

Мамонова Валентина Василівна,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

ORCID 0000-0002-0219-3884

УДК 352/354

doi: 10.34213/ap.20.01.03

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ: СПІВВІДНОШЕННЯ ТА СУБ'ЄКТНИЙ СКЛАД

Узагальнено наукову думку щодо визначення змістовної сутності публічного управління та адміністрування, уточнено поняття “публічне управління”. Здійснено класифікацію функцій суб'єктів місцевого самоврядування за ознаками: сутність процесу управління, форма діяльності, сфери життєдіяльності, суб'єкти управління. Окреслено секторальний склад публічного управління: державне управління, місцеве самоврядування, громадське управління, бізнес-стейкхолдери. Визначено співвідношення публічного управління та адміністрування. Побудовано семантичний конструкт “публічне управління та адміністрування”. Обґрунтовано чотири рівні ієрархії в системі публічного управління в Україні, систематизовано суб'єкти управління за ієрархічними рівнями.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, державне управління, місцеве самоврядування, громадські об'єднання, бізнес-стейкхолдери, ієрархія публічного управління.

Постановка проблеми. В останні роки в українських наукових колах активно обговорюються питання змістовної сутності понять “публічне управління” та “адміністрування”, що актуалізувалося введенням до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, спочатку окремої спеціальності 074 “Публічне управління та адміністрування” галузі знань 07 “Управління та адміністрування” (згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 28.04.2015 р. № 266), а потім і самостійної галузі знань 28 “Публічне управління та адміністрування” зі спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування” (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27.09.2016 р. № 674). При цьому здійснюється підготовка за двома освітніми рівнями “бакалавр” і “магістр”, а також освітньо-науковим рівнем “доктор філософії” (PhD), предметна область якої включає сферу публічного управління та адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що сьогодні термінологічний апарат галузі знань “Публічне управління та адміністрування” ще не до кінця відпрацьований, а по ключових дефініціях немає одностайності думок науковців і фахівців, зокрема залишається дискусійним тлумачення поняття “публічне управління та адміністрування”. Так, О. Оболенський визначає публічне управління як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на життєдіяльність суспільства, “опираючись на владну силу”, а адміністрування вважає прерогативою виконавчих органів влади або чиновника (особи, яка перебуває на класифікаційній державній службі, обіймає відповідальну посаду, а не звичайний державний службовець) [4]. Прихильниками такого підходу є С. Чернов і С. Гайдученко, які предметом публічного управління називають функціональний аналіз держави, діяльність її органів влади як політико-правового інституту управління суспільством й утворених відповідних політико-правових і соціальних відносин, а предметну область

© Мамонова В. В., 2020

публічного адміністрування окреслюють такими поняттями, як “державна”, “політика”, “публічне управління”, “влада” [7]. У свою чергу Н. Гавкалова об’єктом публічного управління вважає відносини з приводу упорядкування суспільних справ на державному, регіональному, місцевому рівнях управління на базі архетипів народовладдя, а предметом – закономірності, принципи, методи, форми, тенденції теорії та практики упорядкування та забезпечення вирішення суспільних проблем [2]. Р. Мельник аналізує зміст категорії “публічне управління” крізь призму принципу розподілу влади і наголошує, що публічне управління проявляється лише у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами [3]. К. Бугайчук доводить, що термін “публічне адміністрування” має розкриватися як діяльність, яка пов’язана із внутрішніми процесами вироблення управлінських рішень, плануванням та координацією роботи органів публічного управління, організацією їх інформаційного, кадрового, документального забезпечення, питаннями побудови оптимальної організаційної структури, раціональним розподілом повноважень між виконавцями тощо [1]. При цьому у переважній більшості публікацій за даною тематикою здійснюється посилення на глосарій Програми розвитку ООН (On-line Glossary on Governance and Public Administration), який свого часу був розроблений Відділом з питань державних установ та цифрового уряду (DPIDG) Департаменту економічних та соціальних питань ООН та містить базову термінологію з Governance and Public Administration – визначення термінів, що не має зобов’язуючої юридичної сили, які найчастіше використовуються стосовно публічного управління та адміністрування в документах ООН та у роботі DPIDG. Зокрема, у ньому поняття “публічне адміністрування” має два трактування. З одного боку, як 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; а з іншого – як 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 [8].

Метою статті є з’ясування змістовної сутності публічного управління та адміністрування, окреслення його суб’єктного складу, визначення місця адміністрування у системі управління в державі, уточнення рівнів її ієрархії.

Виклад основного матеріалу. Дане дослідження спиратиметься на визначення понять “публічне управління” та “публічне адміністрування”, що представлені у термінологічному словнику з публічного управління (2018 р.):

– публічне управління – “діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов’язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць” [6, с. 144];

– публічне адміністрування – “вид організаційно-розпорядчої діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, спрямованої на підготовку та впровадження публічно-управлінських рішень, управління персоналом, надання публічних послуг” [6, с. 142].

Вважаємо за доцільне уточнити змістовну сутність вищенаведених термінів. По-перше, публічне управління є не просто діяльністю, а цілеспрямованою взаємодією суб'єктів і об'єктів, яка здійснюється шляхом реалізації певних функцій. У сфері місцевого самоврядування, для прикладу, ними є самостійні напрямки діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, через реалізацію яких здійснюється виконання поставлених завдань задля визначених цілей щодо забезпечення життєдіяльності громади та її розвитку. Такі функції конкретизуються у вигляді повноважень, закріплених законодавством, та можуть бути класифіковані за різними ознаками: 1) за сутністю процесу управління – планування, організація, мотивація, контроль (основні функції управління за А. Файолем); 2) за формою діяльності – нормотворчі, установчі, організаційно-розпорядчі, забезпечуючі, наглядове-оцінювальні, консультативно-дорадчі; 3) за сферами життєдіяльності – політичні, економічні, соціальні, гуманітарні, екологічні та ін.; 4) за суб'єктами управління – функції територіальної громади, представницьких і виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, асоціацій органів місцевого самоврядування тощо [6, с. 190].

По-друге, слід відзначити різну роль акторів публічного управління у прийнятті рішень щодо розвитку суспільства (територіальної громади, регіональної спільноти) та відповідальності за них, а саме – доцільно виокремити дві групи суб'єктів: 1) спеціально створені органи управління (органи державного управління та органи і посадові особи місцевого самоврядування); 2) стейкхолдери, залучені до управлінських процесів (громадські об'єднання і окремі громадяни та представники бізнесу і підприємництва). Причому навіть серед останніх доцільно окремо виділяти громадське управління, що передбачає участь громадських об'єднань, окремих громадян, інших інституцій громадянського суспільства в управлінні в державі, перш за все у виробленні та реалізації місцевої політики, а також участь представників бізнесу і підприємництва (бізнес-стейкхолдерів) в публічному управлінні. На рис. 1 різними відтінками сірого кольору позначено ступінь участі ключових акторів у публічному управлінні – від темного (висока участь) до світлого (середня участь) та майже білого (незначна участь).



Рис. 1. Секторальний склад публічного управління

Як видно з рис. 1, найбільш активними і впливовими є суб'єкти державного управління та місцевого самоврядування, що цілком природно, оскільки вони створені для здійснення управління в державі. Якщо їх діяльність розглядати через призму співвідношення централізації та децентралізації як одного з ключових принципів менеджменту, то саме місцеве самоврядування є децентралізованим компонентом публічного управління. При цьому форми реалізації місцевого самоврядування (способи реалізації місцевого самоврядування як права вирішувати питання місцевого значення) можуть бути різноманітними: 1) форми безпосереднього волевиявлення громадян – місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, інші форми прямої демократії; 2) форми взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування – “сильна рада – мер”, “сильний мер – рада”, “рада – менеджер”, комбінована модель, комісійна модель; 3) організаційні форми діяльності суб'єктів місцевого самоврядування – сесія місцевої ради (пленарне засідання та засідання постійних і тимчасових комісій), засідання виконавчого комітету, робота сільських, селищних, міських голів та голів районних і обласних рад, а також старост в населених пунктах об'єднаної територіальної громади, дорадчо-консультативних органів (президія, колегія тощо), робота депутатів місцевих рад у виборчих округах тощо; 4) форми співробітництва територіальних громад – делегування завдань з передачею відповідних ресурсів, реалізація спільних проектів, спільне фінансування (утримання) об'єктів комунальної власності, утворення спільних інфраструктурних об'єктів та ін. [6, с. 187].

Стосовно громадського управління, яке здійснюється інституціями громадянського суспільства, то воно у секторальному складі виділено світло-сірим кольором, проміжним між темним і майже білим, що відображає середню (у порівнянні з органами управління та агентами приватного сектору) ступінь участі у публічному управлінні. Слід зауважити, що можливості участі громадськості, окрім законодавства з питань місцевого самоврядування, передбачаються у багатьох нормативно-правових актах, серед яких у першу чергу позначимо постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку сприяння проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” від 05.11.2008 р. № 976 та “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 03.11.2010 р. № 996, Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджену Указом Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016, та ін.

Далі пояснимо, чому участь бізнес-стейкхолдерів зафарбовано на рис. 1 найсвітлішим кольором, що означає незначну (знов-таки, у порівнянні з секторальними акторами) їх участь у публічному управлінні. Як свідчить практика, сьогодні суб'єкти господарювання (а саме них, у першу чергу, відносимо до бізнес-стейкхолдерів) за власною ініціативою або за пропозицією органів управління долучаються до прийняття рішень місцевого значення переважно у таких напрямках:

- розроблення стратегії розвитку громади та/або регіону та її реалізація;
- формування проектів державно-приватного партнерства;
- реалізація проектів соціальної відповідальності бізнесу тощо.

Окремою сферою публічно-управлінської діяльності бізнесу можна вважати їхнє використання норм і положень Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11.09.2003 р. № 1160-IV, згідно з яким суб'єкти господарювання та їх об'єднання мають право:

– подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів та перегляду, а також зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю, а у передбачених випадках й у розробці проектів регуляторних актів;

– бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;

– самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду тощо [5].

Як зазначалося вище, більшість науковців та фахівців вважають публічне адміністрування складовою частиною публічного управління. Погоджуючись з цією думкою, зробимо спробу визначити місце адміністрування у системі публічного управління та окреслити коло його ключових суб'єктів. Схематичне відображення семантичного конструкту “публічне управління та адміністрування” представлено на рис. 2, де збережено ту ж саме колірну гаму секторального складу публічного управління, що й на рис. 1.

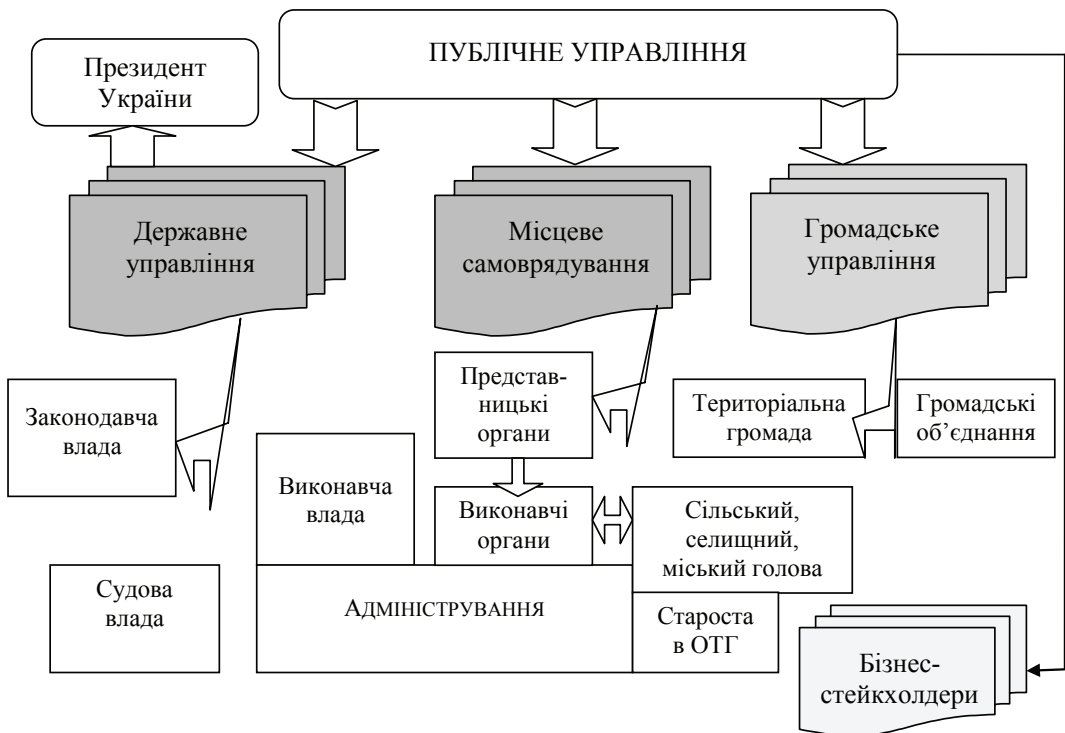


Рис. 2. Схематичне відображення семантичного конструкту “публічне управління та адміністрування” (авторська розробка)

