

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

Липовська Н. А., доктор наук з
державного управління, професор

Теоретичні основи публічного управління

- Аналіз категорії “публічне управління” у вітчизняній та зарубіжній літературі
- Сутність та поняття управлінських взаємовідносин, теоретичні підходи до управлінських взаємовідносин.
- Держава, інститути влади як суб’єкти управлінських взаємовідносин

В.Е. ЧИРЖИЙ

ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

institutiones

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТІ УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ПІДРУЧНИК

У двох томах

Том 2

Київ-Дніпропетровськ
2013

Управління – це організована діяльність, яка реалізовується за допомогою певного апарату і спрямована на досягнення конкретних цілей. Така діяльність, яка охоплює сферу справ державного характеру називається публічним управлінням. Термін “публічне управління” визначається багатьма способами і в різних площинах, наприклад, у предметній (сфера справ, що здійснюється) або суб’єктній (органи, які утворюють публічне управління). Крім того, найчастіше трапляються змішані визначення публічного управління, які охоплюють його суб’єктно-предметне трактування.

Згідно з одним із таких визначень публічне управління – це комплекс дій, функцій та організаційної і виконавчої діяльності, які здійснюються для реалізації державних справ різними суб’єктами, органами та інституціями на підставі закону та відповідно до визначених правових форм. Існують багато визначень публічного управління, а також багато його поділів. Один із них – це поділ публічного управління, який пропонує професор Ян Болд, на управління урядом територіальне управління, державне управління, до якого належать організаційні одиниці, що не є складовими ні управління урядом ні територіального управління.



Система управління - організований, регуляторний та інтегрований вплив на суспільство й групову життєдіяльність, що здійснюється безпосередньо чи опосередковано – через державу, самоврядні структури, партії

Термін «публічне управління»

вперше введений англійським автором Д. Кілінгом у 1972 р. В інтерпретації Д. Кілінга публічне управління – «пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави: публічне управління спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і передбачає якнайповніше застосування владою принципу публічності – відкритості та прозорості діяльності її апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо».

В. Баштанник детермінує публічне управління як цілеспрямований, організаційний, системний вплив політичної влади на життєдіяльність суспільства. Визначальним суб'єктом такого управління в межах суспільних взаємовідносин вчений вважає **орган публічної влади** – складову частину державного апарату, групу осіб чи особу, наділені законодавчо встановленими владними повноваженнями для виконання завдань і функцій управління

Суб'єкти публічного управління

- органи державної влади, зокрема органи виконавчої влади,
 - органи місцевого самоврядування,
- а також інші суб'єкти у разі делегування їм публічних повноважень

Механізм публічного управління

- По-перше, це сукупність усталених правил координаційної взаємодії суб'єктів політико-владних відносин, заснованих на співробітництві.
- По-друге, це володіння відповідними можливостями, ресурсами для вступу суб'єктів в політико-владні відносини.
- По-третє, політичний механізм публічного управління оцінюється во взаємодії, процесі розробки, прийняття, реалізації та контролю тих чи інших конкретних політико-владних рішень

Визначення поняття „ публічне адміністрування”

Політична категорія

- Фаза у циклі розроблення публічної політики
- Реалізація публічних інтересів
- Колективне виконання того, що не може бути добре виконане індивідуально
- Діяльність уряду

Правова категорія

- Правове регулювання
- Закон в дії
- «Королівська щедрість»

Управлінська категорія

- Функції уряду
- Спеціальність з менеджменту
- Мистецтво і наука

Професійна категорія

- Професійна категорія
- Ідеалізм в дії
- Професія
- Академічна сфера

класична (ієрархічна)
теорія менеджменту



неокласична
(поведінкова) теорія
менеджменту



сучасна теорія
менеджменту

• публічне
адміністрування

• публічне управління

• нове публічне
управління

***Еволюція моделі управління
у державному секторі***

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

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”

Крістофер Поллітт, 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). 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.

“Публічний”:

1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий.
2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.
3. Стосується публіки

“Публіка” – група людей, що зібралася де-небудь (глядачі, слухачі); народ, люди

Управління

У “Новому тлумачному словнику української мови” слово “управляти” має таке тлумачення:

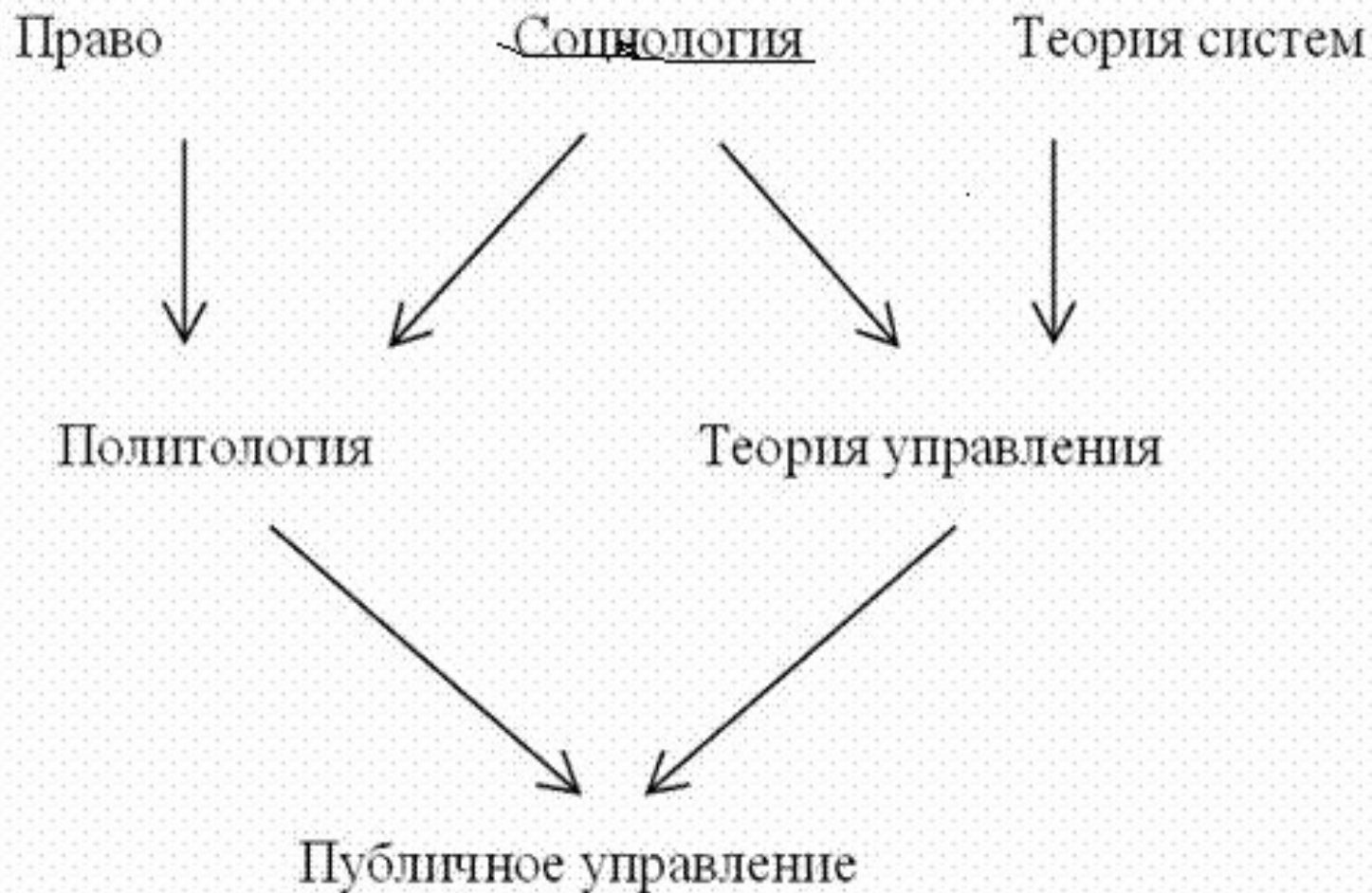
1. Спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати.

