

УДК 351.95:338.242

Шура Н.О.

кандидат економічних наук,

доцент кафедри обліку і оподаткування, публічного управління та адміністрування  
ДВНЗ «Криворізький національний університет»

## ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК РЕГУЛЯТОРИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ У НАЦІОНАЛЬНІЙ ЕКОНОМІЦІ

### PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A REGULATOR OF SOCIAL AND ECONOMIC PROCESSES IN THE NATIONAL ECONOMY

#### АНОТАЦІЯ

У статті на основі узагальнення наукових поглядів на категорію «публічне адміністрування» дано її авторське визначення. Доведено, що публічне адміністрування варто розглядати як процес. Узагальнено принципи публічного адміністрування. Обґрунтовано важливість застосування саме цих принципів публічного адміністрування. Наголошено на важливості дотримання принципів публічного адміністрування у регулюванні соціально-економічних процесів у національній економіці.

**Ключові слова:** публічне управління, публічне адміністрування, органи влади і місцевого самоврядування, принципи публічного адміністрування, процес публічного адміністрування.

#### АННОТАЦИЯ

На основе обобщения научных взглядов на категорию «публичное администрирование» дано ее авторское определение. Доказано, что публичное администрирование стоит рассматривать как процесс. Обобщены принципы публичного администрирования. Обоснована важность применения именно этих принципов публичного администрирования. Отмечена важность соблюдения принципов публичного администрирования в регулировании социально-экономических процессов в национальной экономике.

**Ключевые слова:** публичное управление, публичное администрирование, органы власти и местного самоуправления, принципы публичного администрирования, процесс публичного администрирования.

#### ANNOTATION

On the basis of generalization of scientific views on the category of "public administration" is given its own definition. It is proved that the public administration should be viewed as a process. Summarizes the principles of public administration. It substantiates the importance of applying these principles of public administration. The importance of compliance with the principles of public administration in the regulation of social and economic processes in the national economy.

**Keywords:** public management, public administration, organs of power and local self-government, principles of public administration, process of public administration.

**Постановка проблеми.** Сучасні суспільно-політичні та економічні процеси, що відбуваються в Україні, є результатом складних перетворень: від молодієї незалежної держави на початку 90-х років до держави, яка сьогодні претендує на певну роль у Європейському економічному просторі. Трансформації та модернізації відбуваються не тільки в національному господарстві, але й у сфері державного управління, що впливає на посилення ролі владних інститутів у системі суспільно-економічних відносин. Важливе місце у цих процесах посідає сфера публічного адміністрування, яке також переживає складну, хоча і повільну, трансформацію на шляху до європейської інтеграції.

Зазначені зміни визначені законопроектами про адміністративні реформи, що подаються сьогодні на розгляд Верховної Ради України, а також Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження концепції адміністративної реформи в Україні» [1].

Необхідність такого реформування обумовлена актуальністю та посиленням ролі публічного адміністрування в системі державного управління та місцевого самоврядування, визначенням меж владних повноважень органів влади на місцях, особливостями формування і використання місцевих бюджетів різних рівнів. В системі публічного управління також зростає роль громади як повноправного суб'єкта публічного управління. Розвиток владних відносин та відносин власності, еволюція економічного та соціального розвитку країни на тлі постійних політичних трансформацій приводять до пошуку нових ефективних способів взаємодії публічної влади та громадянського суспільства. Відповідно, актуалізуються принципи як функціонування системи публічного адміністрування, так і взаємодії вказаних вище суб'єктів публічної влади та публічного впливу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у розвиток теорії публічного управління та адміністрування зробили такі науковці, як, зокрема, В. Авер'янов, Е. Афонін, О. Амосов, В. Бакуменко, М. Білинська, Т. Білозерська, Ю. Ковбасюк, А. Колодій, В. Круглов, О. Оболенський, А. Пухтецька, І. Рибчич, С. Серьогін, В. Сороко, В. Толкованов.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Проте, незважаючи на численні наукові доробки і публікації, в Україні на сучасному етапі розвитку все ще продовжується процес еволюції принципів публічного адміністрування, який супроводжується як наявністю суперечностей у визначеннях самого публічного адміністрування, так і поглядами на ефективний розвиток публічного адміністрування, що зумовлює необхідність більш чіткого формулювання принципів сучасного публічного адміністрування.

