

А. В. ШИНЬКОВИЧ

<https://orcid.org/0000-0003-2513-1640>

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

## **АРХЕТИПОВІ ЗАСАДИ ОБҐРУНТУВАННЯ ФЕНОМЕНУ “ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ” В КОНТРЕКСТІ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ, ПРИТАМАННИХ ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННЮ**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2019, вип. 58(2), с. 97–104

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-02/58-97-104>

*Радикальні трансформації держав і суспільств у сучасних умовах спричинили помітні трансформації моделей державного управління. В теоретичному й практично-прикладному плані актуально постала проблема уточнення сутності особливостей феномену “публічне управління”, який до сьогодні не має достатнього обґрунтування, особливо “порівняно” з поняттям “державне управління”. Хоча більшість теорій державного управління пояснюють таке управління, як максимально демократичне, децентралізоване, за широкої участі громадськості, публічне управління часто пояснюють як надто специфічний феномен.*

Державне управління в епоху глобалізації, демократизації, інформатизації суспільних відносин і суспільного життя набуває відповідних змін і трансформацій у бік більшої відкритості, публічності, широкої участі у державно-управлінських процесах громадськості. Все більшого поширення і житку поряд з терміном “державне управління” набуває термін “публічне врядування”, “публічне адміністрування” та інші, існування яких потребує більш ґрунтовного наукового осмислення й пояснення.

У сучасній Україні теоретичні й практичні аспекти публічного управління (адміністрування) досліджуються такими вченими, як Е. Афонін, А. Колодій, В. Мартиненко, О. Пархоменко-Куцевіл, А. Радченко, Є. Романенко, В. Толкованов, а серед зарубіжних дослідників беремо за основу праці Т. Веблена, У. Гамілтона, Д. Норта та ін.

Вивченням феномену “публічне управління” займаються такі науковці: О. Амосова, Н. Гавкалова [3], Ш. Гнидюк [4], Є. Перегуда [11]. Усі інші дослідники сходяться на тому, що державне управління фактично стає публічним, відкритим за рахунок демократизації суспільних відносин, ши-

рокого залучення громадськості до державно-управлінської діяльності, зростання ролі і значення в управлінні державою громадянського суспільства. Останній аспект — взаємодія влади і громадянського суспільства — предметно проаналізував, зокрема, український дослідник Ю. Подзолков [12], а Н. Філіпова проаналізувала зміну співвідношення понять “державне управління”, “публічне адміністрування”, “публічне управління” у процесі суспільно-політичних трансформацій, притаманних сучасним країнам і суспільствам.

Оскільки, “поява” “публічного управління” — явище об’єктивно обумовлене, виникає потреба для уточнення його суті. Сучасні моделі державного управління успішно розглядали В. Бакуменко, М. Іванова, В. Князев, В. Колесникова [8], В. Луговий, В. Малиновський, Н. Нижник, Л. Сморгунів [16], Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Тронь та ін.

Публічне управління по-різному пояснюється не лише фахівцями різних галузей знань, але й континентів — Європи, Америки, Азії тощо. В цьому плані за основу приймемо праці таких дослідників, як Є. Річ [22], А. Дарон, Р. Джейс [1], О. Красівський, П. Когут, О. Киричук [15] та ін.

Означимо і схарактеризуємо основні теоретико-методологічні підходи до обґрунтування феномену “публічне управління” в контексті розвитку державно-управлінських процесів на сучасному етапі трансформації країн і суспільств.

Термін “публічне управління” увійшов у політичний лексикон порівняно нещодавно, до цього переважно використовувався апробований десятиліттями термін “державне управління”. Дещо більш близьким до нього є термін “публічне адміністрування”. І хоча, за усіх відмінностей, особливостей теоретичного визнання, в усіх випадках йдеться про практику реалізації державної політики, про державно-управлінські процеси у їх найоб’ємнішому вимірі, феномен “публічне управління” потребує предметного і достатньо глибокого пояснення.