2. Користуючись кермом та іншими регулюючими пристроями, спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь; спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь

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

“Генеалогическое древо” науки публичного управления



Публичная власть



Публичная власть - институт упорядочения общественных отношений

Решения имеют
общеобязательный
характер
и подлежат
исполнению



Обладает
монополией
на принуждение в
случае нарушения
законов

Представляет
интересы
внутренние
и внешние

Платонівський кругообіг державного устрою



Особливості влади в первісному суспільстві

Влада належить усьому
людському колективу
в цілому

Вища влада — загальні
збори (рада) усіх дорослих
членів колективу

Повсякденне управління
колективом здійснює
обраний старійшина

Влада підтримується
авторитетом, довірою,
повагою до старійшини

Усі члени суспільства
мають рівні
права та обов'язки

Відсутність спеціальних
органів примусу

- Протягом століть формувався чіткий взаємозв'язок: «людина - суспільство - держава», які є базовими елементами системи державного управління. Через дотримання цієї логічної послідовності, досягається їх співіснування та паритетність у державному управлінні.

- Відносини держави з суспільством та особою носять субординаційний характер. Суспільство формує державу, а потім їй підпорядковується. За наявності громадянського суспільства та правової держави такий зв'язок має бути координаційним

М.Бердяев

- треба виходити з принципу: держава існує для людини, а не людина для держави, адже «выносимы лишь те государства, которые имели бы символику ценности человека, а не величия государства». Відносно влади та уряду, на його переконання, вони виступають лише захисниками та гарантами прав людини, а державна влада зберігає відносне функціональне значення

Фома Аквінський

- «правильно управляють ті урядовці, котрі не чинять утисків громадянам і не заважають їм домагатися почестей; не обманюють народ заради власних інтересів; і котрі залучають здібніших (із середовища громадян) до політичної діяльності; а ще підтримують хороші стосунки зі своїми колегами і діють спільно в інтересах народу»

В.Липинський

- взаємовідносини держави та суспільства визначає закон, в основі якого покладений принцип взаємного обмеження права сильніших правом слабших і права слабших правом сильніших.
- Закон, підкреслював вчений, існує при гармонійному співвідношенні громадянського суспільства та держави

М.Бакунін

- у роботах «Анархия и Порядок» та «Кнуто-германская империя и социальная революция» акцентує увагу на тому, що у суспільстві, побудованому за теорією метафізиків, є два досить різних і навіть протилежних види відносин, що можуть існувати між індивідами. По-перше, - це експлуатація, а по-друге - управління. Якщо управляти означає присвячувати себе благу тих, ким управляють, то цей другий вид відносин дійсно знаходився у повному протиріччі з першим.

- Експлуатація та управління - два невід'ємних один від одного виразу того, що називається політикою, причому перша дає способи управляти та утворює необхідну основу, так само як і мета управління, що, у свою чергу, гарантує та легалізовує можливість експлуатувати. З початку історії вони складають, власне кажучи, реальне життя держав: теократичних, монархічних, аристократичних і навіть демократичних

Б.Чичерін

у роботі «Собственность и государство» (1883 р.) зазначає, що вільним суспільством неможливо управляти як «крѣпостнымъ», адже є незалежні елементи з якими потрібно вміти справлятися. Управляти вільним суспільством можна тільки перебуваючи з ним у безпосередньому спілкуванні, що можливо лише при вільних установах. Тільки за цих умов, спільно обговорюючи державні справи з представниками суспільства, уряд зможе визначити не лише напрям, а й отримати від них підтримку. Натомість якщо «власть, которая не захочет употреблять этого орудія, неизбежно упуститъ общественное руководство изъ своихъ рукъ»

