

**Дашко І.М.**, к. е. н.,  
доцент кафедри обліку та менеджменту  
*Криворізький факультет*  
*Запорізького національного університету*

## СУТНІСТЬ ТА МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОЦЕСУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

**Дашко І.М. Сутність та механізм здійснення процесу публічного адміністрування.** У статті досліджено теоретичні проблеми сутності та механізму здійснення процесу публічного адміністрування. Розкрито функції публічного адміністрування. Зазначено, що функції публічного адміністрування становлять єдине ціле, тому їх аналіз дає можливість зрозуміти особливості взаємовідносин суб'єктів публічного адміністрування. Узагальнено структуру механізму публічного адміністрування.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, управління, менеджмент, влада, держава, суспільство, оточення, політика.

**Дашко И.Н. Сущность и механизм осуществления процесса публичного администрирования.** В статье исследованы теоретические проблемы сущности и механизма осуществления процесса публичного администрирования. Раскрыты функции публичного администрирования. Указано, что функции публичного администрирования составляют единое целое, поэтому их анализ дает возможность понять особенности взаимоотношений субъектов публичного администрирования. Обобщена структура механизма публичного администрирования.

**Ключевые слова:** публичное администрирование, управление, менеджмент, власть, государство, общество, окружение, политика.

**Dashko I.M. The essence and implementation mechanisms of the process public administration.** In the article theoretical problems of the essence and mechanism of public administration process implementation are investigated. Public administration functions are revealed. It is noted that the functions of public administration constitute a united whole, because their analysis makes it possible to understand the peculiarities of the relations of the subjects of public administration. The structure of the mechanism of public administration is generalized.

**Key words:** public administration, management, management, power, state, society, environment, politics.

**Постановка проблеми.** Публічне адміністрування як аспект управлінської діяльності існує стільки, скільки функціонують політичні системи та скільки вони намагаються досягти мети програм, поставлених політиками. Безперечно, публічне адміністрування є одним з аспектів більш широкого поняття, а саме управління, зміст якого було визначено як певну дію для досягнення конкретної мети.

Публічне адміністрування є тим сектором управління, який є знайденим в «політичному оточенні». Зміст адміністрування є близьким до такого, що визначено в теорії управління для адміністративних методів впливу керуючого суб'єкта на об'єкт: «це способи і прийоми, дії прямого і обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних керівних компонентів держави».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання сутності та механізмів здійснення процесу публічного адміністрування аналізували такі науковці, як, зокрема, А. Авер'янов, В. Бакуменко, І. Грицяк, В. Загорський, А. Колодій, І. Коліушко, М. Лахижа, В. Малиновський, В. Мартиненко,

П. Надолішний, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Черчатий, Ю. Шаров. Проте вдосконалення теоретичних проблем сутності та механізму здійснення процесу публічного адміністрування, його функції потребують більш детального вивчення та розробки певних рекомендацій, адже майже не приділяється увага саме механізму здійснення процесу публічного адміністрування, яке широко застосовується в практичній діяльності держави.

Публічне адміністрування останнім часом є предметом вивчення багатьох вчених і фахівців, як вітчизняних, так і зарубіжних, але, незважаючи на це, залишаються невирішеними питання в понятійному апараті, теоретичних, методологічних та практичних аспектах, а також нормативно-правовому забезпеченні в сутності та механізмах здійснення процесу публічного адміністрування через органи місцевого самоврядування та механізми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування.

**Постановка завдання.** Метою статті є огляд літературних джерел та узагальнення проблем сутності й механізму здійснення процесу публічного

адміністрування, які висвітлені в українській та зарубіжній літературі.

**Виклад основних результатів.** Поняття «публічне адміністрування» з'явилося у зарубіжній літературі. Спочатку переклад терміна “public administration” був однозначним, а саме «державне управління», згодом було досліджено, що це поняття має полісемантичний характер і залежно від контексту перекладається ще як «публічне адміністрування», «публічна адміністрація» і навіть «суспільне управління», «управління на державному та місцевому рівні», «громадська адміністрація». Це стосується і термінів “public” і “administration”.

«Публічне» є категорією більш широкою, ніж «державне», а «адміністрування» – поняття більш вузьке, ніж «управління» [4].