Отже, наведено на рис. 2 схему семантичного конструкту “публічне управління та адміністрування” побудовано на підставі таких міркувань. Здійснення організаційно-розпорядчої діяльності, яка є змістовною сутністю публічного адміністрування, виконують як органи виконавчої влади (підготовка і реалізація рішень Верховної Ради України та розпоряджень Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, провадження власної розпорядчої діяльності в межах повноважень, встановлених законодавством), так й виконавчі органи місцевого самоврядування (організація виконання рішень відповідної місцевої ради, здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, самостійний розгляд та вирішення питань, віднесених законодавством до їх відання), а також посадові особи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські голови, голови обласних і районних рад, старости населених пунктів об’єднаних територіальних громад. Саме тому, такі види діяльності вищеназваних суб’єктів публічного управління, а також їх діяльність щодо управління організацією-органом управління (менеджмент організації) віднесено до адміністрування.

Говорячи про суб’єктний склад публічного управління та адміністрування, не можна обійти питання структури системи управління в державі, оскільки, як відомо, її ознакою є ієрархічність.

У науковій літературі та практиці публічного управління в Україні застосовується немало назв рівнів управління, серед яких найбільш розповсюдженими є загальнонаціональний, національний, вищий, загальнодержавний, державний, центральний, регіональний, субрегіональний, місцевий та ін., проте використання окремих з них вважаємо некоректним. Так, термін “національний” (як і “загальнонаціональний”) не може означати жодний рівень управління, оскільки відображає своєрідні властивості конкретної нації, її особливості; термін “державний” (як і “загальнодержавний”) також характеризує належність (чогось, когось) до певної держави та стосується її народу.

Традиційно вважається, що оптимальною є трирівнева структура публічного управління в державі, яка складається з таких рівнів – вищий, центральний, місцевий. Між тим в країнах з континентальною моделлю територіальної організації влади (співвідношення державного управління та місцевого самоврядування), до яких відноситься і Україна, виділяється регіональний рівень, хоча незважаючи на широке застосування терміну “регіональний” не тільки в наукових колах, а і у законодавчих актах (для прикладу – Закон України “Про засади державної регіональної політики” від 05.02.2015 р.), серед категорій органів управління він не застосовується, використовується ознака “обласний” – обласні ради, обласні державні адміністрації тощо. Це створює підґрунтя для існування чотирьох рівнів у системі публічного управління – вищий, центральний, регіональний, місцевий. На жаль, в Україні відсутнє законодавче встановлення структури управління в державі, але окремі засади все ж такі є:

– Конституція України визначає, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113);

– Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” встановлює, що система центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України (ст. 1).

Виходячи з вищенаведеного, можна здійснити систематизацію суб’єктів публічного управління в Україні за рівнями управління в державі наступним

чином (без врахування інституцій судової гілки влади, яка має специфічну структуру):

– вищий рівень – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України;

– центральний рівень – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (станом на 01.01.2020 р. це служби, агентства, інспекції, ЦОВВ зі спеціальним статусом, колегіальні органи (національні комісії), інші ЦОВВ);

– регіональний – обласні державні адміністрації та територіальні органи ЦОВВ (головні та міжрегіональні управління), обласні ради;

– місцевий – районні державні адміністрації та територіальні органи ЦОВВ (районні та міські управління, відділи), органи місцевого самоврядування територіальних громад та сільські, селищні, міські голови і старости населених пунктів об'єднаних територіальних громад.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. За результатами проведеного дослідження уточнено змістовну сутність публічного управління як цілеспрямованої взаємодії суб'єктів і об'єктів, що здійснюється шляхом реалізації певних функцій. При цьому роль акторів у прийнятті управлінських рішень суттєво відрізняється, що обумовило виокремлення двох груп суб'єктів публічного управління – спеціально створені органи управління та обрані посадові особи, а також залучені до управлінських процесів громадськість і бізнес. Визначено суб'єктний склад адміністрування як складової публічного управління та побудовано семантичний конструкт “публічне управління та адміністрування”. Уточнено рівні ієрархічної структури системи публічного управління в Україні – вищий, центральний, регіональний, місцевий, що дозволить у подальших дослідженнях обґрунтувати розподіл повноважень між ними в умовах децентралізації та реформи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Бугайчук К. Л. Співвідношення публічного адміністрування з іншими управлінськими категоріями. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2017. Вип. 79(4). С. 154–165.
2. Гавкалова Н. Л. Публічне управління: методологічний аспект. *Публічне управління: шляхи розвитку* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 16–18.
3. Мельник Р. С. Категорія “публічне управління” у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98.
4. Оболенський О. Ю., Борисевич С. О., Коник С. М. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни “Публічне управління” : наук. розробка. Київ : НАДУ. 2011. 56 с.
5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> (дата звернення: 11.02.2020).
6. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білінська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ. 2018. 224 с.
7. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни “Публічне адміністрування” (для студентів всіх форм навчання за спец. 7.03060101, 8.03060101 “Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)” / Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ, 2014. 97 с.
8. On-line Glossary on Governance and Public Administration : Department of Economic and Social AffairsPublic Institutions of United Nations. URL: <https://publicadministration.un.org/en/About-Us/UN-Glossary> (дата звернення: 11.02.2020).