У роботі «Путь к очевидности» (1954 р.) І.Ільїн зазначає

- «мы все нуждаемся друг в друге; мы связаны этой нуждой друг с другом: от каждого идет нить отношений к каждому другому и, кроме того, - нить отношений к нашему общему достоянию». Вчений наголошує, що «мы - единая духовная и правовая община, управляющаяся единой верховной властью и связанная единством жизни, творчества и исторической судьбы. Мы - государство»**

Варіанти взаємовідносин держави та суспільства:

- суспільство пригноблюється державою, внаслідок чого виникає тоталітарний режим;**
- існує хитка рівновага між державою та суспільством, що призводить до виникнення авторитарних режимів;**
- держава виконує волю суспільства і діє в межах права, що можливо за демократичного режиму**

У науковій літературі виділяють три основні пари суперечностей:

громадянського суспільства та держави;

економіки і держави;

громадянського суспільства та економіки.

Перша з них пов'язана з процесом побудови правової держави та формуванням громадянського суспільства. Друга пара містить цілий ряд протиріч, серед яких, насамперед, співвідношення і взаємовідносини приватної та державної власності, певний рівень розвитку ринкових відносин та державне регулювання економіки, суперечності між економічними та політичними інтересами. Третя пара полягає у тому, що закони економіки інколи мають антисоціальну спрямованість, а деякі з них навіть суперечать соціальній справедливості, замість того, щоб захищати структури громадянського суспільства

Взаємовідносини суб'єкта та об'єкта державного управління

- це процес, за яким суспільство в особі територіальних громад за допомогою засобів управління встановлює прямий зв'язок з державою і в результаті спільної, партнерської діяльності через економічний, політичний і духовний напрями поля взаємовідносин отримує продукт (матеріальний та нематеріальний) для життєдіяльності суспільства та подальшого розвитку держави.**

Політична система суспільства –

- цілісна, упорядкована сукупність політичних інститутів, політичних ролей, відносин, процесів, принципів політичної організації суспільства, підпорядкованих кодексу політичних, соціальних, юридичних, ідеологічних, культурних норм, історичним традиціям і установкам політичного режиму конкретного суспільства

Структура політичної системи –

- сукупність владних інститутів, що пов'язані між собою і створюють стійку цілісність**

Структурні елементи політичної системи:

- Політичні інститути
- Політичні відносини
- Політичні принципи та норми
- Політична культура
- Політична свідомість
- Політична ідеологія
- Політична участь та поведінка
- Соціальні суб'єкти політики
- Механізми політичної комунікації

Підсистеми політичної системи

Інституціональна:
держава,
партії, групи тиску, ЗМІ
та ін.

Нормативна:
політичні, правові,
моральні тощо

Функціональна:
засоби та ресурси
реалізації влади

Коммунікативна:
форми взаємодії
влади, суспільства,
індивіда

Культурна:
система цінностей,
релігія тощо

Структура політичного режиму:

	Тоталітарний	Авторитарний	Демократичний
Принцип легітимності	Не актуальний	Не актуальний	владні рішення відповідають цінностям, котрі поділяє більшість суспільства
Структура інститутів	Пірамідальна, максимальна концентрація влади	Пірамідальна, концентрація влади у лідера чи групи	Матрична, вплив неполітичних інститутів на політичну систему
Партійні системи	Масова, монополююча партія	Моно- або біпартійна система, можлива наявність опозиції	Багатопартійність, плюралізм
Форма держави	Фактично – унітарна абсолютна монархія	Номінально – унітарна президентська республіка	Президентська чи парламентська республіка, як унітарна, так і федеративна

Публічне управління

- втручальне публічне управління;
- сприяльне публічне управління;
- забезпечувальне публічне управління;
- делеговане публічне управління;
- виконавче публічне управління;
- розпорядче публічне управління

Публічним управлінням є зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України.

Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права.

ДЯКУЮ ЗА УВАГУ