

4. *Ірха К. О.* Вплив опозиційного статусу на побудову платформи політичної дії / К. О. Ірха // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. – 2008. – № 1-2. – С. 29–32.
5. *Ірха К. О.* Інституціональні моделі опозиційної діяльності: європейський досвід та Україна / К. О. Ірха // Україна європейська: сучасні тенденції і перспективи : матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (21 травня, 2010 р.). – Чернігів : МГО “Євроклуб”, 2010. – С. 65–67.
6. *Ірха К. О.* Інституціональні моделі політичної опозиції: порівняльний аналіз / К. О. Ірха // Модернізація політичної системи України: стан та перспективи розвитку : матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2009. – С. 55–57.
7. *Ірха К. О.* Класифікація функцій опозиції у демократичному суспільстві / К. О. Ірха // Грані. – 2010. – № 3 (71). – С. 103–106.
8. *Ірха К. О.* Опозиція та влада в сучасній Україні: тактика співіснування / К. О. Ірха // Ціннісний вимір політичної діяльності: теорія і практика розвитку сучасного українського суспільства : зб. наук. пр. Всеукр. наук.-практ. конф. (24-25 травня, 2010 р.) ; [колегія : Ю. М. Бардачов – голова, В. Ф. Цвих, Ф. Г. Семенченко та ін.]. – Херсон : Олді-плюс, 2010. – С. 194–195.
9. *Ірха К. О.* Політична опозиція: перспективи інституціоналізації в Україні та досвід західних демократій / К. О. Ірха // Модернізація політичної системи України: стан та перспективи розвитку : матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2008. – С. 116–118.
10. *Ірха К. О.* Порівняльний аналіз інституціональних форм опозиційної діяльності / К. О. Ірха // Гілея (науковий вісник) : зб. наук. пр. ; [гол. ред. Вашкевич В. М]. – К., 2009. – Вип. 24. – С. 364–371.
11. *Ірха К. О.* Теоретичні аспекти дослідження політичної опозиції в західній науці XIX-XX ст. / К. О. Ірха // Гілея (науковий вісник) : зб. наук. пр. ; [гол. ред. Вашкевич В. М]. – К., 2009. – Вип. 29. – С. 415–420.
12. *Масловська О. М.* Політико-культурологічні детермінанти функціонування політичної опозиції: світова та українська практика : автореф. дис. ... к.політ.н. : 23.00.03 / О. М. Масловська. – К., 2013. – 20 с.

Надійшла до редколегії 14.10.2013 р.

УДК 35.075.5(477)

Т. О. ПАУТОВА, А. І. НЕДІЛЬКО

СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Зроблено аналіз змісту дефініції “публічне управління” та “державне управління”. Розкрито проблему ототожнення та взаємозв’язку даних термінів з теоретичної точки зору на основі праць вітчизняних науковців.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, публічна влада, суб’єкти публічного управління.

The analysis of the contents of definitions of “public management” and “governance”. The problem of identification and the relationship of these terms from a theoretical point of view based on the works of local scientists.

Key words: public management, public administration, public authorities, public administration entities.

На сьогодні одним із найважливіших завдань розвитку держави є забезпечення та підвищення ефективності публічного управління на місцевому рівні. Адже взаємозв'язок ефективного публічного управління та місцевого економічного розвитку є запорукою досягнення стратегічної мети України щодо інтеграції в європейський простір. Важливість і масштабність завдань адміністративної реформи, необхідність удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин, зокрема тих, що складаються у сфері публічного управління України, приведення системи управління у відповідність до сучасного рівня розвитку відносин між особою та державою передбачає проведення глибоких наукових досліджень.

Проблеми дослідження сутності поняття “публічне управління” присвячені праці як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Серед найбільш відомих праць вітчизняних учених необхідно назвати роботи В. Бакуменка, О. Лазора, В. Мартиненка, О. Оболенського, С. Сergyна, В. Тертички, Ю. Шарова та ін. Найвідомішими зарубіжними науковцями, праці яких присвячені публічному управлінню, можна назвати Г. Букерт, М. Вебер, К. Полліт, Д. Шавріц, П. Друкер, А. Файоль та ін.