**Мета статті** полягає у формуванні ефективних принципів публічного адміністрування з урахуванням сучасних вимог публічного управління та соціально-економічного і політичного розвитку української держави.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Категорія публічного адміністрування в системі сучасного державного управління почала використовуватись у наукових колах порівняно недавно та актуалізувалась останніми роками у зв'язку з трансформаційними та інтеграційними процесами в Україні. Тому доцільним вважається розглянути різні точки зору на цю категорію.

Сам термін "public", який зустрічається у зарубіжних публікаціях, перекладається з англійської як «державний», «публічний», «суспільний», «громадський» [2, с. 11–14].

В тих же зарубіжних колах термін «публічна адміністрація» використовують для позначення системи органів публічної влади, які виконують свої функції та реалізують повноваження у державному секторі управління виключно в суспільних та громадських інтересах [3, с. 41; 4, с. 14].

Словник термінів і понять з державного управління за редакцією В. Малиновського визначає публічну адміністрацію як «сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування» [5, с. 168–169].

На думку І. Рибича, публічне адміністрування є підсистемою складної соціальної системи, складовою суспільства, «чье функціонування та розвиток перебувають під впливом всіх інших сфер суспільної життєдіяльності» [6, с. 406].

В Енциклопедичному словнику за редакцією Ю. Ковбасюка, В. Троцинського та Ю. Сурміна публічне адміністрування визначене як «теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян», а також зазначено, що в Україні воно набуло офіційного визнання як освітня спеціальність [7, с. 605].

Публічне адміністрування, згідно з В. Авер'яновим, – це сукупність органів виконавчої влади та органів самоврядування, що підпорядковані політичній владі, забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [8, с. 117].

На думку О. Амосова та Н. Гавкалової, публічне адміністрування – це «сукупність безпосередньої взаємодії громадян, державного та неурядового секторів; це планування, управління загальними справами міста чи регіону; це відносини, які охоплюють офіційні інституції, неформальні домовленості й пов'язані із синтезованим (людським, інтелектуальним, соціальним) капіталом громадян, а тому є невіддільними від архетипів демократії» [9, с. 8].

В. Колпаков визначає сутність публічного адміністрування як «діяльність суб'єкта публіч-

ної адміністрації, що спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту і яка використовує засоби управління, надання адміністративних послуг, участь у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією» [10].

Отже, різноманітність поглядів на поняття «публічне адміністрування» очевидна. При цьому ряд науковців розглядає його як процес реалізації публічної влади, інші науковці – як діяльність суб'єкта публічної адміністрації, ще інші – як сукупність органів влади тощо.

Відповідно до такої нечіткої концепції публічного адміністрування вважаємо дати власне його визначення. На нашу думку, публічне адміністрування є процесом реалізації владних функцій органами державної влади та місцевого самоврядування, який забезпечує ефективну взаємодію останніх із представниками громадянського суспільства та створює умови для функціонування влади як публічної категорії.

Зважаючи на визначення нами публічного адміністрування як процесу, зауважуємо що у такого процесу є ряд етапів, які забезпечують ефективне функціонування всіх органів публічного адміністрування та їх взаємодію. Оскільки процес публічного адміністрування не є об'єктом дослідження у нашій статті, залишаємо його поза увагою та приділяємо більше уваги принципам публічного адміністрування.

Дослідження літератури з питань публічного управління та адміністрування доводить, що головними принципами публічного адміністрування виступають:

1) верховенство права, тобто діяльність органів публічного адміністрування має здійснюватись виключно згідно із законодавчими та нормативними актами;

2) об'єктивність – максимальна безкорисливість у прийнятті адміністративних рішень, зокрема відсутність власних інтересів у різного роду справах;

3) пропорційність, тобто масштаби адміністративних рішень і способи їх реалізації мають відповідати цілям адміністрування;

4) незловживання владою – діяльність суб'єктів публічного адміністрування має здійснюватись тільки у межах, правилах і процедурах, які дозволені і чітко прописані в чинному законодавстві;

5) службова співпраця – надання допомоги різними відомствами під час підготовки адміністративних рішень;

