін.

Повноваження публічних службовців:

- вироблення пропозицій з питань публічної політики, а також реалізація публічної політики у певній сфері публічного управління;
- розроблення проектів та реалізація нормативно-правових актів, концепцій, програм тощо та їх реалізація;
- управління публічними фінансовими ресурсами та контроль за їх виконанням;
- управління персоналом органів публічної влади;
- застосування примусу (публічно-владних повноважень) до фізичних і юридичних осіб щодо виконання прийнятих нормативно-правових актів;
- публічний контроль і нагляд.

- Отже, публічне управління та адміністрування – це види управлінської діяльності, що мають як спільні, так і відмінні характеристики. Головною відмінністю є те, що **публічне управління реалізують публічні особи, приймаючи владні політичні рішення, адміністрування — діяльність професійних управлінців (чиновників, публічних службовців), спрямована на підготовку та реалізацію цих рішень, а також здійснюють контроль за їх виконанням.**

- Виокремлюють основні закони публічного управління:
- • загальний закон соціального управління - залежність управлінського впливу від стану системи та зовнішнього середовища;
- • закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами;
- • закон централізації та децентралізації влади;
- • закон системності організації та саморозвитку системи публічного управління.

- Принципи організації та діяльності органів публічної влади - це передусім законодавчі засади, ідеї, вихідні положення, які є основою для їх формування, організації та функціонування. Децентралізація та субсидіарність - головні принципи публічного управління.

- Методи управлінської діяльності: організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-психологічні (інформаційні).

- Механізми управлінської діяльності:
комплексний, політичний,
організаційно-правовий, економічний,
соціальний та ін.