

Босак О.З.,
аспірант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ

Публічне управління як нова модель управління у державному секторі

У статті детально розкрито зміст поняття публічного управління та показано, що термін “державне управління”, який використовується в Україні, не є точним відповідником терміна “публічне управління”. Визначаються основні чинники, що вплинули на появу в багатьох країнах світу такої нової форми управління у державному секторі, як публічне управління. На основі осмислення особливостей еволюції моделі управління в державному секторі обґрунтовується необхідність впровадження у науковий обіг поняття “публічне управління”.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, державне управління, еволюція моделі управління у державному секторі.

Босак О.З. Публичное управление как новая модель управления в государственном секторе

В статье подробно раскрыто содержание понятия публичного управления и показано, что термин “государственное управление”, который используется в Украине, не является точным соответствием термина “публичное управление”. Определяются основные факторы, повлиявшие на появление во многих странах мира такой новой формы управления в государственном секторе, как публичное управление. На основе осмысления особенностей эволюции модели управления в государственном секторе обосновывается необходимость внедрения в научный оборот понятия “публичное управление”.

Ключевые слова: публичное управление, публичное администрирование, государственное управление, эволюция модели управления в государственном секторе.

Bosak O.Z. Public Management as a New Model of Management in Public Sector

The article elaborates upon the concept of public management and demonstrates that the term *state management* (usually translated into English as *public administration*), which is used in Ukraine, is not an exact match of the term *public management*. It identifies the main factors, which influenced the development of this new form of management in the public sector in many countries around the world. Based on the understanding of the peculiarities of the evolution of management model in the public sector the need is justified for the introduction of *public management* into the scientific communication.

Key words: public management, public administration, state management, the evolution of the management model in public sector.

Постановка проблеми. В кінці ХХ – на початку ХХІ ст. уряди багатьох країн світу здійснили ряд реформ, що сприяли покращенню їх функціонуванню, у відповідь на вимогу громадян, які були невдоволені великою кількістю державних установ та не надто високою якістю надання ними публічних послуг. Уряди експериментували з багатьма концепціями вдосконалення своєї роботи та зменшення коштів платників податків на реалізацію державних програм. Ціла низка політичних, соціально-економічних та інституційних факторів спричинила появу нової форми управління в публічному секторі. Нові реалії вимагали застосування нових підходів до управління: заміни традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг. Трансформації урядів супроводжувалися заміною традиційних механізмів управління на ринкові: “наказувати і контролювати” на “мотивувати та отримувати результат”. Підвищення продуктивності роботи державних установ, запровадження ринкового стилю управління, децентралізація,

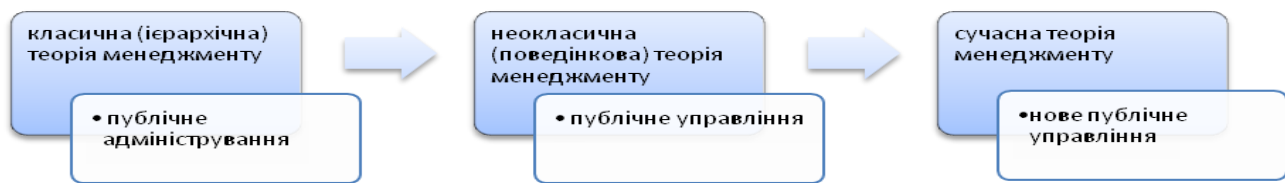
фокусування уваги на результатах, а не на процедурах – основні чинники, що вплинули на появу нової форми управління у державному секторі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Модель ідеальної бюрократії, яку запропонував Макс Вебер, зазнала великої критики вже в другій половині XX ст. Використання цієї моделі на практиці показало, що лише завдяки чіткій управлінській ієрархії та дотриманню жорстких правил не можна очікувати значного підвищення ефективності управління. “Формальна знеособленість” працівників та зосередженість на удосконаленні операцій їх роботи не дало змогу класичній теорії менеджменту максимально успішно вирішити проблему підвищення продуктивності праці. На подальший розвиток науки управління значно вплинула поведінкова теорія менеджменту, яка приділила велику увагу значенню людського фактора в управлінні. Представниця цієї школи – американка Мері Паркер Фоллетт визначила управління (англ. – *management*) як “мистецтво виконувати роботу через інших людей” [6, с. 17]. Це визначення вказує на те, що підвищити дієвість управління можна шляхом підвищення ефективності використання людських ресурсів. Відповідно до неокласичної теорії менеджменту у центрі уваги перебуває людина, а не організаційна структура. Так, у державному секторі модель публічного адміністрування (“бюрократична модель”) трансформувалася у модель публічного управління (“ринкова модель”): акценти змістилися з виконання роботи згідно з інструкціями та чіткими правилами на роботу, що спрямована на надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів. Незважаючи на те, що управління у приватній та публічній сферах почало здійснюватися подібно, публічне управління має свої особливості. Головна мета будь-якого управлінця у публічній чи у приватній сфері – з мінімальними витратами ресурсів, часу і зусиль досягнути максимальної ефективності, дієвості і результативності. Основне ж завдання, яке стоїть перед публічним управлінцем, відмінне від завдання, яке виконує бізнес-управлінець. Якщо бізнесовий управлінець своєю діяльністю прямо впливає на отримання прибутку певної підприємницької одиниці, то публічний управлінець – на якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому. Публічний управлінець намагається найбільш раціонально використати наявну інфраструктуру для надання публічних благ та задоволення суспільного інтересу.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Зважаючи на розвиток науки управління, модель управління в державному секторі еволюціонувала. Проте досі у вітчизняній науці недостатньо дослідженим залишається питання про співвіднесення поняття “державне управління” та “публічне управління”.

