

УДК 35.071

Сутність, значення та розвиток публічного механізму

Білик О.І.

кандидат економічних наук, доцент,
Національний університет «Львівська політехніка»

Лукашевська У.Т.

аспірант
Національний університет «Львівська політехніка»

Розглянуто основні механізми забезпечення формування громадянського суспільства. Визначено стратегічні пріоритети публічної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Досліджено форми і тенденції розвитку політичних практик участі громадян на сучасному етапі. Визначено проблеми та питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: публічний, управління, механізм, органи публічної влади, ефективність, громадське суспільство.

Билик О.И., Лукашевская У.Т. СУЩНОСТЬ, ЗНАЧЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПУБЛИЧНОГО МЕХАНИЗМА

Рассмотрены основные механизмы обеспечения формирования гражданского общества. Определены стратегические приоритеты публичной политики содействия развитию гражданского общества. Исследованы формы и тенденции развития политических практик участия граждан на современном этапе. Обозначены проблемы и вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: публичный, управление, механизм, органы публичной власти, эффективность, гражданское общество.

Bilyk O.I., Lukashevskaya U.T. THE ESSENCE, SIGNIFICANCE AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ARRANGEMENT

The paper studied the basic mechanisms to ensure the formation of civil society since the adoption of the Constitution. Specificities of public policy to promote the development of civil society. Forms and development trends of political practices of participation of citizens are probed on the modern stage. Problems and tasks of future scientific searches were outlined.

Keywords: public, management, mechanism, organs of public power, efficiency, civil society.

Постановка проблеми. Потрібно забезпечити посилення управлінського впливу шляхом постійного вдосконалення його форм і методів, що потребує ґрунтовних досліджень станів і властивостей відповідних об'єктів та суб'єктів управління, механізмів їх функціонування.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Питання дослідження механізмів управління протягом останніх десятиліть перебувають у сфері наукових інтересів багатьох учених, таких як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, Є. Григоніс, Л. Григорян, Н. Єсипчук, В. Князєв, М. Корецький, О. Коротич, М. Круглов, П. Надолішній, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одинцова, Ю. Тихомиров, Л. Юзьков та інші.

Однак, незважаючи на вживаність цієї дефініції, підходи, зміст та структура трактуються по-різному: спостерігається як ототожнення з механізмом держави, господарським чи економічним механізмом, так і протистав-

лення сутності поняття [2]. Наприклад, Р. Рудницька, О. Сидорчук, О. Стельмах вважають, що механізм державного управління – це штучно створена складна система [9]. Щодо А. Кульмана, то він переконаний, що механізм є природною системою. Г. Одинцова стверджує, що це засіб вирішення суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, а І. Булеєв вбачає його у сукупності форм, методів та інструментів управління [3; 7; 10].

Досі залишається недостатньо дослідженим питання нових механізмів колективного впливу громадян на процес прийняття рішень органами державної влади.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу наявних методологічних підходів до механізму управління обґрунтувати складові компоненти структури механізму державного управління, показати їх взаємозв'язок, фактори та подальший розвиток, що сприятиме підвищенню ефективності діяльності системи органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Поняття «публічний» походить від латинського слова *publicus* – суспільний, народний, громадський. Юліан Кобилянський у своєму латинсько-українському словнику слово *publicus* перекладає як «людовий, народний, громадський, державний». «Новий тлумачний словник української мови» подає кілька значень слова «публічний»:

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

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

3. Стосується публіки.

Слово «управління» походить від англійського слова «менеджмент» і означає «вміння управляти». Англійське слово *to manage* (керувати) – від латинського *manus* (рука).

Американка Мері Паркет Фоллетт визначила управління як «мистецтво виконувати роботу через інших людей». Таким чином, у центрі уваги перебуває людина, а не організаційна структура. Так, у державному секторі публічне управління перетворилося на публічне адміністрування.

Термін «управління» означає діяльність із керівництва ким-небудь або чимось. У загальному розумінні управління – це цілеспрямований вплив на складну систему [11, с. 28]. Класична дефініція визначає управління як діяльність держави або інших суб'єктів державної (публічної) влади, яка здійснюється поза межами законотворчості та правосуддя. Таке визначення державного управління виділяє і пов'язує такі явища та інститути, як державне управління та уряд як виконавчий орган єдиної державної влади й органів місцевого самоврядування, що реалізують у певному обсязі функції державного управління [4]. У класичній моделі державного управління можна виокремити такі основні риси, як управління державними справами; централізація управління; концентрація ресурсів; служіння загальнонаціональним інтересам [11].