У словнику Мюллера надано п'ять дефініцій “public” як прикметника:

- 1) суспільний, державний;
- 2) народний, загальнонародний;
- 3) публічний, загальнодоступний;
- 4) комунальний;
- 5) відкритий, гласний [11].

У професійному онлайн-словнику Мультиран є 15 таких дефініцій: «суспільний», «народний», «загальнонародний», «комунальний», «публічний», «загальнодоступний», «відкритий», «державний», «загальний», «казенний», «суспільного користування», «колективний», «гласний», «несекретний», «об'єднаний» [12].

Розглянувши складові поняття «публічне адміністрування», можемо говорити, що у словнику слів іншомовного походження зазначено, що «публічний» походить від лат. «суспільний», «народний» і має такі дефініції:

– який відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий;

– призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний [10].

У навчальному посібнику «Публічне адміністрування в Україні» зазначено, що адміністрування означає виконання певних завдань у рамках інструкцій, а те, наскільки добре чи наскільки ефективно, залишається за межами його уваги, оскільки контроль над цим є обов'язком політичного суб'єкта, що розробив інструкції [7].

Згідно з енциклопедією державного управління публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямі [2].

Г. Зінченко вважає, що система публічного адміністрування – це організаційні структури державного апарату, персонал яких реалізує сукупність

необхідних функцій, використовуючи комплекс відповідних форм, методів і процедур, а також прями та зворотні зв'язки між державою та суспільством [3].

На думку В. Коваленка, публічне адміністрування розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання адміністративних зобов'язань [6].

О. Кілієвич пропонує під “public administration” розуміти державне управління або впровадження державної політики переважно виконавчою гілкою влади [5].

Публічне адміністрування охоплює безліч інститутів сучасного суспільства та перебуває в призмі таких трьох глобальних підходів:

1) ринково-ліберальний (сформульований в концептуальних моделях нового менеджменту, оновленого управління і спирається на ринкову модель, «байдужу до політики», у якій громадянин постає в образі споживача);

2) ліберально-комунітаристський (розвивається в концепції «політичних мереж» і спирається на розвиток структурних взаємин (договірних) між політичними інститутами держави та суспільства, визнає рівність громадян);

3) підхід демократичного громадянства (спирається на особливе «сприйнятливий» адміністрування, яке покликане служити громадянину).

В межах кожного підходу формується сфера міждисциплінарної взаємодії. Зростає значення публічного адміністрування, що покликане забезпечити соціальний добробут і підвищити ефективність державного управління [13].

У публічному адмініструванні функції відображають його зміст. Зміст публічного адміністрування – це сукупність його процесів, відносин, зв'язків. Їх кількість та різноманітність свідчать про те, наскільки складним є публічне адміністрування.

Функції носять самостійний, об'єктивний та універсальний характер і використовуються в різних сферах публічного адміністрування. Вони є взаємопов'язаними і взаємозалежними, тісно інтегровані в процес публічного адміністрування і становлять єдине ціле з ним. Уся їх сукупність розкриває управлінський процес [1].

Функції публічного адміністрування наведено на рис. 1.

Необхідно зазначити, що функції публічного адміністрування здійснюються через форми і методи публічного управління, які показують шляхи і засоби процесу публічного адміністрування.

Отже, функції публічного адміністрування – це самостійні та якісно однорідні складові діяльності суб'єктів публічного адміністрування, об'єднані єдиною метою, особливостями реалізації.

Реалізація процесу публічного адміністрування відбувається за допомогою розроблення та втілення відповідних управлінських механізмів, що створюють умови для своєчасного та ефективного

