

Д. Ю. Ткачук,
аспірант кафедри бізнес-управління та адміністрування,
Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8803-3218>

DOI: 10.32702/2306-6814.2024.1.152

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

D. Tkachuk,
Postgraduate student of the Department of Business Management
and Administration, Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

THEORETICAL ASPECTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

У статті досліджений зв'язок суспільного управління, публічної влади та публічного управління, розкрито поняття "управління" як визначального фактору урегулювання суспільних відносин, її структуру та форми здійснення, визначено сутність влади як системно утворювального стрижня побудови суспільних зв'язків та інструменту реалізації волі суспільства, розглянуто її прояви та процес застосування, систематизовано наукові погляди щодо трактування сутності дефініції "публічне управління" вітчизняними та зарубіжними вченими, обґрунтовано місце управлінської діяльності в системі публічного управління шляхом реалізації державно-управлінських повноважень органами влади, спрямованої на досягнення суспільно значущих цілей та забезпечення ефективного функціонування держави. Розкрито зміст принципів публічного управління та їх класифікацію як основоположних стандартів побудови системи управління, здійснення ефективного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Розкрито сутність функцій публічного управління, їх значення як ключових завдань держави, види, сферу та напрямки реалізації їх проявів, а також вплив на досягнення суспільних цілей і забезпечення добробуту громадян.

У статті зроблено висновок про необхідність поглиблення знань та досліджень в сфері публічного управління як невід'ємної наукової та практичної складової сучасності в процесі функціонування держави та розвитку суспільства.

Соціально-економічні зрушення та євроінтеграційні процеси в Україні актуалізують потребу у випрацюванні ефективної моделі управління державою, обумовлюють необхідність у формуванні нових методологічних підходів та управлінських технологій щодо актуальних суспільних питань. Теоретико-методологічне вивчення публічного управління є одним із важливих засобів нових державницьких реформ з метою подальшого удосконалення діяльності органів державної та місцевої влади, ширшого залучення суспільних мас до політичних та соціально-економічних перевтілень, спрямованих на перетворення України від відсталого країни до однієї з провідних держав Європи.

The article examines the relationship between public administration, public power and public administration, reveals the concept of "administration" as a determining factor in the regulation of social relations, its structure and forms of implementation, defines the essence of authority as a system-forming core of building public relations and a tool for realizing the will of society, its manifestations and the process of application are considered, scientific views on the interpretation of the essence of the definition of "public administration" by domestic and foreign scientists are systematized, the place of managerial activity in the system of public administration through the implementation of state-management powers by authorities, aimed at achieving socially significant goals and ensuring effective functioning of the state. The content of the principles of public administration and their classification as fundamental standards for the construction of the management system, the implementation of the effective functioning of state

authorities and local self-government are revealed. The essence of the functions of public administration, their importance as key tasks of the state, the types, scope and directions of their manifestations, as well as the impact on the achievement of social goals and ensuring the well-being of citizens, are revealed.

The article concludes about the need to deepen knowledge and research in the field of public administration as an integral scientific and practical component of modernity in the process of state functioning and social development.

Socio-economic changes and European integration processes in Ukraine actualize the need for a developed and effective model of state management, determine the need for the formation of new methodological approaches and management technologies regarding current social issues. The theoretical and methodological study of public administration is one of the important means of new state reforms with the aim of further improving the activities of state and local authorities, wider involvement of the public masses in political and socio-economic reincarnations, aimed at transforming Ukraine from a backward country into one of the leading states in Europe.

Ключові слова: суспільне управління, публічна влада, публічне управління, держава, функції управління, управлінська діяльність.

Key words: public administration, public authority, public management, state, management functions, management activities.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