Феномен “публічне управління” має неоднозначну трактовку і наукове обґрунтування. Його концептуалізацію, зазвичай, поділяють на три основні етапи. Перший етап — домінування так званої дихотомічної концепції державного управління, коли адміністративне та політичне управління фактично розмежоване. Пізніше, в останню третину ХХ ст. з’явилася і майже домінувала теорія так званого нового державного менеджменту. Прихильники цієї теорії наполягали на тому, що існують, мовляв, своєрідні сервісні держави, а, отже, є і ринковий менеджмент [13, 9]. Ще пізніше було запропоновано так звану концепцію доброго врядування (good governance). В основі такого врядування, вважають його прихильники, базисними є не вертикальні, а горизонтальні зв’язки між урядовими організаціями, різними суб’єктами громадянського суспільства та бізнесовими структурами [16].

За усіх існуючих теоретичних підходів до обґрунтування феномену “публічне управління” маємо брати за основу пошук оптимальних моделей зв’язків “між публічною системою, державним сектором, співвідношення му-

ніципальних, державних та народних інтересів із залученням суспільства до механізму контролю всіх органів влади” [17].

Досить часто публічне управління і децентралізацію розуміють як одне й те саме, вважаючи, що чим більш децентралізованим є державне управління, тим більше воно є публічним [8]. Це досить спрощений підхід до пояснення суті публічного управління. Як зазначає український політолог Л. Нагорна, тренди централізація і децентралізація мають бути раціонально поєднаними [10, 391], хоча в даному випадку і постає питання про специфіку їх раціонального поєднання. До того ж Л. Нагорна у своїх численних працях розглядає питання про проблеми національної української ідентичності.

Вочевидь, що проблеми децентралізації як цілісного, всеохоплюючого явища не існує. Можна вести мову про децентралізацію адміністративну, політичну, фіскальну, сервісну, децентралізацію механізму участі і зворотного зв'язку [20] і т. ін., або про поєднання подібних децентралізацій у системі, в даному випадку державного управління.

Відомий український фахівець у галузі місцевого самоврядування Є. Перегуда вважає, що “є дві групи проблем щодо реформування публічного управління в контексті політики децентралізації. Перша пов'язана з неготовністю громад на місцях, відсутністю інфраструктури, дефіцитом ресурсів, як фінансових, так і інших. Друга — з відсутністю консенсусу серед національних еліт щодо бачення реформ. На коротко- та середньострокову перспективу це перешкоджатиме стратегуванню децентралізації” [11, 23].

Розуміючи публічне адміністрування (управління) як фактично новий спосіб державного управління, ряд українських дослідників пишуть: “Концепція Public administration побудована на діяльності державних структур та інституцій, особливостями якої є ієрархічна побудова взаємозв'язків, стандартизація процедур та ухвалення рішень, субординаційні взаємовідносини суб'єктів влади” [15].

Термін “публічна адміністрація” досить вживаний на Заході і під ним розуміють “спільне, доступне для всіх, яке служить всім” [4]. Під публічною адміністрацією в даному випадку визначають саме як “організацію і діяльність органів та установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють в політичних інтересах і наділені прерогативами публічної влади” [2].

У всякому випадку наведене визначення дає можливість фактично принципово роз'єднувати політику і адміністрування, що має принципове значення оскільки політичне управління і державне адміністрування — принципово різні речі.

Коли ведуть мову про публічне управління, то мають на увазі відповідний розподіл управлінських функцій та їх конституювання (закріплення) і відповідно до моделей територіальної організації влади (моделями місцевого самоврядування): англосаксонській, континентальній, змішаній. Українські дослідники В. Куйбіда і В. Толкованов доводять, що у сучасній Україні, на регіональному рівні найбільш принагідною може бути так звана концепція “належного врядування” [9]. В основу такого врядування вони вбачають ві-

домий компетентнісний підхід в управлінні, який достатньо предметно опрацьований, зокрема, у дисертаційній роботі М. І. Карпи [7]. Природно, що такі українські дослідники проблем державного управління як В. Авер'янов, І. Бачило, І. Грицяк, В. Мамутов, О. Сушинський, Ю. Тихомиров, К. Шеремет та інші компетентнісний підхід у державному управлінні пов'язували насамперед з кадровою політикою. Додамо й те, що у відомій Європейській хартії місцевого самоврядування (1995 р.) вживається термін “компетенція місцевого самоврядування”, в якому зазначаються (закріплюються) принципи, за якими може визначитися компетенція місцевого самоврядування, а саме: принцип повноти повноважень місцевого самоврядування і необмеженості самоврядних прав; принцип субсидіарності (поділу влади і розподілу владних повноважень) [6, 137].

