

ОСНОВНІ ПІДХОДИ, ПРИНЦИПИ ТА МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

THE MAIN APPROACHES, PRINCIPLES, AND METHODS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Гурбик Ю.Ю.

кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри економіки, управління та адміністрування,
Мелітопольський державний педагогічний університет
імені Богдана Хмельницького

Біляєв С.С.

кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри економіки, управління та адміністрування,
Мелітопольський державний педагогічний університет
імені Богдана Хмельницького

Сальнікова М.В.

викладач-стажист кафедри економіки,
управління та адміністрування,
Мелітопольський державний педагогічний університет
імені Богдана Хмельницького

У статті досліджено сучасну методологічну основу публічного адміністрування в умовах перебудови вітчизняної економіки та системи державного управління. Проаналізовано сутність та зміст публічного адміністрування та визначено, що серед вітчизняних науковців поширеним підходом є розгляд терміна «публічне адміністрування» у широкому і вузькому значенні. Розкрито основні методологічні підходи, які використовуються в системі публічного адміністрування, та проаналізовано класифікації вітчизняними вченими принципів та методів публічного адміністрування.

Ключові слова: публічне адміністрування, державне управління, місцеве самоврядування, підхід, принцип, метод, класифікація.

В статье исследована современная методологическая основа публичного администрирования в условиях перестройки отечественной экономики и системы государственного управления. Проанализированы сущность и содержание публичного администрирования и определено, что среди отечественных ученых распространенным подходом является рассмотрение термина «публичное администрирование» в широком и узком смысле. Раскрыты основные методологические подходы, которые используются в системе публичного администрирования, и проанализированы классификации отечественными учеными принципов и методов публичного администрирования.

Ключевые слова: публичное администрирование, государственное управление, местное самоуправление, подход, принцип, метод, классификация.

The article studies the modern methodological background of public administration under the restructuring of the domestic economy and the system of public administration. The essence and content of public administration are analysed and it is determined that among the domestic scientists, a widespread approach is the consideration of the term "public administration" in the broad and narrow sense. The main methodological approaches that are used in the system of public administration are revealed and domestic scholars' classifications of principles and methods of public administration are analysed.

Key words: public administration, state administration, local self-government, approach, principle, method, classification.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку та перебудови вітчизняних органів державного управління та місцевого самовря-

дування на основі світових та європейських стандартів набуває важливого значення процес побудови нової управлінської моделі в нашій

державі, розширення прав і свобод людини та громадянина в системі публічного управління.

А це вимагає від науковців у сфері публічного адміністрування чіткого розуміння сучасних підходів, принципів та методів, на основі яких буде відбуватися інституціональне забезпечення діяльності органів державної та місцевої влади, реформування місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою України, покращиться взаємозв'язок держави з громадянським суспільством та підвищиться якість надання адміністративних послуг.

Тому виникає нагальна потреба у подальшому теоретико-методологічному переосмисленні системи публічного адміністрування, спираючись на використання позитивного досвіду світових країн щодо здійснення управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Значний внесок у розвиток теорії та методології публічного адміністрування здійснили такі вітчизняні науковці, як Ю.В. Ковбасюк, В.Д. Бакуменко, Н.М. Мельтюхова, С.К. Чернов, О.В. Соснін, Н.Г. Діденко, О.В. Алейнікова, В.К. Колпаков, В.Б. Авер'янов, О.В. Кузьменко, В.В. Коваленко, О.Ю. Амосов, Н.Л. Гавкалова, Н.О. Шура та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Незважаючи на ґрунтовні наукові дослідження сфери публічного адміністрування, слід зауважити, що через складність і багатоаспектність цієї проблематики деякі теоретичні та методологічні питання розроблені недостатньо. А тому потребують подальшого наукового дослідження, спираючись на сучасні підходи та позитивний зарубіжний досвід щодо побудови ефективних систем державного управління та місцевого самоврядування в Україні.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою статті є комплексний і ґрунтовний аналіз методологічних основ публічного адміністрування в умовах перебудови вітчизняної економіки та системи державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Перед тим як перейти до розкриття методологічних основ публічного адміністрування, необхідно розкрити його сутність та зміст.

Глосарій Програми розвитку ООН надає два взаємопов'язаних визначення поняттю «публічне адміністрування»:

– 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;

– 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 [1].

Загалом серед вітчизняних науковців у сфері державного управління є різні погляди щодо тлумачення та інтерпретації поняття «публічне адміністрування» (табл.1).

Розповсюдженим підходом у вітчизняних дослідників є розгляд терміна «публічне адміністрування» у широкому і вузькому значенні.