Мета статті є узагальнення теоретичних поглядів на поняття “публічне управління”, визначення сутності та особливостей формування публічного управління на місцевому рівні в Україні.

Резформування публічного управління зумовлено сучасними завданнями і функціями держави, переходом до системи публічної влади, яка базується на поєднанні державного управління з місцевим самоврядуванням, реорганізацією системи та структури органів виконавчої влади, якісною зміною функцій публічного управління та необхідністю формування високоефективного, професійного, стабільного апарату управління, спроможного якісно, кваліфіковано і чесно працювати, виконувати вимоги громадян і задовольняти їх потреби.

Забезпечення ефективних управлінських рішень і збалансованості повноважень і функцій різних структур виконавчої влади є одним з основних напрямів удосконалення системи публічної влади України.

Термін “публічне управління” (англ. – public management), який замінив термін “публічне адміністрування” (англ. – public administration), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. Публічне управління – це пошук за найкращим способом використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [13].

У програмі розвитку ООН застосоване визначення, яке запропонував американський учений Джей М. Шавріц 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” [4].

Крістофер Поллітт, професор з публічного управління Лювенського католицького університету, стверджує, що термін “публічне управління” може вживатися в таких основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків; структури і процедури органів державної влади; системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур [14, с. 12–13]. Отже, публічне управління включає 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.

Публічне управління має відношення до функціонування всієї системи політичних інституцій. Публічне управління – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування цілої системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики [3].

Для кращого розуміння сутності поняття “публічне управління” звернемося до етимології слів “публічний” та “управління”. Поняття “публічний” походить від латинського слова *publicus* – суспільний, народний. “Новий тлумачний словник української мови” подає кілька значень слова “публічний” [7].

1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий;

2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний;

3. Стосується публіки.

Етимологія слова “управління” чи його синоніма, запозиченого з англійської мови, – “менеджмент” вказує на те, що в обох випадках йдеться про вміння управляти. Англійське слово *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 [7].

В Україні до сьогодні застосовується термін “державне управління”, хоча він не точно відповідає дефініції “публічне управління”. Дана проблема викликана не досить точним перекладом з англійської мови на українську термінів *public administration* (публічне адміністрування) та *public management* (публічне управління) як “державне управління”.

Державне управління відіграє важливу роль у системі публічного управління, адже воно здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя [9].

В Україні державне управління офіційно визнано як окрема наукова галузь знань, а публічна сфера як об’єкт управління, покликаний виконувати найважливіші функції, що забезпечують взаємодію учасників суспільного розвитку: у визначенні суспільних інтересів і цілей розвитку; легітимізації публічної політики; забезпеченні досягнення визначених цілей розвитку; здійсненні контролю, у тому числі й публічного, за станом справ у всіх сферах життєдіяльності; інформаційній просвіті громадян у публічній сфері [11].

Ю. Ковбасюк та В. Бакуменко в “Енциклопедії державного управління” поняття “державне управління” визначають як діяльність держави (органів державної влади), спрямовану 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 [8, с. 157].

Г. Атаманчук наголошує, що для державного управління властивість системності набула принципового значення. Лише наявність даної властивості надає йому необхідну узгодженість, координацію, субординацію, певну цілеспрямованість, раціональність і ефективність [2].

Отже, державне управління характеризується як свідомий практичний, організуючий та регулюючий вплив держави через систему її органів на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну

Визначення державного управління, запропоноване Максом Вебером, знаходить своє відображення у більшості визначень даного терміну запропонованих українськими науковцями. Саме класична модель управління в державному секторі досі набуває визнання в Україні. 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 із політикою, законом та громадянським суспільством” [3].

В. Бакуменко стверджує, що “розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та зокрема в Україні. Відтак, сьгоднішній 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” [6, с. 150]. Зважаючи на вищезазначене, можемо сказати, що новий зміст терміну “державне управління”, є наближеним до змісту терміну “публічне управління”.