Mamonova V. V.,

Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-0219-3884

PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION: INTERRELATION AND COMPOSITION OF THE ACTORS

Generalized the scientific opinion on defining the substantive essence of public management and administration. Clarified the concept of “public administration” as a purposeful interaction of subjects and objects that is being reached by means of certain functions. Classified the functions of the local government bodies according to the following specifications: the nature of management process, the form of activity, the area of activity, the subjects of management.

Outlined the sectoral composition of public management: state management, local government, public associations, business stakeholders. Two groups of public administration entities were distinguished – specially created governing bodies and elected officials, as well as public and business involved in administration; defined their role in public management – high degree of participation of governing bodies, medium degree of participation of public associations, small degree of participation of business stakeholders (development of community and / or region growth strategy and its implementation, formation of public-private partnership projects, implementation of business social responsibility projects etc). Created the grouping of the local government execution forms – forms of direct demonstration of the citizens' will (local elections, local referendum, regular residential meetings, local initiatives, public hearings, other forms of direct democracy); forms of interaction of the local government bodies (“strong council - mayor”, “strong mayor - council”, “council - manager”, combined model, commission model); organizational forms of activity of local government bodies; forms of territorial communities cooperation.

Defined the relation between public management and administration – administration is a component of public management. Created a semantic construct for “public management and administration”. Justified the four levels of hierarchy in public management system – high, central, regional, local. Systematized the subjects of public management by that hierarchical levels.

Keywords: public management, public administration, state management, local government, public associations, business stakeholders, hierarchy of public management.

References

1. Buhajchuk, K.L. (2017). Spivvidnoshennia publicnoho administruvannia z inshymy upravlinskymy katehoriiami. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav, issue 79 (4), 154–165*. URL: <http://visnyk.univd.edu.ua/index.php/VNUAF/article/view/18> [in Ukrainian].
2. Havkalova, N.L. (2014). Publichne upravlinnia: metodolohichnyj aspekt. *Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku. Proceedings of the nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu* (Kyiv, 26 lystop. 2014 r.). Vols. 1– 2. Yu.V. Kovbasiuk, S.A. Romaniuk, O.Yu. Obolenskyj (Eds.) Kyiv: NADU, vol. 1, 16–18 [in Ukrainian].
3. Melnyk, R.S. (2012). Katehoriia “publichne upravlinnia” u novij interpretatsii. *Pravo i suspilstvo, 6, 95–98*. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_6_21 [in Ukrainian].
4. Obolenskyj, O.Yu., Borysevych, S.O., Konyk, S.M. (2011). Opornyj konspekt lektsij z navchalnoi dystsypliny “Publichne upravlinnia”. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
5. Pro zasady derzhavnoi rehuliatornoi polityky u sferi hospodarskoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 11.09.2003 r. № 1160-IV (iz zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
6. Kujbida, V.S., Bilynska, M.M., Petroie, O.M. et al. (2018). Publichne upravlinnia: terminol. slov. V.S. Kujbida, M.M. Bilynska, O.M. Petroie (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. Chernov, S.I., Hajduchenko, S.O. (2014). Tekst lektsij z dystsypliny “Publichne administruvannia” (dlia studentiv vsikh form navchannia za spets. 7.03060101, 8.03060101 “Menedzhment orhanizatsij i administruvannia (za vydamy ekonomichnoi diialnosti)”. Kharkiv: KNUMH named by O.M. Beketov [in Ukrainian].
8. On-line Glossary on Governance and Public Administration: Department of Economic and Social Affairs Public Institutions of United Nations. URL: <https://publicadministration.un.org/en/About-Us/UN-Glossary> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.