На фоні соціально-економічних викликів та загроз суверенітету України, спричинених російською військовою агресією, питання поглиблення знань в сфері публічного управління і побудови ефективної структури державних органів займає чільне місце. Процес удосконалення публічного управління повинен відповідати сучасним тенденціям та викликам, які проявляються в необхідності розвитку системи публічної влади. На сьогоднішній день публічне управління перебуває на етапі становлення, тому виникає потреба в формуванні ефективної моделі управління, яка передбачає поглиблення зв'язків між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також як найповнішого залучення громадських організацій в процесі демократичного врядування з метою реалізації Плану повоєнного відновлення України. Саме тому реформування публічного управління є важливим і масштабним завданням, здійснення якого сприятиме вдосконаленню взаємодії суспільства з управлінськими інституціями.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблему публічного управління у свої працях висвітлювали як вітчизняні, Вороніна Ю.Є., Скидан О.В., Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Обушна Н.І., Бородин І.Л. та інші, так і зарубіжні науковці, такі як Кілінг Д., Жукаускас П., Вайнхардт Й., Андрюкайтен Р. Незважаючи на наявні дослідження, дана тема є нерозкритою і потребує поглибленого вивчення.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Визначення сутності поняття "публічне управління", його принципів та функцій.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Управління в системі суспільних відносин є визначальним фактором в забезпеченні рівноваги і сталого розвитку кожної держави. Суспільне управління — це процес керівництва, регулювання та організації різних аспектів суспільства з метою досягнення загального добробуту та гармонійного розвитку. Воно включає в себе організаційні структури, законодавство, політику, програми та стратегії, спрямовані на досягнення соціальних, економічних та культурних цілей суспільства. Суспільне управління має на меті забезпечення гармонійного розвитку суспільства, а також вирішення проблем та викликів, що виникають в процесі його функціонування. Воно здійснюється у формі саморегулювання, самоврядування державно організованого суспільства, територіального колективу, міжнародної спільноти [1, с. 9, 49].

Таким чином, в основі суспільного управління є влада, яка проявляється в процесі виконання суспільно значущих завдань.

Влада забезпечує реальну здатність і можливість суб'єкта соціального життя (соціуму) здійснювати свою волю, впливати на діяльність, поведінку людей за допомогою певних конкретних засобів (авторитету, права, насильства тощо) [2, с. 116]. Вплив влади сприяє поставленню та реалізації суспільно значимих цілей, встановлює відповідні зв'язки в суспільстві.

Одним із проявів влади є публічна влада. Згідно термінологічного словника Куйбіди В.С. та Білинської М.М., "публічна влада — це право, здатність і можливість організації суспільного життя, що виступає у формі державної влади та влади місцевого самоврядування, здійснюється на основі принципів субсидіарності та пропорційності з широким залученням громадян за допомогою спеціального ієрархічно і територіально організованого апарату від імені суспільства з легітимним використанням примусу, спрямована на

Таблиця 1. Принципи публічного управління

Функції	Сутність
Демократія	Заснований на відкритості, участі громадян у прийнятті рішень, відповідальності перед громадянами, дозволяє забезпечити взаємовплив між владою та громадянами, а також контроль за діяльністю державних органів
Законність	Забезпечує, щоб усі дії та рішення державних органів базувалися на законі, забезпечуючи легітимність та стабільність, допомагає підтримувати рівність перед законом та захищати права громадян
Ефективність та результативність	Прагнення до досягнення максимальних результатів та оптимального використання ресурсів, сприяє забезпеченню оптимального виконання завдань та досягненню стратегічних цілей.
Відповідальність	Органи влади та управління несуть відповідальність перед громадянами за свої дії та рішення, сприяє забезпеченню прозорості та чесності в діяльності державних структур.
Професіоналізм	Розвиток кваліфікації, компетентності та ефективності співробітників державних органів, що допомагає забезпечити якісну та компетентну діяльність.
Транспарентність	Забезпечення відкритості, доступності та розуміння дій та рішень державних органів для громадян та громадськості, допомагає збільшити довіру та легітимність влади.
Участь громадськості	Залучення громадян до процесів управління, консультації з громадськістю під час прийняття рішень та визначення пріоритетів
Справедливість	Забезпечення рівних можливостей, розподілу ресурсів та доступу до послуг для всіх громадян незалежно від їхньої соціальної позиції, релігії, статі тощо
Інновації та адаптація	Використання новітніх методів та технологій для покращення управлінських практик та адаптації до змін у суспільстві

Джерело: систематизовано автором на основі [4; 5; 10; 11].

вирішення суспільно значущих справ в інтересах суспільства" [3].

Реалізація функцій та повноважень публічної влади відбувається через державний механізм в процесі управління державою. Суб'єктами виступають органи публічної влади, які здійснюють свою діяльність на державному, регіональному та місцевому рівнях і вибудовують систему органів влади [4, с. 140—141].