Окрім вітчизняні науковці вважають доцільним вживати поняття “публічної влади”, єдиним джерелом якої є народ, а складовими – державна та муніципальна влада, які реалізуються відповідно органами державної влади та органами місцевого самоврядування [12].

Розглядаючи питання в історичному аспекті, можемо зробити висновок, що в країнах колишнього Радянського Союзу й соціалістичного табору для публічного управління були характерними особливості, які принципово відрізняли його від публічного управління в західних країнах: моноідеологічна комуністична основа; чітке ієрархічне підпорядкування; командно-адміністративний стиль; завеликі розміри і неефективність; невинувато великі витрати на утримання державного апарату, суворий державний контроль за діяльністю громадських організацій, обмеження щодо практичного волевиявлення фізичних осіб тощо [5].

На відміну від законотворчості та судочинства, публічне управління може здійснюватися також і іншими суб’єктами, зокрема [10]:

– органом законодавчої влади (Верховна Рада України в особі апарату надає відповідь на інформаційний запит тощо);

– органами судової влади (апарат суду надає громадянину можливість ознайомитися із судовим рішенням на підставі Закону України “Про доступ до судових рішень” тощо);

– Президентом України (нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними тощо);

– органами прокуратури (здійснюють перевірку законності правових актів, прийнятих місцевою державною адміністрацією тощо);

– іншими органами державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади, наприклад Національними комісіями регулювання природних монополій (видають ліцензії на зайняттями відповідними видами господарської діяльності; здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо);

– органами місцевого самоврядування (установлюють місцеві податки і збори; приймають рішення про відчуження комунального майна тощо);

– суб’єктами делегованих повноважень, наприклад, громадським інспектором з охорони довкілля (перевіряє документи на право використання об’єктів тваринного світу, зупиняє транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводить їх огляд тощо).

Публічне управління є складним видом діяльності не лише, так би мовити, у зовнішньому, але й у внутрішньому вимірі, оскільки здійснюється за допомогою численних засобів, які тягнуть за собою різні юридичні наслідки для об’єктів управлінського впливу. З огляду на це, Р. Мельник пропонує розрізнити [10, с. 4–5]:

– втручальне публічне управління, пов’язане з обмеженням прав, свобод та законних інтересів приватної особи, яке проявляється у покладанні на неї обов’язків або обтяжень. Наприклад, прийняття органом виконавчої влади рішення про примусовий викуп земельної ділянки, яка належить громадянину; проведення перевірки діяльності суб’єкта господарювання тощо;

– сприяльне публічне управління, яке має на меті сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод та законних інтересів. Воно пов’язується з наданням суб’єктами публічного управління приватним особам послуг, дозволів, пільг, довідок тощо. Як приклад, можна назвати надання дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки; видачі ліцензії на зайняття господарською діяльністю; надання субсидії; виплати державної допомоги у зв’язку із народженням дитини тощо;

– забезпечувальне публічне управління, що пов’язане із забезпеченням нормального (повноцінного) існування приватних осіб. Воно спрямовується на вирішення питань, пов’язаних із забезпеченням населення водою, електрикою, газом; наданням інформаційних, освітніх послуг тощо. Сюди можна віднести також і діяльність суб’єктів публічного управління щодо розбудови об’єктів інфраструктури (автомобільні шляхи, парки, спортивні споруди тощо);

– делеговане публічне управління, що реалізується в тих сферах, де відбувається передача суб’єктами публічного управління частини покладених на них функцій для виконання приватними особами. Такими можуть виступати як фізичні особи (наприклад, громадський інспектор), так і юридичні особи приватного права (наприклад, адвокатське бюро, залучене органом місцевого самоврядування для надання безоплатної правової допомоги тощо). Разом з цим, держава або

органи місцевого самоврядування можуть і самостійно утворювати юридичні особи, покладаючи на них виконання забезпечувальних функцій (Укрпошта, НАК “Нафтогаз”, Укрзалізниця тощо). Делегуванню підлягають, як правило, ті функції, які реалізуються суб’єктами публічного управління у межах сприяльного та забезпечувального управління. Хоча в окремих випадках можливим є делегування і втручальних повноважень, що передбачено, наприклад, Законом України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” [1];