Існує і кілька аспектів розвитку держав і суспільств, які мало досліджені саме у контексті пояснення феномену “публічне управління”. Йдеться передусім про своєрідні взаємини між політикою, економікою і правом, які у поєднанні обумовлюють відповідну модель державного управління. В цьому плані суттєвої уваги заслуговують дослідження Дарона Аджемоуглу (Гарвард) та Джеймса Робінзона (Чикаго — університет). Вивчаючи проблему бідності, вони довели, що економічний прогрес залежить не від клімату країн, їх географічного положення, ментальності народу, мови чи історії. Домінуючу роль у цих процесах мають саме економічні інститути, але вони знаходяться під великим впливом інститутів політичних, які, у свою чергу, залежать від управлінської еліти. “Основою цих інститутів, — пишуть цитовані вчені, — є еліта, яка підлаштовує економічні інститути для свого збагачення і провадження своєї влади за рахунок величезної більшості членів суспільства” [1, 347].

Отже, йдеться про певний пріоритет політичного над економічним та ще про те, що людський фактор був і залишається вирішальним у державному управлінні. Саме за рахунок цього фактора забезпечується і публічна політика, і публічне управління.

Небувале зростання авторитету публічної політики у багатьох країнах світу обумовлене певними обставинами, домінуючому з поміж яких є та, що монополізація влади, її претензії на вирішення більшості актуальних проблем людини виявилися марними. Широкі лібералізаційні, демократизаційні процеси спричинили небувале зростання ролі і значення у суспільному житті громадянського суспільства. “Публічна політика, — зазначає Ю. Подзолков, — є атрибутом і найважливішою ознакою демократичної держави. Адже тільки демократична держава має потребу в рівноправному діалозі з суспільством” [12, 1].

Своєрідний перехід від ідеологічних (заідеологізованих) суспільств до ліберальних (лібералізованих, демократичних) надто помітний саме у наш час. Не називаючи цей процес специфічно глобалізованим, відомий американський політолог Ф. Фукуяма зазначає, що “наприкінці історії” (про “кінець історії” окремі дослідники почали вести мову після розподілу СРСР та так званої соціалістичної системи) немає жодної потреби, аби ліберальними

були всі суспільства, достатньо, аби були забуті ідеологічні претензії та інші форми організації соціального життя” [18]. Більше того, “в піку” ідеологізації, побутує думка, що традиційні ідеологізовані суспільства просто неспроможні щодо модернізації, викликів, які їм оголошує сучасний суспільний розвиток, тобто період постмодерну.

Автори української восьми томної енциклопедії з державного управління (К., 2011 р.) у 6-му та 8-му томах подають визначення дефініцій, пов’язаних із публічним управлінням: “публічна політика”, “публічна служба”, “публічне врядування і публічне адміністрування”, “публічні послуги”. Характерно, що “публічне врядування” і “публічне адміністрування” ними подаються у сукупності (т. 8) [5, 488–489], хоча вони вказують на те, що це “два різновиди управлінської діяльності, інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямі” [5, 488].

Цитовані автори підкреслюють, що поняття “публічність” стосується публічної політики, яка реалізується усім суспільством, а тому в сучасній Європі все частіше ведуть мову не про урядове управління (government), а про публічне (governance), суспільне управління, в якому зацікавлені уряд, бізнес, громадянське суспільство.

Що стосується публічного адміністрування, то це процес, дія, вид організаційно-розпорядчої діяльності, відтак, умовно (оскільки вони функціонують у тісній залежності) врядування (розробка й прийняття рішень) та адміністрування (організація і забезпечення виконання рішень) можна і певним чином “розводити”. Повне їх злиття було характерним для колишніх так званих комуністичних режимів, що спричинило і повне змішання функцій політиків і бюрократії. У більшості демократичних держав, насамперед європейських, бюрократія обирається за конкурсом, має відповідний соціальний статус, кар’єрний рух і т. ін., а політики, займаючи провідні, елітні позиції, хоч і залежні від професіоналізму бюрократії, мають дещо відокремлений статус.