Процес застосування публічної влади здійснюється через публічне управління шляхом реалізації влади. Вперше дефініція "публічне управління" було згадане Вудро Вільсоном, який ще у 1887 р. в есе "Вивчення адміністрації", прагнув синтезувати бюрократію з принципами й інститутами демократії, поліпшити діяльність уряду з метою зменшення трудомісткості та упорядкування органів влади, намагаючись створити дієву модель бюрократії для демократичного суспільства [4, с. 53; 5, с. 8].

Термін "публічне управління" був використаний вперше у праці англійського державного службовця Д. Кілінга "Management in Government" в 1972 році в якій зазначалося, що "публічне управління — це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики" [6, с. 15].

Першими вітчизняними науковцями, які почали досліджувати і обґрунтовувати сутність публічного управління, були Мельник А.Ф. та Оболенський О. Ю. Вони відзначали, що публічне управління — це діяльність органів державної влади і громадських інституцій, яка зорієнтована на реалізацію суспільних інтересів, впливаючи на функціонування та розвиток громадян на основі програм управління з метою досягнення поставлених завдань [7; 8, с. 229; 9, с. 57]. Науковці розглядають публічне управління як діяльність, спрямовану на реалізацію цінностей суспільства.

В свою чергу, управлінська діяльність являє собою сукупність навиків, знань і умінь, які були випрацювані

суспільством через наукове пізнання і практичний історичний досвід, та є пов'язані з реалізацією повноважень суб'єктів управління по розробленню, прийняттю і впровадженню державно-управлінських рішень, спрямованих на досягнення визначених суспільних цілей [10, с. 53].

На думку Новак-Каляєва Л.М., "публічне управління — це діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць". Науковець вважає, що публічне управління сприяє підвищенню ефективності управлінських інституцій, забезпечує високий рівень суспільної підтримки і об'єднанню суспільства навколо спільних цілей [3].

Узагальнюючи вищесказане, можна ствердити, що публічне управління — це системний підхід до керівництва суспільством, який охоплює організаційні, адміністративні та управлінські процеси, методи та практики прийняття рішень, що спрямовані на ефективне функціонування державних органів, установ, агентств та інших суспільних інституцій з метою здійснення якісних публічних послуг, досягнення стратегічних цілей, розв'язання соціально-економічних та інших завдань суспільства, забезпечення розвитку і добробуту його громадян. Впливаючи на багато аспектів суспільного життя, розвиток публічного управління передбачає вдосконалення управлінських практик, взаємодію та співпрацю між державними органами та громадянами, використання інноваційних методів та технологій для досягнення поставлених цілей, забезпечення демократії, відкритості та ефективної діяльності держави.

Таблиця 2. Спеціальні функції публічного управління

Функції	Сутність
Політична	забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина
Міжнародної співпраці та інтеграції	забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору
Соціально-економічна	розроблення і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України
Оборонна	здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю
Зовнішньоекономічна	організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи
Адміністративна	спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади

Джерело: створено автором на основі [14].

Системно утворювальним елементом публічного управління є його принципи, які визначають основи та стандарти, на яких будується організація та функціонування державного апарату, діяльність органів влади та адміністрації, а також взаємодія між державою та громадянами, визначають рамки ефективного, демократичного та відповідального управління, забезпечуючи довіру, стабільність та розвиток суспільства. (Табл. 1).

Публічно-владні повноваження виступають ключовою істотною ознакою публічного управління. Вони реалізуються за допомогою органів державної влади, місцевого самоврядування через функції публічного управління [4, с. 255].

Зважаючи, що державне управління входить в сферу публічного управління, то його функції будуть основоположними в основі публічного управління.

Функції публічного управління складаються із ключових завдань, що є взаємопов'язаними і взаємозалежними, тісно інтегрованими в управлінський процес, які виконує державний апарат та адміністрація для забезпечення ефективної діяльності держави та досягнення стратегічних суспільних цілей [11, с. 36—37; 12, с. 24].

Найтиповіший поділ функцій публічного управління є на загальні, спеціальні та допоміжні. Загальні функції є основоположними і спрямовані на забезпечення ефективного функціонування системи публічного управління та включають в себе:

1. Планування передбачає розробку стратегічних планів, програм та проектів для досягнення конкретних суспільних цілей, визначення завдань, ресурсів та планів дій для їх виконання;

2. Функція координація передбачає забезпечення співпраці та взаємодії між різними органами та рівнями управління, а також між різними секторами суспільства;

3. Функція організації визначає і встановлює порядок та взаємодію учасників політичних відносин і дій, розподіляє їх повноваження;

4. Регулювання проявляється через розробку та впровадження нормативно-правових актів для забезпечення порядку, безпеки та розвитку суспільства.