– виконавче публічне управління, що здійснюється в межах впровадження суб’єктами публічного управління у життя положень Конституції та законів України, тобто задоволення публічного інтересу через застосування законодавства;

– розпорядче публічне управління, котре реалізується шляхом видання суб’єктами публічного управління підзаконних правових актів у разі відсутності відповідних законів або їх недостатності для повного регулювання відповідних суспільних відносин. Тобто, суб’єкти публічного управління самостійно створюють правове підґрунтя для своєї діяльності, яке, однак, за будь-яких умов не повинно суперечити принципу верховенства права, порушувати засади демократії, соціальної та правової державності.

Система публічного управління охоплює багато підсистем, а саме: політичну, економічну, соціальну, адміністративну, правову, гуманітарну тощо. На формування та розвиток системи публічного управління впливають як зовнішні, так і внутрішні фактори. До зовнішніх факторів впливу відносяться: геополітичне середовище, світова фінансова криза тощо. До внутрішніх факторів відносять нестабільність соціально-політичної системи держави.

Отже, система публічного управління охоплює багато підсистем, а саме: політичну, економічну, соціальну, адміністративну, правову, гуманітарну тощо.

Необхідне осучаснення смислового наповнення поняття “публічне управління” крізь призму усвідомлення його ролі в житті кожної людини та держави. Слід розмежовувати поняття державного управління в широкому розумінні та у власному, вузькому розумінні. Зважаючи на розвиток науки управління, модель управління у державному секторі еволюціонувала.

Увага до структури публічного управління в Україні виявляє наявність істотного дисбалансу між державним управлінням і місцевим самоврядуванням. Напрямами подальшого дослідження буде розкриття проблем розвитку публічного управління на місцевому рівні в Україні та розробка механізмів подолання даних проблем.

Література:

1. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III // ВВР України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук . – 3-е изд., доп. – М. : Омега-Л, 2005. – 584 с.
3. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Базарна. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazarna.pdf.
4. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>.

5. Грицяк А. І. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами [Електронний ресурс] / А. І. Грицяк. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2010_2/Gryciak.htm#_ftn1.

6. 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.

7. Етимологічний словник української мови : у 7 т. / ред. кол. : О. С. Мельничук (голов. ред. та ін.) ; [уклад. Р. В. Болдирев та ін.] ; ред. В. Т. Коломієць, В. Г. Складенко). – К. : Наук. думка, 1983. – Т. 4. – Н-П. – 2008. – 656 с.

8. Ковбасюк Ю. В. Державне управління / Ю. В. Ковбасюк, В. Д. Бакуменко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 748 с.

Т. 1. : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. – 2011–С. 157–159.

9. Мельник А. Ф. Державне управління: підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – К. : Знання, 2009. – 582 с. – (Вища освіта ХХ століття).

10. Мельник Р. С. Категорія “Публічне управління” у новій інтерпретації [Електронний ресурс] / Р. С. Мельник. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/59-kategoriya-publichne-upravlinnya-u-noviy-interpretatsiyi-melnyk-r-s>.

11. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління / О. Ю. Оболенський // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15-16 травня 2009 р. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 3–8.

12. Шаповал В. М. Категорія “Орган державної влади” в конституційній теорії і практиці / В. М. Шаповал // Ідеологія державотворення: Історія і сучасність : матеріали наук.-практ. конф. 22-23 листопада 1996 р. – К. : Генеза, 1997. – 178 с.

13. Keeling D. Management in Government / D. Keeling. – London : Allen&Unwin, 1972.

14. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – 240 p.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

УДК 35.778.14

М. Г. СЕРГІЄНКО

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СТВОРЕННЯ СТРАХОВОГО ФОНДУ ДОКУМЕНТАЦІЇ ДЛЯ ЗБЕРЕЖЕННЯ ДОКУМЕНТІВ НА ОБ’ЄКТИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Визначено стан реалізації державної політики у сфері створення страхового фонду документації в контексті загальнодержавного процесу формування страхового фонду документації для збереження документів на