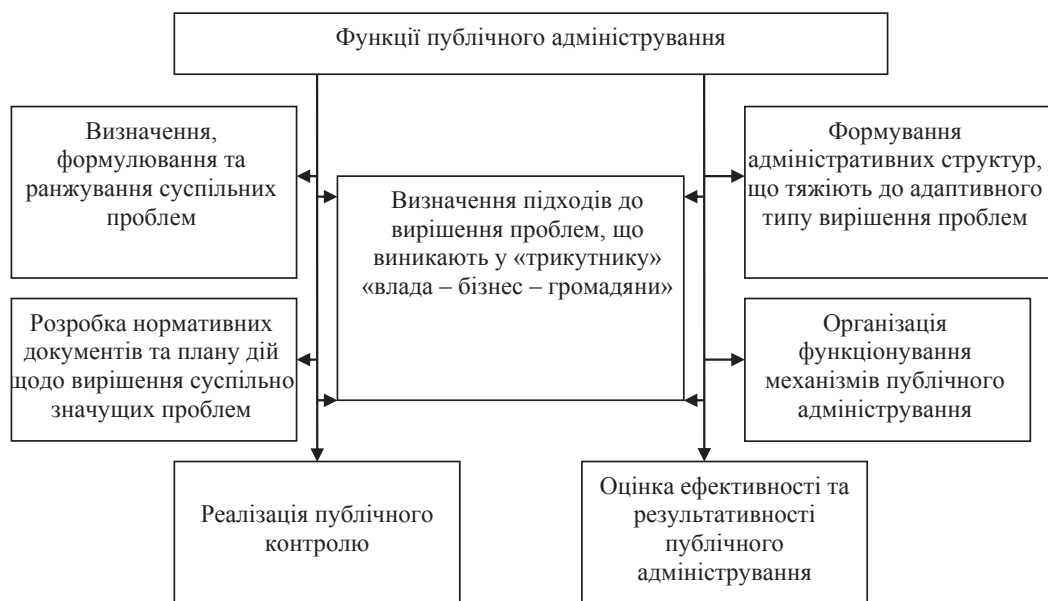


Рис. 1. Функції публічного адміністрування



Рис. 2. Поділ механізмів публічного адміністрування за видами владних суб'єктів

розв'язання наявних у цій сфері суперечностей. Механізми публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони в містах, міста, райони, області, уся країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами.

У складі механізмів публічного адміністрування за системами владних суб'єктів виділяють державні механізми публічного адміністрування, механізми здійснення публічного адміністрування через органи місцевого самоврядування та механізми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування (рис. 2) [8].

З огляду на наявність кількох рівнозначних етимологічних підходів до трактування поняття механізму всі наявні механізми (зокрема, механізми публічного адміністрування) з метою їх формування,

дослідження та удосконалення доцільно підрозділити на три досить відмінні один від одного типи:

1) механізми-знаряддя, що призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на якийсь об'єкт або його оточення шляхом застосування одного чи кількох узгоджених та відповідних справі засобів;

2) механізми-системи, які дають можливість представлення будь-яких систем як механізмів, що відображають сукупність взаємодій між усіма їхніми підсистемами та елементами;

3) механізми-процеси, що є визначеною послідовністю здійснення певних дій щодо перетворення об'єктів, на які вони спрямовані, та відображають зміни у стані цих об'єктів під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів (рис. 3).

Отже, механізми здійснення процесу публічного адміністрування є чітко вибудованими послідовностями дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного адміністрування відповідними органами або їх посадовими особами шляхом поступових



Рис. 3. Система механізмів публічного адміністрування

Елементи механізму	Учасники відносин					
	Центральні і ОВВ	Регіональні і ОВВ	Органи місцевого самоврядування	Галузеві установи	Споживачі послуг	Зацікавлені організації
Цілі						
Принципи	Зафіксовані в установчих документах					
Функції	Зафіксовані в установчих документах				фактичні	
Методи впливу на процес	Правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні			Надання послуг	Споживання послуг	Безпосередня участь
Технології та технічні засоби	Засоби зв'язку, комп'ютерна техніка тощо					
Інформація	Висхідна, низхідна					

Рис. 4. Узагальнена схема структури механізму публічного адміністрування

перетворень у стані об'єктів публічного адміністрування.

Кількість та розгалуженість механізмів здійснення процесу публічного адміністрування залежать від ступеня деталізації цього процесу, його поділу на складові за суб'єктами публічного адміністрування та окремими функціями, що мають бути реалізовані ними або конкретними посадовими особами (рис. 4) [8].

Необхідно зазначити, що перш за все до складу механізмів здійснення процесу публічного адміністрування повинні бути включені процесні механізми, що реалізуються Президентом України, Верховною Радою України, органами державної виконавчої влади, органами юстиції та органами місцевого самоврядування.