5. Контроль встановлює як забезпечуються прийняті управлінські рішення, який разом з іншими функціями управління дозволяє зрозуміти результати виконаної роботи, своєчасно попередити і усунути недоліки.

6. Функція обліку передбачає збирання, оброблення, аналіз та зберігання інформації про стан та динаміку розвитку управлінської системи, стан матеріальних можливостей учасників публічного управління, прийняті управлінські рішення і результати їх виконання [1, с. 148—149; 11, с. 25; 13, с. 58—59].

Спеціальні функції визначають особливості та умови управління в сфері економіки, соціальній, політичній та інших сферах. (Табл. 2).

Допоміжні функції забезпечують реалізацію двох перших функцій публічного управління, взаємодіють між собою і впливають на ефективність управлінської діяльності. Допоміжні функції включають в себе:

1. Кадрову функцію, яка передбачає розвиток кадрового потенціалу, набір, підбір, підвищення кваліфікації, мотивація співробітників;

2. Функцію зв'язків з громадськістю, яка проявляється через забезпечення відкритості, інформування громадян про дії держави, взаємодію з громадськими організаціями та громадянами;

3. Функцію розвитку інновацій через впровадження нових підходів, технологій для покращення ефективності діяльності та досягнення суспільних цілей;

4. Функцію діловодства, яка передбачає забезпечення документування управлінської інформації та організацію роботи зі службовими документами [12, с. 26; 15].

Таким чином, реалізація вище перелічених функцій є важливою складовою для ефективного функціонування державного апарату, поставлення та виконання суспільних цілей з метою забезпечення добробуту громадян та іміджу держави на світовому рівні.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Публічне управління є невід'ємною складовою будь-якої держави сучасності. Публічна влада, діяльність державних органів та суспільних організацій, ґрунтуючись на ефективних принципах, створюють досконалу структуру функціонування держави, де ціллю виступає добробут і благополуччя кожного громадянина. Реалізація функцій публічного управління забезпечує мож-

ливiсть кожного суб'єкта суспiльних вiдносин бути до-лученим до управлiнських процесiв як на державному так i на мiсцевому рiвнi, сприяючи визначенню потреб i вирiшенню нагальних проблем певної територiї. Уза-гальнюючи, можна стверджувати, що публiчне управлiн-ня — це нова система функцiонування держави, яка може привести її до соцiально-економiчного пiдйому i процвітання.

Лiтература:

1. Публiчне управлiння та адмiнiстрування : навч. посiб. / О. В. Скидан та iн. / за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.
2. Полiтологiчний словник : навч. посiб. / за ред.: М.Ф. Головатого, О.В. Антонюка. Киiв : МАУП, 2005. 792 с.
3. Публiчне управлiння : термiнол. слов. / за заг. ред.: В. С. Куйбiди, М. М. Бiлинської, О. М. Петроє; ук-лад.: В. С. Куйбiда, М. М. Бiлинська, О. М. Петроє та iн. Киiв : НАДУ, 2018. 224 с.
4. Публiчне управлiння та адмiнiстрування в умовах iнформацiйного суспiльства: вiтчизняний i зарубiжний досвiд : монографiя / за заг. ред.: С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Соснiна, П. Жукаускаса, Й. Ввай-нхардт, Р. Андриукайтене. Запорiжжя : ЗДiА, 2016. 606 с.
5. Методологiя публiчного управлiння : навч. посiб. / уклад. І. В. Шпекторенко. Днiпро : ДРiДУ НАДУ, 2018. 113 с.
6. Keeling D. Management in Government. London : Allen & Unwin, 1972. 210 p.
7. Мельник А.Ф., Оболенський О. Ю, Васiна А. Ю. Державне управлiння : пiдручник / за ред. А. Ф. Мель-ник. Киiв : Знання, 2009. 582 с.
8. Мельник А.Ф. Модернiзацiя суспiльного сектору економiки в умовах глобальних змiн : монографiя / за ред. А. Ф. Мельник. Тернопiль : Економiчна думка ТНЕУ, 2009. 528 с.
9. Обушна Н. І. Публiчне управлiння як нова модель органiзацiї державного управлiння в Украiнi: теоретич-ний аспект. Ефективнiсть державного управлiння. 2015. Вип. 44 (1). С. 53—63.
10. Воронiна Ю. Є. Теорiя та практика публiчного управлiння та адмiнiстрування : навч. посiб. Мелiтополь : Колор Принт, 2020. 204 с.
11. Бiлокур Є.І. Функцiї державного управлiння: поняття, особливостi, правове регулювання : дис. Бi-локура Є.І. канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 194 с.
12. Бородин І.Л. Функцiї публiчного управлiння. Юридичний вiсник. 2014. Вип. 3 (32). С. 24—29.
13. Мельниченко Б.Б. Функцiї публiчного управлiн-ня: поняття та види. Право i суспiльство. 2019. Вип. 5 (2). С. 55—61.
14. Конституцiя Украiни. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернен-ня: 17.08.2023).
15. Про затвердження Правил органiзацiї дiловод-ства та архiвного зберiгання документiв у державних органах, органах мiсцевого самоврядування, на пiдпри-ємствах, в установах i органiзацiях : наказ Мiнiстерства юстицiї Украiни вiд 18.06.2015 р. № 1000/5. Дата онов-