Тож *мета статті* – на основі аналізу зарубіжних та вітчизняних наукових джерел розкрити поняття публічного управління та визначити основні чинники, що вплинули на його появу у різних країнах.

Виклад основного матеріалу. Класична теорія менеджменту у державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування (англ. – *public administration*), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління (англ. – *public management*), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (англ. – *new public management*) (див. рисунок).



Еволюція моделі управління у державному секторі

Термін “публічне управління” (англ. *public management*), який замінив термін “публічне адміністрування” (англ. *public administration*), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. [4, с. 15]. “Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики” [4, с. 15] (визначення Кілінга). Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій.

У літературі можна знайти багато різних визначень публічного адміністрування та публічного управління. У глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про те, що термін “публічне адміністрування” має два тісно пов’язаних значення: 1) 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; 2) 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 [11]. Щодо терміна “публічне управління”, то Програма розвитку ООН послуговується визначенням, запропонованим американським ученим Джеєм М.Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: “Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності” [12]. Відповідно до теорії публічного управління діяльність уряду і неприбуткових організацій в деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектора. Таким чином, одні й ті самі управлінські інструменти, що максимізують ефективність та результативність роботи, можуть використовуватись як у приватному, так і у публічному секторі. Джей М.Шавріц наголошує на тому, що належне публічне управління має бути сфокусоване на забезпечення спроможності задля досягнення результатів. Роль

менеджерів у публічному секторі полягає у тому, щоб “заохочувати працівників, а також представників широкої громадськості та окремих організацій, працювати разом для досягнення результатів, на які вони, можливо, мають незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади” [12].

Крістофер Полліт, професор з публічного управління Лювенського католицького університету, стверджує, що термін “публічне управління” може вживатися у щонайменше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків (1), структури і процедури органів державної влади (2), системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур (3) [8, с. 12-13]. Публічне управління включає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Для того щоб якнайкраще розкрити зміст нового поняття “публічне управління”, звернемося до етимології слів “публічний” та “управління”. Поняття “публічний” походить від латинського слова *publicus* – суспільний, народний. Мовознавець-лексиколог та перекладач Юліан Кобилянський у своєму латинсько-українському словнику слово *publicus* перекладає як “людовий, народний, громадський, державний” [20]. “Словник іншомовних слів” визначає поняття “публічний” як відкритий, гласний, суспільний [23, с. 560]. “Новий тлумачний словник української мови” подає кілька значень слова “публічний”: 1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний. 3. Стосується публіки [21, с. 843].

Оскільки в українській мові слова “публіка” (з наголосом на літеру “і”) з діалектичного означає “ганьба, сором”, то це породжує неоднозначне ставлення до використання слова “публічний” у словосполученні “публічне управління”. Однак, звернувшись до етимології слова “публіка”, отримуємо підтвердження того, що основне його значення – “народ, люди”. Про це свідчить визначення цього поняття в “Етимологічному словнику української мови”: “публіка” – група людей, що зібралася де-небудь (глядачі, слухачі); народ, люди; *публікатор, публікація, публіцист, публіцистка, публічний, публіцистичний, публікувати*; старе слово “публице” означає “публічно, всенародно” (1646 рік); запозичення із середньолатинської мови (слово “публіцист” і похідне від нього – з французької *publiciste від public* “публічний”, лат. *Publicum (vulgus)* “простий (народ)” виникло з лат. *publicus* “народний”, що постало внаслідок накладання лат. *poplicus* “належний народові”, утвореного від *populus* “народ” і *publicus* “належний дорослим”, похідного від *pubes*, “волосся, що з’являється при повнолітті; дорослі; народ”, спорідненого з лат. *puer* “хлопець” [17, с. 625]. Лексикограф Володимир Даль виводить зміст терміна “публічний” з терміна “публіка” (від лат. *publica* – суспільство, народ, люди) і визначає його як всенародний, оголошений, явний, відомий; організований для публіки, суспільства, народний, загальнонародний, всенародний, вселюдний; всіма спільний, такий, що всім належить [11, с. 535]. Провідний експерт з аналізу державної політики Олександр Кілієвич перекладає англійське слово *public* на українську мову як “громадський, публічний, державний” [18, с. 292].

У юридичних енциклопедіях і словниках термін “публічний” розкривається у таких словосполученнях, як “публічна влада” (суспільно-політична влада, народовладдя) та “публічне право” (система правових норм, якими регулюються

суспільні відносини у сфері публічної влади) [24, с. 196-198]. У Конституції України (ст. 5) чітко зазначено, що “народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” [19]. Отже, коли ми говоримо про публічну владу, то маємо на увазі владу, джерелом якої є народ. Коли ми говоримо про публічне управління, то, відповідно, маємо на увазі управління, участь у якому бере народ.

Етимологія слова “управління” чи його синоніма, запозиченого з англійської мови, – “менеджмент” вказує на те, що в обох випадках йдеться про вміння управляти. Англійське слово *to manage* (управляти) походить від латинського слова *manus* (рука). У “Новому тлумачному словнику української мови” слово “управляти” має таке тлумачення: 1. Спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати. 2. Користуючись кермом та іншими регулюючими пристроями, спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь; спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [21, с. 642].

Спочатку терміном “менеджмент” позначали вміння управляти кінями, згодом – вміння володіти зброєю та керувати колісницями, сьогодні позначають вміння управляти людьми, організаціями, процесами. Пітер Ф.Друкер визначає управління як “специфічний вид діяльності, який перетворює неорганізований натовп на ефективну цілеспрямовану продуктивну групу” [7, с. 48]. “Управляти – це передбачати, організовувати, розпоряджатися, узгоджувати, контролювати” [2, с. 8], – визначення Анрі Файоль. М.Х.Мескон у термін “управління” вкладає той самий зміст, що й інші теоретики у сфері управління: “Менеджмент – це процес планування, організації, мотивації та контролю працівників організації, які забезпечують досягнення їх цілей” [5, с. 16]. Менеджмент (за Оксфордським словником англійської мови) – це спосіб, манера спілкування з людьми; влада та мистецтво управління; уміння особливого роду й адміністративні навички; орган управління, адміністративна одиниця; інтеграційний процес, за допомогою якого професійно підготовлені спеціалісти формують організації і управляють ними шляхом постановки цілей і розробки способів їх досягнення [22]. В українському словнику знаходимо таке визначення: “Менеджмент – цілеспрямований вплив на діяльність усіх працівників організації для успішного досягнення встановлених ними ринкових цілей у змінному середовищі шляхом продуктивного використання наявних ресурсів” [3].

З наведеного огляду можна зробити висновок, що розмежовувати значення іменників “менеджмент” і “управління” не можна. У німецькій та польській мовах також прижилося запозичене з англійської мови слово “менеджмент”, яке вживається як синонім німецького слова *verwaltung* та як синонім польського слова *zarządzanie*. Виходячи з рекомендацій більшості словників та визначень теоретиків у сфері управління можемо стверджувати, що українським відповідником англійського терміна *public management* буде “публічне управління”.

Галузь науки державного управління, запроваджена в Україні Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь” № 1328 від 29 листопада 1997 р., розвивається вже другий десяток років. Все ж історія науки державного управління розпочинається у кінці XIX ст.

У науковій літературі можна знайти багато визначень державного управління. У навчальному посібнику “Державне управління”, який було опубліковано у 2003 р., знаходимо таке трактування: “державне управління – це 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” [14, с. 32]. Особливий наголос робиться на тому, що здійснення державного управління спирається на владу як на організовану силу суспільства, здатну до примусу [13, с. 94]. Словник-довідник “Державне управління” визначає державне управління як “практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання, або перетворення, що спирається на її владну силу” [15, с. 63].

В основу визначень державного управління, які надаються більшістю українських науковців, покладено класичне розуміння управління в державному секторі, що було запропоноване Максом Вебером.

Інтегрований підхід до управління, який використовується сучасною теорією менеджменту, розглядає “організацію як відкриту систему, яка постійно взаємодіє із зовнішнім середовищем, до якого має пристосовуватися” [9]. Сьогодні, розробляючи найкращу модель управління, необхідно враховувати всі елементи внутрішнього та зовнішнього середовища організації. Один із сучасних дослідників публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що “публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов’язана з політикою, законом та громадянським суспільством” [1, с. 26].