Отже, доходимо таких висновків. Терміни “врядування” і “публічне врядування” вживаються все частіше. Вони стосуються державного управління загалом, функціонують спільно, хоча і певною мірою різняться на основі різних суб’єктно-організаційних дій. Додамо, що нова парадигма публічного врядування в Україні в умовах цілісної трансформації політичної системи, системи влади, місцевого самоврядування головним чином сприяє тому, що органи політичної влади більше функцій передають громадянському суспільству, а відтак термін “публічне врядування” у подальшому набуватиме ще більшого поширення. Цьому ще потужніше сприятимуть децентралізація і лібералізація суспільного життя в Україні.

Таким чином, сучасні трансформації моделей державного управління пов’язані насамперед з радикальними змінами взаємин між державами і суспільствами, між владою і громадянським суспільством. Ці суб’єкт-суб’єктні та суб’єкт-об’єктні відносини стають більш складнішими, однак децентралі-

зованого, демократичного і ліберального характеру, державне управління за своїм сутнісним змістом стає більш партнерським.

Відтак, у поясненні феномену “публічне управління” та його “відмінності” від поняття “державне управління” слід виходити концептуально із такого:

1. Потрібно брати до уваги ту принципову обставину, що публічне управління й адміністрування тісно поєднують у собі дві складові. Перша — це наявність публічної державної влади, яка має бути максимально відкритою і демократичною. До другої належать різноманітні демократичні процедури, пов’язані з участю у державному управлінні широкої громадськості, численних інститутів громадянського суспільства, які беруть участь у розробці й прийнятті державно-управлінських рішень та її практичній реалізації.
2. Між публічним управлінням і адмініструванням, безумовно, не варто ставити знак рівності з тієї причини, що за своєю роллю, процедурним здійсненням у процесі розв’язання суспільних завдань і проблем, вони є досить різними, а відтак, мають вживатися, пояснюватися у поєднанні.
3. Врешті, оптимальну модель сучасного державного управління можна характеризувати як партнерську (держава – суспільство), що будується на тісній взаємодії влади і громадянського суспільства і забезпечується за рахунок розвиненої державно-управлінської діяльності.
4. Державне управління і в майбутньому буде набувати публічно-владного характеру, в якому суто ідеологічна домінанта максимально зменшуватиме свою роль і значення. Вже на початку XXI ст. відчутними стали процеси втрати політичними системами і режимами у багатьох, особливо високорозвинених країнах, яскраво вираженої ідеологічної ознаки, а на передні позиції вийшли лібералізація, децентралізація, демократизація країн і суспільств, соціальних відносин між людьми, групами, великими соціумами. Сучасний розвиток людських спільнот переконує, що такі процеси стають майже незворотними.

## Джерела

---

1. *Аджемоглу Дарон, Робінзон Джеймс.* Чому нації занепадають / пер. з англ. О. Дем’янчука. Київ: Наш формат, 2016. 440 с.
2. Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. Москва: Спарк, 2003. 464 с.
3. *Амосов О., Гавкалова Н.* Моделі публічного адміністрування (архетипові парадигми) // Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: Вид-во Док. наук держ. упр.: Спеціальний вип., 2013. С. 6–13.
4. *Гнидюк І.* Публічна адміністрація як об’єкт структурних змін // Зб. наук. пр. УДАУ. 2001. Вип. 1.
5. 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 : Публічне врядування / Наук.-ред. колегія: В. С. Загорський, С. О. Телешук [та ін.]. Львівський регіональний інститут державного управління; Національна академія державного управління; Націо-