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів з ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ,

Таблиця 1

Визначення поняття «публічне адміністрування» вітчизняними науковцями

Автор, джерело	Визначення поняття
Енциклопедія державного управління	Різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямі [4, с. 488]; Технічний складник врядування, що має здійснюватися на професійній (неполітичній) основі і чим далі, тим більше звертатиметься до залучення недержавних партнерів для спільного вирішення проблем, що постають у цій сфері управлінської діяльності [4, с. 489–490].
Енциклопедичний словник з державного управління	Теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян [3, с. 605].
Мельтюхова Н.М.	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 напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, моніторинг результатів [10, с. 78].
Мартиненко В.М.	Форма реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури [9, с. 20–21].

які: пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою); мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; пов'язані із багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах [5, с. 4].

У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади і розглядається як: професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розроблення та впровадження напрямів урядової політики [2, с. 14].

Слід зазначити, що поняття «публічне адміністрування» є предметом дослідження і юридичної науки. Адже публічне адміністрування є важливим процесом у системі адміністративного права. Так, В.К. Колпаков визначає зміст публічного адміністрування як діяльність суб'єкта публічної адміністрації, що спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту і яка використовує засоби управління, надання адміністративних послуг, участь у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією [7, с.102].

Інші вітчизняні дослідники у сфері права, зазначають, що «публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму» [8, с. 23].

Загалом публічне адміністрування характеризується тим, що досліджується різними науками: політичними, економічними, соціально-гуманітарними тощо. Наприклад, у соціально-філософському аспекті досліджує публічне адміністрування, І. Рибич і зазначає, що це поняття є підсистемою складної соціальної системи, складником суспільства, «чиє функціонування та розвиток перебувають під впливом всіх інших сфер суспільної життєдіяльності» [14, с. 406].

В Енциклопедичному словнику з державного управління визначено, що «підхід – дослідницька позиція, методологічна система, яка визначається на початку дослідження з метою досягнення більшої інструментальної визначеності дослідника під час вивчення об'єкта дослідження. У сучасних дослідженнях з управління трапляється термін «модель-підхід», під яким розуміють вибір як методологічну схему певної моделі, наприклад моделі діяльності або моделі суб'єкт-об'єктних відносин» [3, с. 518].

У сучасній світовій науці виокремлюють три основні підходи щодо розвитку публічного адміністрування:

– ринково-ліберальний підхід, що ґрунтується на моделях нової економіки, нового менеджменту, нового публічного адміністрування, активного впровадження у діяльність

органів публічної влади інструментів та технологій, що використовуються у приватних бізнес-структурах тощо. При цьому для споживачів послуг важливим є результат, а не способи його досягнення, тому питання соціального захисту стають другорядними;

– ліберально-комунікативний підхід, що базується на комунікаційному менеджменті, інституційному аналізі, концепції політичних мереж. За такого підходу структурні відносини, що складаються між політичними інститутами держави, громадськими організаціями й окремими громадянами, є договірними, тобто вони взаємодіють як рівноправні партнери;

– демократичного громадянства, що характеризується положеннями концепції «рецептивного (сприйнятливого) адміністрування», «партиципативного (що бере участь) менеджменту», базовими принципами яких є надійність та цілісність формування політики, участь громадян, централізація та децентралізація, відкритість і прозорість, високі етичні стандарти. Їх реалізація створює умови для кардинальних змін у відносинах між органами влади та місцевого самоврядування, їх службовцями і громадянами [2, с. 97].

Слід відміти, що у вітчизняній науці постійно розвиваються методологічні дослідження у сфері публічного адміністрування, це приводить до того, що постійно з'являються нові підходи, наукові школи та напрями. Так О.Ю. Амосов та Н.Л. Гавкалова застосовують архетипний підхід для дослідження концептуальних засад публічного адміністрування та зазначають, що «публічне управління спирається на ланцюг універсальних основоположень архетипіки, зокрема на ідею природного права (що базується на іманентній природі людини), на ідею держави як гаранта природного права, на ідеї конституювання закону та держави в акті вільного волевиявлення людини й на ідеї народу, якому властиві суверенне право та влада» [12, с. 9].

Принцип (від лат. *principium* – початок, основа, виникнення, першоджерело) – основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи керівництва до дії [3, с. 560].

Саме принципи відображають сутність, зміст та реальність процесів та явищ, які відбуваються в публічному адмініструванні.

Необхідно відзначити, що серед українських науковців немає єдиних підходів та критеріїв стосовно визначення та класифікації принципів публічного адміністрування (табл. 2).

Практичне застосування принципів публічного адміністрування здійснюється за допомогою різних методів та інструментів.

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 [13, с. 21].