Оскільки процеси публічного адміністрування, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях управління, мають свої особливості та є досить складними (складеними), для них мають бути розроблені окремі процесні механізми. Прикладами таких механізмів є механізм врегулювання соціально-трудових відносин Міністерством праці та соціальної політики України, механізм управління охороною здоров'я відповідним головним управлінням обласної державної адміністрації, механізм управління комунальною власністю міста тощо.

Найбільш поширеними для публічного адміністрування є роботи з виконання внутрішніх функцій держави, а саме економічної, соціальної, культурно-освітньої, політичної, правоохоронної, екологічної.

Таким чином, за особливостями побудови механізми публічного адміністрування поділяються на цільові (спрямовані на досягнення певної мети) механізми публічного адміністрування, механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних етапах суспільного розвитку країни та механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами.

Оскільки публічне адміністрування стає не лише специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, але й необхідною умовою подальшого розвитку демократії в нашій державі [9], можна говорити про сприяння публічного адміністрування впровадженню демократичних цінностей та сталому розвитку нашої держави, тому з метою становлення в Україні необхідно:

- підвищити рівень підготовки державних службовців до роботи за умов публічної діяльності влади;
- розширити коло наукових інтересів у сфері формування засад публічності політичної та управлінської діяльності;
- інтенсифікувати процес впровадження електронного врядування;
- розробити теоретико-методологічні основи публічної політики в Україні шляхом проведення семінарів, круглих столів, конференцій з обміну

досвідом, зокрема з колегами з країн ЄС, що мають досвід публічної політичної діяльності.

**Висновки.** Публічне адміністрування у широкому сенсі пов'язане з функціонуванням усіх гілок влади, а саме законодавчої, виконавчої та судової, а отже, з архетипами демократії, при цьому публічне адміністрування – це модифікація класичного менеджменту в різних сферах життєдіяльності всього суспільства, тобто планування, організації та мотивації з акцентом на контролі за формуванням та використанням ресурсів, що має за мету їх ефективне використання органами влади (зокрема, регіональними та місцевими), бізнесом, громадянами (всі зацікавлені сторони) і за процесом надання публічних послуг.

Отже, публічне адміністрування – це залучення всіх зацікавлених громадян до процесів, що відбуваються на рівні міста, району, регіону чи країни з метою використання їх права, здібностей та можливостей здійснювати народну владу, самостійно ухвалювати рішення та реалізовувати функції публічного адміністратора, тобто соціального контролера, що має здатність до самоорганізації.

Таким чином, публічне адміністрування є складовою публічного адміністрування (врядування), метою якого постає розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління, спрямованих на забезпечення громадян на рівні світових стандартів.

### Список літератури:

1. Бородін І. Функції публічного управління. Теорія та історія держави і права. URL: <http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/12909/1/7.pdf>.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. Загорський та ін. Львів: ЛРІДУ, НАДУ, 2011. 712 с.
3. Зинченко Г., Иванова И., Лысенко В., Рогов И. Социология управления: учебно-метод. комплекс. Ростов-на-Дону: СКАГС, 2010. 48 с.
4. Колесникова К. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 3 (42). С. 3–8.
5. Кузнецов А. Концептуальні підходи до формування понятійного апарату сфері публічного управління. Понятійно-категоріальний апарат публічного управління. Київ: НАДУ, 2010. С. 38–43.
6. Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І. та ін. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
7. Дзюндзюк В., Коротич О., Мельтюхова Н. та ін. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В. Корженка, Н. Мельтюхової. Харків: вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 256 с.
8. Публічне адміністрування в Україні: механізми та технології публічного адміністрування в Україні. Електронна інформаційна бібліотека. URL: <http://info-library.com>.
9. Стадник М., Дяченко В. Публічне управління як чинник сталого розвитку. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листопада 2014 р.): у 2 т. / за наук. ред. Ю. Ковбасюка, С. Романюка, О. Оболенського. Київ: НАДУ, 2014. Т. 1. 150 с.
10. Термін «адміністрування». Економічна енциклопедія «Словopedia». URL: <http://slovopedia.org.ua/38/53392/377011.html>.
11. Термін «публічний». Англо-російський словник Мюллера. URL: [http://slovarus.info/eng\\_m.php](http://slovarus.info/eng_m.php).
12. Термін «публічний». Онлайн-словник Мультитран. URL: <http://www.multitrans.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public>.
13. Ястремська О., Мажник Л. Публічне адміністрування: навчальний посібник. Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.