- нальна академія державного управління при Президентові України. Львів, 2011. 712 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: Офіційний веб-портал. Законодавство України. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 10.09.2018 р.).
  7. *Карпа М. І.* Розвиток публічної служби в Україні: компетентнісний підхід [Текст]: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. 264 с.
  8. *Колесникова К.* Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації [Електронний ресурс] // Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 3 (15). с.41-45. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>
  9. *Куйбіда В. С., Толкованов В. В.* Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших Європейських країнах: зб. наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, норм.-прав. актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. Київ: Поліграф. центр “Крамар”, 2010. 258 с.
  10. *Нагорна Л. П.* Регіональна ідентичність: український контекст. К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2008. 405 с.
  11. *Перегуда Є. В.* Децентралізація як напрям становлення системи публічного управління: проблеми реалізації // Проблеми модернізації України: [зб. наук. праць] МАУП. Київ: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2016. С. 21–23.
  12. *Подзолков Ю. А.* Публічна політика в Україні: нові принципи взаємодії влади та громадянського суспільства. Автореф. дис. ... канд. політ. наук 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Одеса. 2015. 16 с.
  13. Політико-правові стандарти ЄС і напрями вдосконалення моделі модернізації сучасної України: наукова записка / відп. ред. В. П. Горбатенко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 108 с.
  14. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 р. // Офіційний вісник України. 2004. № 10.
  15. Розвиток системи управління в ЄС: досвід для України: наук.-метод. розроб. / авт. кол.: О. Я. Красовський, П. В. Клуєт, О. С. Киричук та ін. Київ: НАДУ, 2012. 52 с.
  16. *Сморгунов Л. В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции “governance” // Полис. 2003. № 4. С. 50–58.
  17. *Філіпова Н. П.* Зміна співвідношення понять “державне управління”, “публічне адміністрування”, “публічне управління” в системі суспільно-політичної трансформації [Електронний ресурс] // Електронний журнал “Державне управління: удосконалення та розвиток”. 2015. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865>
  18. *Философия истории: антология / сост., ред. и вступ. ст. Ю. А. Кимелова.* Москва: Аспект-Пресс, 1995. 361 с.
  19. *Brizova M.* History of the state administration of the Czech Republic. Prague: Ministry of Regional Development of the Czech Republic, 1999. P.3.
  20. Decentralization: a sampling of definitions (Working prepared in connection with the joint UNDP – Government of Germany evaluation of the UNDP role in decant – realization and local governance), October 1999.
  21. Ocena nowego zasadniszego podzialu terytozialnego panstwfa przygeta przez Rade Minisrow w dniu 12 grudnia 2000 z. Warszawa.
  22. *Rice E. M.* Public administration in post-socialist Eastern Europe // Public Administration Review. 1992. № 2. P.117.
  23. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. // Dziennik Ustaw. 2001. №142. Poz. 159.

**Shinkovich A. The archetypal foundations of the justification of the phenomenon of “public administration” in the context of the transformation processes inherent in public administration.**

The article attempts to clarify the essence and features of the concept of “public administration” in the context of radical transformations of public administration models (systems). The emphasis is placed on the fact that public administration, as a complex social phenomenon, is becoming increasingly developed due to democratization, decentralization, and openness of government.

The radical transformations of states and societies in modern conditions have led to marked transformations of government models. In theoretical and practical terms, the problem of clarifying the essence of the peculiarities of the phenomenon of “public administration”, which to date does not have sufficient justification, especially in “comparison” with the concept of “public administration”, has become urgent. Although most theories of public administration explain such governance as maximally democratic, decentralized, with wide public participation, public administration is often interpreted as a very specific phenomenon.

The author of the article proceeds from the assumption that the modern transformations of the models of public administration are first and foremost related to the radical changes of the relations between the states and societies, between the authorities and civil society. These subjects – subject and subject – object relations are becoming increasingly complex, but decentralized, democratic and liberal. Public administration is becoming more and more partner in content.

Therefore, in explaining the phenomenon of “public administration”, in the further search for its “difference” from the concept of “public administration” should proceed conceptually from the following:

1. It is necessary to take into account the fundamental fact that public administration and administration closely combine the two components. The first is the presence of a public authority that must be as open and democratic as possible. The second is the variety of democratic procedures involved in the public administration of the general public, the numerous civil society institutions involved in the development and adoption of public administration decisions and its practical implementation.

2. It is certainly not necessary to put a mark of equality between public administration and administration for the reason that by their role, the procedural implementation in the process of solving public problems and problems, they are quite different and, therefore, should be used, explained in combination.

3. Finally, the optimal model of modern public administration can be characterized as a partnership (state-society), which is built on the close interaction of government and civil society and is ensured by the developed social sounds between all subjects of public-administrative activity.

4. Public administration will continue to acquire a public-power nature in which the purely ideological dominant will minimize its role and importance. Already in the beginning of the XXI century, the processes of loss of political systems and regimes in many, especially highly developed countries, a pronounced ideological feature, and the leading positions came liberalization, decentralization, democratization of countries and societies, social relations between people, social relations between people. The modern development of human communities assures that such processes are almost irreversible.

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-02/58-97-104>

Надійшла 2 грудня 2019 р.