

**Г. М. Шаульська**здобувач відділу моніторингу законодавства  
Інституту законодавства Верховної Ради України

## ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ: ТЕОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ

*У статті розглянуто еволюцію категорії публічного адміністрування в працях світових та вітчизняних учених, мислителів та діячів. В умовах реформування системи публічного управління (державного управління та місцевого самоврядування) такий аналіз необхідний для розроблення моделі публічного адміністрування в Україні. Активне, розвинуте громадянське суспільство, без якого не може бути публічного адміністрування, можливо створити шляхом удосконалення механізмів взаємодії влади і суспільства, для чого також необхідно досліджувати генезис категорії публічного адміністрування.*

**Ключові слова:** публічне адміністрування, державне управління, механізми публічного адміністрування.

**Постановка проблеми.** Інтерес до проблематики публічного адміністрування у вітчизняному науковому середовищі існує вже давно, а в умовах реформування системи державного управління та місцевого самоврядування він лише підсилюється. Пошуки ефективної моделі управління в державі з дієвими, конструктивними механізмами взаємодії влади і суспільства – потреба сьогодення задля стабілізації та подальшого демократичного розвитку України.

Країни Заходу, що вже пройшли цей шлях, накопичили досвід, який, безумовно, дуже корисний для нашої держави, але й напрацювання вітчизняних науковців також заслуговують на увагу. Короткий огляд зарубіжних і вітчизняних наукових досліджень щодо трактування основних понять, які використовуються в публічному адмініструванні; історії розвитку цього явища; питань реалізації публічної влади (функцій, принципів, форм, методів, механізмів та технологій); побудови органів публічного адміністрування; проблем реформування системи у світі та в нашій країні, необхідний і практикам-реформаторам, які здійснюють реформи системи публічного управління, і науковцям для подальшої наукової роботи.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблематика публічного адміністрування розкривається в роботах В.Авер'янова [1], Р. Андрюкайтене, К. Ващенко, В. Воронкової, Й. Ввайнхардт, В. Банаха, Ю. Барабаша [2], Ю. Битяка [3], О. Данильяна, А. Коваленка, О. Копиленка [4], О. Кордуна [5], А. Мацюка [4], А. Міненка [6], Р. Павленка, О. Сосніна, В. Цветкова [7], С. Чернова [8] та інших. Серед зарубіжних до-

слідників виділяють наукові роботи В. Вільсона, А. Файоля, Л. Уайта, Ч. Барнарда, Г. Саймона, Д. Уалдо, М. Крозье, П. Дракера, У. Нісканена, Е. Далшира, Д. Марча та Й. Олсена, Д. Осборна, Т. Геблера та інших.

**Мета статті.** Головною метою роботи є короткий теоретико-методологічний аналіз еволюції категорії публічного адміністрування в працях світових та вітчизняних учених, мислителів та діячів для подальшого наукового розроблення та більш глибокого розуміння процесів удосконалення сучасної системи публічного управління з ефективними механізмами взаємодії влади і громадянського суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** Уперше поняття «публічне адміністрування» і «публічне управління» в 1887 р. увів майбутній 28-й президент США В. Вільсон (1856-1924) в есе під назвою «Вивчення адміністрації» («The Study of Administration»), за допомогою якого було сформовано окремий науковий та освітній напрям, який отримав свій подальший розвиток. У цій роботі В. Вільсон писав: «Мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, у чому полягає діяльність уряду; по-друге, як він повинен здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими та енергетичними витратами» [9].

Деяко пізніше французький інженер та науковець А. Файоль (1841–1925) розробив і запровадив систему управління виробництвом. У центрі цієї системи постала адміністративна доктрина, що визначала суть адміністративних функцій, їхнє призначення, принципи адміністративного керування тощо. Основні теоретичні висновки

Файоля щодо проблем удосконалення управління викладені в його книзі «Загальне і промислове управління» (1916) [10]. Відомі також його твори «Наукова організація праці» і «Позитивне управління».

Підсумувавши цілісно (але кожен по-своєму), описали предмет нової науки Public Administration, чим заклали її основи Л. Уайт (1891–1958), який написав перший підручник «Вступ до вивчення державного управління» (1926 р.), Ч. Бернард (1886–1961) – «Функції виконавчої влади» (1938 р.), Д. Уалдо (1913–2000) – «Адміністративна держава» (1948 р.).

У 1947 р. американський учений Саймон Г.-А. (1916–2001) опублікував одну з декількох своїх книг з теорій організації прийняття рішень «Адміністративна поведінка» (“Administrative Behavior”) [11]. У ній він описав ділову фірму як адаптивну систему, що включає матеріальні, людські та соціальні компоненти, пов’язані між собою комунікаційною мережею і загальним прагненням її членів співпрацювати один з одним для досягнення загальних цілей. Його модель обмеженої раціональності використовують у нормативних рекомендаціях і навіть у комп’ютерних програмах, теорію яких Г.-А. Саймон глибоко розробляв.

Французький соціолог М. Крозьє (1922–2013) автор відомих праць «La Phenomene bureaucratique» – «Феномен бюрократії» (1963 р.) [12], «Блоковане суспільство» (1970) та ін. Відповідно до його концепції, функціонування або дисфункціонування організацій (адміністративних, індустріальних) складають основні феномени сучасних суспільств. Прихильник помірною функціоналізму. Запропонував свою теорію реформування суспільства, у якій відстоював нову логіку перетворень, спираючись на реалії постіндустріальних суспільств. Робив акцент на людських соціальних аспектах розвитку суспільства й обґрунтовував необхідність нового підходу до використання людських ресурсів через «обережну» стратегію «навчання» індивідів новим поведінням і новим моделям їх взаємовідносин у соціальному просторі.