Таблиця 2

Класифікація принципів публічного адміністрування

Автор, джерело	Назва принципів
О.Ю. Амосов, Н.Л. Гавкалова	науковість; системність; комплексність; дієвість; прозорість; демократичність (широкий доступ населення до вирішення суспільних проблем); підконтрольність членам громади; самодостатність (для вирішення проблем); адаптивність; креативність [12, с. 10].
В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька	верховенство права; відкритість та прозорість; підзвітність органів державного управління судовим органам та вищим адміністраціям; продуктивність у використанні державних ресурсів та ефективність упровадження державної політики; процедурної справедливості; своєчасності; продуктивності у використанні державних ресурсів та ефективності впровадження державної політики; субсидіарності; пропорційності; децентралізації; місцевої та регіональної автономії; участь у виробленні європейської політики; взаємне доповнення діяльності органів влади та громадських організацій [2, с. 81–87].
Н.О. Шура	верховенство права; об'єктивність; пропорційність; незловживання владою; службова співпраця; ефективність; субсидіарність; «єдине вікно»; пріоритет державної політики; зворотний зв'язок; демократія; системний підхід; централізм на демократичній основі; соціальна справедливість [15, с. 261].
В.М. Нагаєв	адміністративно-правові; системно-цільові; системно-функціональні; системно-організаційні; адаптивні [11, с. 50–51].
В.К. Колпаков	загальні; спеціальні [7, с. 102].

Аналіз наукової літератури дає підстави стверджувати, що значна увага у вітчизняних наукових колах приділяється питанням визначення сутності класифікації методів публічного адміністрування (табл. 3).

Окрім наведених класифікацій методів публічного адміністрування у таблиці 3, поширеним серед українських учених є підхід коли методи поділяються на види за різними критеріями. Так В.М. Нагаєв пропонує таку класифікацію методів публічного адміністрування:

1) залежно від форми вираження:

– правові – містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть юридичні наслідки;

– неправові – характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі тощо);

2) залежно від правових властивостей:

– нормативні – застосовуються з метою прийняття нормативних правових актів;

– індивідуальні – застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акта;

3) за ступенем владного впливу на об'єкти:

– імперативні – містять владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки;

– уповноважені – дозволяють здійснювати певні дії (наприклад, приймати правові акти публічного адміністрування);

– заохочувальні – реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права;

– рекомендаційні – містять рекомендації щодо здійснення певних дій необов'язкового характеру;

4) за суб'єктним складом:

– одноосібні (єдиноначальні);

– колегіальні.

5) залежно від міри використання владних повноважень публічної адміністрації:

– переконання;

Таблиця 3

Класифікація методів публічного адміністрування

Автор, джерело	Класифікація
Чернов С.Г. [13, с. 21].	адміністративні; економічні; правові.
В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька [2, с. 102–105]. Н.Г. Діденко [13, с. 101].	правового регулювання; організаційно-розпорядчі (адміністративні); економічні; соціально-політичні; соціально-психологічні; морально-етичні методи.
О.Ю. Амосов, Н.Л. Гавкала [12, с. 10].	адміністративні; економічні; соціально-психологічні.

- заохочення;
- примус [11, с. 175].

Таку саму класифікацію пропонує В.В. Коваленко, доповнивши її лише одним критерієм. А саме залежно від ступеня врахування у владному впливі інтересів і правових можливостей його об'єктів, за яким методи публічного адміністрування поділяються на адміністративні та економічні [6].

Висновки. Таким чином, розвиток системи публічного адміністрування в умовах реформування вітчизняного державного управління та

місцевого самоврядування має здійснюватися на основі використання та дотримання багатьох підходів, принципів та методів, які сприятимуть процесу інтеграції України у європейське співтовариство та забезпечать встановлення високого рівня демократизації у сфері державної влади.

Наукове пізнання та осмислення методологічних основ публічного адміністрування дає змогу обґрунтувати спрямованість, сутність та зміст державно-управлінської діяльності на сучасному етапі трансформації українського суспільства.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/> (дата звернення: 10.09.2018)
2. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
3. 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. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук. ред. кол.: Ю.В.Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентіві України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8. 630 с.
5. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / авт. кол.: Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Ю.В. Дідок та ін.; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. Київ: НАДУ, 2010. 28 с.
6. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. Юридичний науковий електронний журнал. 2013. № 1. С. 101–104. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf (дата звернення: 10.09.2018)
8. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». Юридичний вісник. 2009. № 3(12). С. 20–24
9. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: теорія та практика: 36. наук. праць. 2010. № 1. С. 16–22.
10. Мельтюхова Н.М. Становлення і розвиток публічної адміністрації в Україні. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 17 грудня 2009 р.). м. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 77–78.
11. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Харків: ХНАУ, 2018. 278 с.
12. Публічне управління : теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: Вид-во «ДокНаукаДержУпр». Спеціальний випуск. Березень, 2015. 226 с.
13. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
14. Рибчич І. Публічне адміністрування процесу реалізації особистості у спорті: соціально-філософський аспект. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1(47). С. 405–412.
15. Шура Н.О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. Випуск 14. С. 260–263.