Висновки. Отже, саме класична модель управління у державному секторі набуває визнання в Україні, де й досі використовується термін “державне управління”, який не є точним відповідником терміна “публічне управління” та за своїм значенням є ближчим до терміна “публічне адміністрування”. Дуже часто два різних терміни *public administration* (публічне адміністрування) та *public management* (публічне управління) перекладаються з англійської мови на українську як “державне управління”.

Вважається, що основними рисами державного управління є його владний характер, витоками якого є державна воля та поширеність на все суспільство [10, с. 11]. Трактують державного управління як владного впливу держави на суспільну систему є найкращою ілюстрацією того, як в Україні сприймається та розуміється значення терміна “державне управління”. Ключовим аспектом державного управління є держава, у той час як ключовим аспектом публічного управління є народ. Слід відзначити, що в таких колишніх республіках Радянського Союзу, як Вірменія та Молдова, з’явився новий термін “публічне управління”. У посттоталітарних країнах ведуться наукові дискусії щодо переходу від державного управління до публічного. В Академії державного управління Республіки Вірменія магістри та аспіранти навчаються за спеціальністю “публічне управління”, яка замінила спеціальність “державне управління”.

Зважаючи на те, що управління будь-якою організацією (підприємством, неприбутковою організацією чи державною установою) в умовах ринкової економіки та демократії здійснюється інакше, ніж в умовах централізованої командно-адміністративної системи, державне управління як вид діяльності також мало б видозмінюватися. Звернемося до визначення державного управління, яке подає “Енциклопедичний словник з державного управління”, що був опублікований у 2010 р.: “Державне управління – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між

державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами” [16, с. 150]. Сьогоднішнє розуміння сутності державного управління деякими українськими вченими є досить наближеним до розуміння сутності публічного управління. Доктор наук з державного управління В.Д.Бакуменко стверджує, що “розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та зокрема в Україні. Відтак сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу” [16, с. 150]. Зважаючи на вищезазначене, можемо констатувати, що новий зміст, що вкладається у термін “державне управління”, є наближеним до змісту, що вкладається у такий новий термін, як “публічне управління”.

Еволюція менеджменту у державному секторі привела до появи таких нових понять, як “належне врядування” (*good governance*), “глобальне врядування” (*global governance*), “зайняте врядування” (*engaged governance*) тощо.

Перспективи подальших досліджень. Зазначені терміни потребують докладного вивчення в Україні та систематизації найкращих зарубіжних практик. Важливо, удосконалюючи впроваджені наукові досягнення у сфері державного управління, наслідувати найкращі зарубіжні тенденції та практики і сприяти розвитку науки публічного управління.

Список використаних джерел

1. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda / G. Bouckaert. – Berlin : Duncker & Humblot, 2002.
2. Fayol, Henri (1916), Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle, Paris, H. Dunod et E. Pinat. – Режим доступу : <http://www.worldcat.org/>
3. Режим доступу : <http://www.management.com.ua/>
4. Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972), London: Allen & Unwin.
5. Management / Michael H. Mescon, Michael Albert, Franklin Khedouri. – 3rd ed. – Cambridge, MA [etc.], 1988. – 349 p.
6. Mary P. Follett. Creating Democracy, Transforming Management, Tonn, Joan C., New Haven: Yale University Press, 2003. 366 p.
7. Peter F. Drucker. The Practice of Management, Butterworth-Heinemann, 1999. – 399 p.
8. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – 240 p.
9. Rensis Likert, Management System Theory. – Режим доступу : <http://www.learnmanagement2.com/likert.htm>
10. Бакуменко В. Д. Теоритичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
11. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В. И. Даль. – М. : Рус. яз., 1999. – Т. 3: П. – 1999. – С. 535.
12. Глосарій Програми розвитку ООН. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>
13. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
14. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
15. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

16. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
17. Етимологічний словник української мови : у 7 т. / ред. кол. : О. С. Мельничук (голов. ред. та ін. ; уклад. Р. В. Болдирев та ін., ред. тому 6 В. Т. Коломієць, В. Г. Скляренко). – К. : Наук. думка, 1983. – Т. 4. – Н-П. – 2003. – 656 с. – (Словники України).
18. *Кілієвич О.* Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.
19. Конституція України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
20. Латинсько-український словар для середніх шкіл / зладив Юліан Кобилянський. – Відень, 1912.
21. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. 42000 слів / уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко. – К. : Аконіт, 2000. – Т. 3 (О-Р). – 927 с.
22. Оксфордський словник англійської мови. – Режим доступу : <http://oxforddictionaries.com/definition/management>
23. Словник іншомовних слів / за ред. чл.-кор. АН УРСР О. С. Мельничука. – К., 1977.
24. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : “Укр. енцикл.”, 2003. – Т. 5 : П-С. – 398 с.