У Конституції України (ст. 5) чітко зазначено, що «народ здійснює владу безпосередньо і через один орган державної влади та органи місцевого самоврядування. Отже, народ є джерелом влади. Народ обирає владу, делегуючи їй певні свої функції. Влада виконує такі специфічні функції, як управління, оборона, соціальна та економічна. Ці функції влада в особі органів державної влади здійснює у вигляді політики. Також народ наділяє владу

фізичними ресурсами у вигляді частини національного доходу.

Коли йдеться про публічне управління, то відповідно маємо на увазі управління, участь у якому бере народ.

За Конституцією України – Основним Законом – держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Ст. 140 Конституції України встановлено, що територіальна громада має право на здійснення місцевого самоврядування і може реалізувати це право як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Цією ж статтею передбачено право членів громади на створення органів самоорганізації населення.

Європейська конвенція з прав людини передбачає, що держава повинна забезпечувати громадянам право брати участь в управлінні державними справами з метою створення демократичного та правового суспільства. Згідно з рекомендаціями Ради Європи про статус неурядових організацій у Європі (70 пунктів) та Білою книгою належного врядування у Європейському Союзі, яка дала чіткі стандарти щодо роботи публічних адміністрацій, держава має забезпечити сприятливе законодавство для створення та реєстрації різних форм неурядових організацій, має створити сприятливі податкові умови і надати певну державну фінансову підтримку проектам, ініціативам громадських організацій, а також має запровадити механізми консультацій, механізми участі, дати можливості громадським організаціям та іншим об'єднанням долучатися до розроблення політики, її контролю, реалізації.

На мою думку, визначені законом місцеві нормативні акти про механізми участі мають обов'язково бути ухвалені в кожній територіальній громаді та містити якомога простіші та зрозуміліші процедури, враховувати особливості структури громади, місцеві умови і традиції.

Основними ознаками будь-якого механізму є «вбудованість» у регульовану систему та специфічний управлінський зміст функціонування [7]. Щодо механізму державного управління, то він є складником державно-управлінської системи, яка забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності суб'єкта управління. Тому механізм управління може бути сформований тільки в межах загальної системи управління, декомпозиція якої забезпечує адресність і цільовий характер його дії.

Сутність системи управління полягає в цілепокладанні, оскільки ціль визначає зміст і напрям переходу об'єкта управління за межі реальності, бажане майбутнє, що потребує логічного просування від більш загального, абстрактного передбачення до конкретного прогнозування. Подальшим кроком є прогнозування в різних моделях і варіантах та вибір належного способу дій для реалізації на практиці, тобто планування. Цілі як продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного, надають системі державного управління об'єктивно зумовленого, обґрунтованого та раціонального характеру, що досягається їх узгодженістю, субординацією та адекватністю потребам, інтересам населення окремих територій та держави загалом. Адже вибір цілей – це насамперед бачення перспективи розвитку як основи всієї діяльності, тобто вибір пріоритетів, які фактично визначають на певний період подальше спрямування діяльності за умови використання наявних ресурсів. Тому цільовий компонент є первинним складовим елементом структури механізму, призначення якого полягає у достатній конкретизації загальної мети управління [5].

Запровадження у громаді механізмів участі сприятиме самоорганізації громади з метою впорядкування власної життєдіяльності та розвитку, згуртуванню навколо прагнення вирішити спільні проблеми. У результаті через формування спільної позиції громадян із важливих питань посилюватиметься вплив громади на місцеву раду. При цьому чітка і прозора процедура реалізації прав громадян на участь в управлінні громадою дає змогу впорядкувати стосунки влади і громади та є найефективнішим способом відсіяти порожні або авантюрні «ініціативи». Для реалізації пропозиція чи ініціатива має бути предметною та корисною для громади. В іншому разі виконати всі вимоги правильно виписаної процедури, а особливо отримати підтримку співгромадян виявиться неможливим. І найголовніше – це ефект причетності мешканців до справ громади, який є прямим результатом запровадження і використання механізмів залучення громадян до управління громадою. Участь у справах громади дає людям змогу тверезо оцінити проблеми, краще їх зрозуміти, побачити об'єктивні труднощі та перешкоди, з якими стикається влада. Таке розуміння змінює ставлення громадян до влади: від критиканства і голосливого популізму – до конструктивної критики, взаємодії та співп-

раці. Лише таким шляхом можна на практиці втілити один із головних принципів самоврядування: «спільними зусиллями».

Механізм публічного управління – це оптимальне поєднання засад, притаманних товарному виробництву (конкуренція, попит і пропозиція, вільне ціноутворення), цілеспрямованої політики державного регулювання економічних процесів. Державне регулювання та публічно-приватне партнерство доповнюють ринковий механізм, що в сукупності створює основу для макроекономічних стратегій економічного розвитку країни загалом, окремих регіонів, громад. Таким чином, посилення ступеня публічності державного управління ринковою економікою забезпечить ефективну взаємодію механізмів державного і ринкового регулювання, сприятиме формуванню конкретних заходів державного управління процесом економічного розвитку, надасть більшої соціальної спрямованості макроекономічному плануванню, прогнозуванню та програмуванню. Вивчення зарубіжного досвіду показало, що в розвинутих країнах ефективність державного управління визначається за допомогою «економіки добробуту», у зв'язку з чим заохочення процесу публічності сприятиме узгодженню програм державної підтримки галузей та сфер економіки зі стратегічними цілями державної економічної політики.

Дослідження засвідчують, що через систему публічного управління формується солідарність між суспільством країни та державою як системою відносин, спрямованих на реалізацію цінностей суспільства, досягнення цілей публічної політики, а також створення конкурентоспроможної держави, визначальними характеристиками якої є верховенство права і розвинена правова культура, збалансована представницька демократія, сильне самоврядування, дисциплінований і мобільний державний менеджмент.

Все це дає підстави стверджувати, що публічне управління має ґрунтуватися на цінностях цивілізаційного та формаційного розвитку, громадянського суспільства, забезпечувати максимальне залучення громадян до управління суспільством, країною і державою для досягнення легітимно розроблених і визнаних цілей прогресу, забезпечувати пошук компромісів або усунення соціальних, економічних і політичних суперечностей у суспільстві.

Реалії сьогодення першочерговим роблять вирішення проблем удосконалення системи

публічного управління у напрямі забезпечення результативності й ефективності виконання відповідних публічних функцій.

Висновки. Отже, управління – це цілеспрямована сукупність дій, які забезпечують узгодженість та координацію спільних робіт із метою досягнення суспільно важливих цілей та вирішення завдань. Також варто зазначити, що залученню громадськості до вирішення важливих суспільних проблем в Україні перешкоджає

багато факторів, без подолання яких не можна розраховувати не тільки на ідеальну, а й на більш-менш оптимальну модель розвитку учасницького типу. Серед них можна виокремити обмежений доступ громадян до інформації, необхідної для прийняття рішень, брак довіри в суспільстві, соціальну апатію, страх перед відповідальністю, відсутність необхідних навичок та культури участі, обмеженість ресурсів (часу, коштів), особливості політичної культури.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций, 4-е изд., дополн. / Г.В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
2. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління / О.В. Базарна // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля: Збірник наукових праць. – Луганськ: 2012. – NN№ 1, ч. 2. – С. 59–64.
3. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі / О.З. Босак // Державне управління: теорія та практика: Збірник наукових праць. – Х.: Вид-во «Магістр», 2010. – № 2.
4. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту: наук.-метод. посіб. / авт. кол.: А.Ф. Колодій, М.З. Буник, П.М. Петровський та ін. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.
5. Енциклопедія державного управління. [Текст] у 8 т. – Т. 1. Теорія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К.: НАДУ, 2011. – 747 с.
6. Енциклопедія державного управління. [Текст] у 8 т. – Т. 8. Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В.С. Загорський [та інш.] – Львів: ЛРІДУ, НАДУ, 2011. – 712 с.
7. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. – К. : НАДУ, 2010. – 28 с.
8. Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД-2010) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://dovidnyk.in.ua/directories/2010kved>
9. Кондратюк Т.В. Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління / Т.В. Кондратюк // Науковий вісник Академії муніципального управління: Збірник наукових праць, серія «Управління». – К.: 2010, № 3. – С. 297–305.
10. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.]. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
11. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.