6) ефективність – економне використання ресурсів під час прийняття рішень з адміністрування, мінімізація витрат на прийняття рішень;

7) субсидіарність – рішення суб'єктів публічного адміністрування мають реалізовуватись на тих рівнях, де їх виконання є найбільш ефективним;

Таблиця 1

**Принципи публічного адміністрування  
як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці**

Принципи публічного адміністрування	Регулятор соціально-економічних процесів	Роль регулятора у національній економіці
Верховенство права	Максимальна наближеність до потреб громадян	Зростання рівня соціальної захищеності громадян, справедливості у розподілі національного доходу
Об'єктивність		
Незловживання владою		
Субсидіарність		
Системний підхід		
Соціальна справедливість	Спрямованість дій управління на забезпечення належного сервісу	Підвищення ролі держави у національній економіці, у розподілі та перерозподілі національного доходу
Пропорційність		
Службова співпраця		
Пріоритет державної політики		
Демократія		
Централізм на демократичній основі	Гнучкість і здатність до новаторських рішень в забезпеченні сервісних послуг	Актуалізація інтеграційних процесів на міжнародному рівні
Ефективність		
Єдине вікно		
Зворотний зв'язок		

Джерело: авторська розробка

8) «єдине вікно» – підготовка інформації на замовлення громадян, прийом скарг, пропозицій, відповіді на них на одному робочому місці з метою усунення непорозумінь, пов'язаних з бюрократизацією вирішення тих чи інших питань;

9) пріоритет державної політики – політика служить формою узагальнення та вираження інтересів окремих соціальних груп чи суспільства загалом;

10) зворотний зв'язок – забезпечення зворотної взаємодії органів публічного адміністрування із громадянами;

11) демократія – публічне адміністрування та управління здійснюються за згоди тих, ким управляють;

12) системний підхід – організація публічного адміністрування як системи, забезпечення її функціонування та розвитку;

13) централізм на демократичній основі – механізм делегування владних і управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади і прийняття рішень;

14) соціальна справедливість – поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення.

Вищенаведені принципи публічного адміністрування можна звести до трьох основних груп регуляторів соціально-економічних процесів у національній економіці (табл. 1).

Таким чином, маємо три основні регулятори соціально-економічних процесів, що викликані дотриманням принципів публічного адміністрування:

– максимальна наближеність до потреб громадян;

– спрямованість дій управлінців на забезпечення належного сервісу;

– гнучкість і здатність до новаторських рішень в забезпеченні сервісних послуг.

Завдання публічної адміністрації полягає у створенні прозорості та одночасної доступності адміністративних послуг, забезпеченні належного їх рівня під час обслуговування клієнтів і впровадження ринкових умов, орієнтованих на сервіс.

**Висновки.** Отже, публічне адміністрування як процес має здійснюватись із дотриманням багатьох принципів, які виводять його на вищий рівень демократизації та сприяють інтеграції у європейське співтовариство. Ключовою проблемою розвитку публічного адміністрування в Україні залишається забезпечення якості послуг, які надаються громадянам органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. При цьому однією з головних законодавчих прогалин у вирішенні цієї проблеми, на думку багатьох науковців і практиків управління, є відсутність в Конституції, що діє в Україні, визначення понять «адміністративна послуга» і «публічна послуга», що є перспективою подальших досліджень автора.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Про заходи щодо впровадження концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 червня 1998 року № 810/98 в редакції станом на 3 травня 2006 року.
2. 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.
3. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика / А. Пухтецька // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 41–45.
4. Білозерська Т. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19.
5. Малиновський В. Словник термінів і понять з державного

- управління / В. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
6. Рибчич І. Публічне адміністрування процесу реалізації особистості у спорті: соціально-філософський аспект / І. Рибчич // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 1 (47). – С. 405–412.
  7. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін.] ; [за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
  8. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–122.
  9. Амосов О. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку / О. Амосов, Н. Гавкалова // Публічне управління: теорія і практика : зб. наук. праць. – 2014. – № 2 (18). – С. 7–13.
  10. Колпаков В. Адміністративно-правові відносини: поняття і види / В. Колпаков // Юридичний науковий електронний журнал. – 2013. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.lsej.org.ua/1\\_2013/ukr/Kolpakov.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf).