

УДК 351.82 : 334.72

Дегтяр Олег Андрійович,
доктор наук з державного управління,
доцент Харківського національного
університету міського господарства
ім. О. М. Бекетова.

Дегтяр Олег Андреевич,
доктор наук по государственному управ-
лению, доцент Харьковского националь-
ного университета городского хозяйства
им. А. Н. Бекетова.

Oleg Andreyevich Dyehtyar,
Doctor of Science in Public Administration,
Associate Professor of the O. M. Beketov
National University of Urban Economic.



РОЛЬ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ СУСПІЛЬСТВА

Анотація. У статті розглянуто теоретичні основи формування та становлення теорій публічного управління, наведена структура публічного управління. Схарактеризовано соціальну сферу життя суспільства. Розглянуто поняття соціального захисту населення.

Ключові слова: публічне управління, система, соціальна сфера, соціальна політика.

РОЛЬ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ ОБЩЕСТВА

Аннотация. В статье рассмотрены теоретические основы формирования и становления теорий публичного управления, приведена структура публичного управления. Дана характеристика социальной сфере жизни общества. Рассмотрено понятие социальной защиты населения.

Ключевые слова: публичное управление, система, социальная сфера, социальная политика.

THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SOCIAL SPHERE OF SOCIETY

Abstract. In article theoretical bases of formation and development of theories of public administration, the structure of public administration. The

characteristic of the social sphere of society. The article discusses the concept of social protection of the population.

Keywords: public administration, system, social sphere, social policy.

Постановка проблеми. В Україні публічне управління проходить етап свого становлення. Стратегія інноваційного розвитку України, що реалізуються в контексті адміністративної та бюджетної реформ, зумовили необхідність формування систем публічного управління на всіх ієрархічних рівнях. Надання доступних і якісних публічних послуг населенню та ефективне виконання публічних функцій стає пріоритетним завданням органів державного (муніципального) управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам публічного управління присвячені роботи І. В. Баранової, Е. В. Гриценко, І. А. Мальковської, В. В. Михайлова, Л. Є. Нікіфорової, Н. В. Фадейкиної, В. Є. Чиркіна, та ін. У розвиток теорії державного (муніципального) управління великий внесок внесли В. Вільсон, Дж. Муні, А. Рейлі, Л. Урвік та ін. Сутність публічного управління наведені у публікаціях С. Хамініна, В. Дорофієнка, Ю. Кіндзерського та О. Костусева. Зростання значущості аналізу публічного управління потребує більш детального розгляду.

Зусиллями цих і інших авторів виконана велика і успішна робота. Значущість ефективної системи публічного управління в розвитку території обумовлює актуальність теми дослідження.

Мета статті — визначення концепції формування системи публіч-

ного управління соціальним розвитком суспільства.

Виклад основного матеріалу. У 1930-ті рр. отримала розвиток концепція про “загальне управління або принципи адміністрації”. Загальні принципи були визначені французьким дослідником А. Файолем а пізніше американським дослідником Л. Урвіком. Її автори стверджують, що “адміністрація підпорядковується загальним правилам, незалежно від того, де функціонує — в публічному або приватному секторі”. На підставі досліджень А. Файоля американські дослідники сформулювали в 1937 р. сім принципів діяльності адміністрації: планування, організація, управління персоналом, керівництво, координація, звітність та фінансування. Таким чином, теорія загального управління акцентує увагу на управлінні як процесі [2].

Теорія публічного управління збагачується в цей період підходами гуманітарних організаційних теорій, серед яких особливе місце займає теорія управління людськими ресурсами М. П. Фоллет і теорія організаційного розвитку Д. Макгрегора. На основі зазначених теорій формується нова теорія публічного управління в цей період оформлюється її перший напрям — традиційне публічне управління.

На початку ХХ ст. класична теорія М. Вебера про “ідеальну бюрократію” одержала розвиток у США. Основи наукового управління

(наукового менеджменту) заклали Ф. Тейлор і Л. Гілберт. На їхню думку, в науковому управлінні публічними організаціями для підвищення ефективності їх діяльності можуть застосовуватися підходи, характерні для приватного сектору. На цій основі в теорії публічного управління створюється її другий напрямок — нове публічне управління (публічний менеджмент і новий публічний менеджмент) [4].

Наприкінці ХХ — початку ХХІ ст. у США розроблено третій напрямок теорії публічного управління — сучасний публічний менеджмент. У спеціалізованій літературі з управління позначено початок розробки ще одного, четвертого напряму теорії публічного управління — глобально-го публічного управління.

Таким чином, публічне управління — гласна взаємодія державного апарату і суспільства при прийнятті важливих для суспільства рішень, дій, як відкрита публічна сфера суспільних інтересів, в якій всі суспільні інститути, громадяни можуть бути не тільки в ролі об'єктів управління, але і виступати суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади і управління.

Суб'єкт управління являє собою активний початок управлінського процесу. Таким суб'єктом може бути сама держава, органи, що діють від її імені та посадові особи (парламент, президент, уряд та ін.), органи та посадові особи місцевого самоврядування (рада, міський голова), органи громадського об'єднання, якщо вони є публічним колективом або мають елементи публічного колективу [8].

Об'єкт публічних управлінських відносин — це те, на що спрямовані дії суб'єкта. У кінцевому рахунку такі дії здійснюються з метою придбання або надання якихось матеріальних або духовних благ, їх обмеження, позбавлення. Ці блага стосуються людей (громадян, іноземців, осіб без громадянства, осіб з множинним громадянством), їх колективів (профспілок, об'єднань роботодавців тощо), їх інтересів.

Оскільки жоден державний орган не вичерпує собою інституту держави і державної влади, конституційно встановлену єдність державної влади може забезпечити сукупність всіх органів державної влади і управління, їх публічно-керуючих впливів, злиття всіх процесів публічного служіння в цілісну систему державного управління та державної служби.

Телеологічний підхід (гр. *teleos* — мета, *logos* — вчення, поняття — досягнути мети) до аналізу державного керуючого впливу вимагає розкриття його як сукупності політичного і адміністративного впливу (через політичні рішення і дії та адміністративні рішення і дії). Політика і адміністрування — це дві нерозривно пов'язані функціональні складові єдиного процесу державного управління [1].

Структура публічного управління. У широкому сенсі структура публічного управління включає в себе державні органи та місцеві адміністративні органи, а також структурні ланки адміністрацій, які допомагають їм здійснювати встановлені законом функції.

У вузькому сенсі структура публічного управління являє собою

відособлену і складну суспільну систему, яка включає в себе:

- державну адміністрацію — сюди входять адміністрації законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також президентська адміністрація;

- адміністрацію організацій, що надають публічні послуги, та публічних організацій;

- адміністрацію публічних підприємств з державним, переважно державним і муніципальним майном [10].

Зазначені адміністрації сприяють здійсненню повноважень відповідних державних органів, які є суб'єктами управління у створеній системі публічної адміністрації. Але основною функцією адміністрації є надання публічних послуг громадянам.

До органів державного апарату як публічним органам належать: органи державної та місцевої влади і самоврядування; органи центральної державної та територіальної (місцевої) адміністрації; судові органи. Ці органи здійснюють державне управління. Поза державного апарату існують і інші органи і керівники, які управляють різними публічними організаціями, що надають публічні послуги громадянам. Такими є: органи і керівники, які виконують функцію управління організаціями, що надають публічні послуги, і публічними організаціями з ідеальною метою; органи і керівники, які здійснюють управління публічними підприємствами з державною, переважно державним і муніципальним майном.

Таким чином, поняття “публічний орган” є більш широким, ніж поняття “державний орган” і “адміністративний орган”. Істотною характе-

ристикою публічних органів є те, що вони здійснюють публічне управління, метою якого є надання комплексу публічних послуг внаслідок значного суспільного інтересу [6].

Діяльність органів, що здійснюють публічне управління, зазвичай ґрунтується на їх правах, офіційно встановлених або законом, або актом вищого виконавчого органу. Вони відповідають за здійснення державної політики і за суспільний розвиток і якість життя в суспільстві. Ці органи несуть відповідальність за національну безпеку і економічний розвиток держави, за досягнення важливих соціальних цілей через реалізацію різних політичних програм, спрямованих на регулювання окремих видів діяльності, перерозподіл доходу.

Виконавчі органи, що здійснюють публічне управління в публічній адміністрації, можуть бути об'єктом парламентського та адміністративного контролю.

Соціальна сфера життя суспільства включає працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру та інші соціальні відносини. Їх нелегко відокремити від економічних і політичних відносин.

У сучасних умовах головне завдання державного регулювання соціальних відносин полягає в тому, щоб сприяти соціальній солідарності і соціальній справедливості.

Для вирішення цих завдань органи державного і муніципального управління України приймають відповідні закони: про порядок вирішення трудових конфліктів, про створення комісій, які складаються з представників держави, профспілок і підприємців, про встановлення

мінімальних розмірів оплати праці, встановлення пільг для малозабезпечених і багатодітних сімей, інвалідів, ветеранів війни та праці.

Як у сфері економіки, в сфері соціальних відносин глава держави і уряд контролюють виконання прийнятих законів. Оперативним управлінням керують міністерства (відомства), на місцевому рівні — їх територіальні управління та відділи. Особливістю сфери соціального регулювання є те, що в ній переважають установи (в економічній сфері — підприємства).

Регулюванням з питань праці і пов'язаних з ними відносин у всіх країнах займається Міністерство праці. В Україні Міністерство праці і соціального розвитку проводить державну політику в галузі праці, зайнятості та соціального захисту населення, координує з цих питань діяльність інших органів виконавчої влади та її суб'єктів [3].

З наукової позиції раціональне використання природи і сутності публічного управління передбачає його розгляд як системи і процесу у взаємодії з навколишнім соціальним середовищем.

Система публічного управління утворюється підсистемами цілей і принципів здійснення державно-владного впливу на суспільну життєдіяльність.

Цей вплив виражається в правових формах. Воно включає організаційні структури державного апарату (держоргани), персонал, сукупність реалізованих ними функцій, комплекс використовуваних методів, засобів і ресурсів, а також прямі і зворотні зв'язки між суб'єктами і

об'єктами управління, необхідні при цьому інформаційні потоки, документообіг тощо.

Процес публічного управління являє собою свідому і цілеспрямовану діяльність, пов'язану з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами публічної влади і регламентовану юридичними нормами.

Вивчення соціального середовища, в якому реалізується публічне управління означає пошук відповідей на питання про те, які характеристики громадянського суспільства та способи їх впливу на владно-управлінську діяльність держави. Фактично вирішується проблема співвідношення публічної влади, державної адміністрації та суспільства.

Соціальна політика держави представлена як форма свідомого впливу на сферу життєдіяльності людей з метою її зміни. Це найбільш узагальнене уявлення про соціальну політику дозволяє розглядати її як частину публічного управління, об'єктом якого є соціальна сфера життя людей.

Соціальна сфера життя суспільства включає об'єктивні і суб'єктивні складові. До об'єктивних належать умови життя населення, а до суб'єктивних — його потреби [6].

Для того щоб держава була в змозі керувати соціальною сферою, воно редукує соціальну сферу до категорії політики. Соціальний захист є особливою політичною формою включення індивідів у соціальне життя держави, за допомогою зняття економічних перешкод, які не перебороти без сторонньої допомоги.

Соціальні права — це та галузь соціальної сфери життя людей, яка не доступна ніяким силам суспільства,

крім держави. Це той об'єкт діяльності держави, де його повноваження абсолютні.

Держава на основі соціального захисту створює систему соціального забезпечення, яка складається із сукупності адміністративних норм і установ, що реалізують ці норми в адміністративному порядку.

Змістовною стороною системи соціального забезпечення, яка підтримується державою, є принцип обов'язкового державного страхування.

Висновки. Значущість соціальної сфери важко переоцінити. Вона є частиною політики держави. Державне регулювання пом'якшує негативні наслідки соціально-економічних потрясінь у суспільстві. Управління соціальними процесами й соціальною сферою на всіх рівнях влади є складною комплексною системою.

Таким чином, соціальна політика України спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини. Найважливішим механізмом реалізації соціальної політики держави є система державних мінімальних стандартів, що визначають необхідний рівень задоволення соціальних потреб населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бакуменко В. Д.* Державно-управлінські рішення: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. — К.: ВПЦ АМУ, 2011. — 444 с.
2. *Балабаєва З. В.* Теорія зміни еліт: класика і сучасність / З. В. Балабаєва // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. — Вип. 1 (57). — С. 6–9.
3. *Босак О. З.* Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні // Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / О. З. Босак / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; відп. ред. І. А. Грицяк. — К.: К.І.С., 2009. — 240 с.
4. *Вайсберг Я. А.* Анализ уровня публичного управления социально-экономическим развитием территории // Экономика и социум. — 2014. — № 2–1. — С. 849–856.
5. *Вайсберг Я. А.* Анализ и обобщение методических подходов к оценке эффективности функционирования системы публичного управления социально-экономическим развитием территории // Экономика и предпринимательство. — 2014. — № 3 (44). — С. 61–71.
6. *Глушакова О. В., Михайлов В. В.* О стандартах публичного управления устойчивым социально-экономическим развитием территории // Вестн. НГУЭУ. — 2014. — № 3. — С. 60–74.
7. *Гончарова О. Ю.* Публичное управление развитием малого предпринимательства: теоретические основы // Journal of Economic Regulation. — 2014. — Т. 5. — № 2. — С. 47–53.
8. *Мигущенко О. Н.* Формы публичного управления // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2014. — № 1. — С. 9–12.
9. *Понкин И. В.* Концепт публичного управления по результатам // Право и образование. — 2014. — № 4. — С. 85–92.
10. *Чиркин В. Е.* Публичное управление “на местах”: некоторые вопросы российского и зарубежного опыта // Журнал российского права. — 2014. — № 10 (214). — С. 39–48.