лення: 03.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0736-15> (дата звернення: 17.08.2023).

References:

1. Skydan, O.V. Yakobchuk, V.P. Datsij, N.V. and Kho-dakivskyj, Ye.I. (2017), Publichne upravlinnia ta administruvannia [Public management and administration], ZhNAEU, Zhytomyr, Ukraine.
 2. Holovatyj, M.F. and Antoniuk, O.V. (2005), Polito-lohichnyj slovnyk [Political dictionary], MAUP, Kyiv, Ukraine.
 3. Kujbida, V.S. Bilynska, M.M. and Petroie, O.M. (Eds.). (2018), Publichne upravlinnia [Public management], NADU, Kyiv, Ukraine.
 4. Chernov, S.K. Voronkova, V.H. Banakh, V.M. Sos-nin, O.V. Zhukauskas, P. Vvajnhardt, J. and Andriukajten, R. (Eds.). (2016), Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh informatsijnoho suspilstva [Public management and administration in the conditions of the information society], ZDIA, Zaporizhzhia, Ukraine.
 5. Shpektorenko, I.V. (Eds.). (2018), Metodolohiia publichnoho upravlinnia [Methodology of public administ-ration], DRIDU NADU. Dnipro, Ukraine.
 6. Keeling, D. (1972), Management in Government, Allen & Unwin, London, UK.
 7. Mel'nyk A.F., Obolens'kyj O. Yu and Vasina A. Yu. (2009), Derzhavne upravlinnia [Public administration], Znannia, Kyiv, Ukraine.
 8. Melnyk, A.F. (2009), Modernizatsiia suspilnoho sektoru ekonomiky v umovakh hlobalnykh zmin [Mod-ernization of the public sector of the economy in the condi-tions of global changes], Ekonomichna dumka TNEU, Ternopil, Ukraine.
 9. Obushna. N.I. (2015), "Public administration as a new model of public administration organization in Ukraine: theoretical aspect", Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia, vol. 44, no. 1, pp. 53—63.
 10. Voronina, Yu.Ye. (2020), Teoriia ta praktyka publichnoho upravlinnia ta administruvannia [Theory and practice of public management and administration], Kolor Prynt, Melitopol, Ukraine.
 11. Bilokur, Ye.I. (2015), "Functions of state administ-ration: concepts, features, legal regulation", Abstract of Ph.D. dissertation, administrative law and process, financial law, information law, National University "Odesa Law Academy", Odesa, Ukraine.
 12. Borodin, I.L (2014), "Functions of public administ-ration", Yurydychnyj visnyk, vol. 3, no. 32, pp. 24—29
 13. Melnychenko, B.B. (2019), "Functions of public administration: concepts and types", Pravo and suspilstvo, vol. 5, no. 2, pp. 55—61.
 14. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 17 August 2023).
 15. Ministry of Justice of Ukraine (2015), Order "On the approval of the Rules for the organization of record keeping and archival storage of documents in state bodies, local self-government bodies, enterprises, institutions and organizations" available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0736-15> (Accessed 17 August 2023).
- Стаття надійшла до редакції 21.12.2023 р.*