Теорія та методологія публічного адміністрування знайшли відображення також у працях П. Дракера «Ефективна виконавча влада» (1966 р.), У. Нісканена «Бюрократія та репрезентативне державне управління» (1971 р.), Е. Далшира «Публічне адміністративне управління» (1973 р.), Д. Марча та Й. Олсена «Переосмислюючи інститути» (1989 р.), Д. Осбор-

на та Т. Геблера «Переосмислюючи державне управління» (1992 р.).

Отже, публічне адміністрування увійшло в обіг у другій пол. XIX ст., що створило умови для його подальшого еволюціонування.

Аналізуючи праці зарубіжних дослідників, необхідно додати й здобутки українських учених, монографічні роботи яких розкривають досить широкий спектр зазначеної проблематики. Так, у монографії «Демократичні засади державного управління та адміністративне право» за загальною редакцією В. Авер’янова [1] висвітлюються актуальні теоретичні та практичні проблеми запровадження і розвитку демократичних засад державного управління в Україні у світлі сучасних процесів реформування вітчизняної галузі адміністративного права.

В іншій монографічній роботі «Демократичні засади організації і функціонування вищих органів державної влади України» за редакцією Ю. Барабаша [2] аналізуються питання конституційно-правового змісту принципу демократичного врядування, фактори, що впливають на становлення демократії в Україні, публічно-правова характеристика контролю в демократичній республіці, конституційних засобів забезпечення демократичних засад при формуванні та у процесі діяльності органів законодавчої, виконавчої та судової влади в Україні.

Монографія «Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції» за редакцією Ю. Битяка, О. Данильяна [3] присвячена дослідженню правових основ формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції, визначенню ролі верховенства права, правосвідомості та правової культури в діяльності органів державної влади. У монографії також розглядаються досвід удосконалення органів державної влади європейських країн та можливості його застосування в Україні, теоретико-правові аспекти функціонування місцевих органів влади.

Реформі виконавчої влади, зокрема органів центральної виконавчої влади присвячено монографію «Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні» О. Кордуна, К. Ващенко, Р. Павленка [4]. У роботі наведено теоретичні роздуми і щодо сутності публічної влади в пострадянському суспільстві та запропоновано практичні рекомендації щодо шляхів подолання існуючих проблем у реалізації державної влади.

Теоретико-методологічні засади механізму публічного управління – якісно нової моделі регулювання суспільства обґрунтовано у монографічній роботі А. Міненка «Публічне управління: теорія та методологія» [6]. Автором приділено увагу необхідності впровадження сучасної моделі в Україні з метою забезпечення ефективного функціонування державних інституцій і органів місцевого самоврядування через процедуру залучення до цього процесу добровільних об'єднань громадян.

І. Процюк у монографічній роботі «Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління» [13] досліджує основні форми державного правління в сучасних розвинених державах і показує своєрідність варіантів прояву принципу поділу державної влади. Аналізує становлення форми державного правління й моделі поділу державної влади в процесі конституційного реформування в Україні в роки незалежності, а також основні напрями її вдосконалення.

Висвітленню теоретичних проблем наукового осмислення сутності та особливостей трансформаційних процесів, що відбуваються у посттоталітарних країнах, зокрема в Україні, присвячена монографія В. Цветкова, І. Кресіна, А. Коваленко «Суспільна трансформація і державне управління в Україні: Політико-правові детермінанти» [7]. Показано, що реформування державного управління передбачає створення нової системи демократичних інститутів, децентралізацію управління та деконцентрацію політичної, державної влади, реформу системи державної служби.

У колективній монографії «Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід» за загальною редакцією С. Чернова [8], представлено концептуальний аналіз публічного управління та адміністрування. У монографії розкривається вітчизняний і зарубіжний досвід публічного управління та адміністрування, представлений досвідом європеїзації публічного управління та адміністрування посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи, а також вплив цього процесу на публічне управління та адміністрування в Україні.

Такий далеко не повний перелік наукових праць, які заслуговують на увагу, і наукова робота триває, адже публічне адміністрування лише починає розвиватися в нашій державі.

**Висновки.** Аналіз еволюції категорії публічного адміністрування в працях світових

та вітчизняних учених засвідчив: як поняття воно увійшло до обігу у другій пол. XIX ст., що створило умови для його подальшого розвитку. Сьогодні праці західних і вітчизняних науковців допомагають: розкрити трактування основних понять публічного адміністрування; відстежити історію розвитку цього явища; з'ясувати питання реалізації публічної влади (форми, функції, принципи, методи, механізми) та побудови органів публічного адміністрування; розкрити проблеми реформування системи у світі та в нашій країні. Такий аналіз потрібен для подальшого наукового розроблення проблематики публічного адміністрування в Україні.

#### Список використаної літератури:

1. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / За заг. ред. В. Авер'янова. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2010, 495 с.
2. Демократичні засади організації і функціонування вищих органів державної влади України: монографія / Ю. Барабаш ... [та ін.]; за заг. ред. Ю. Барабаша; Нац. ун-т «Юридична академія імені Ярослава Мудрого», Наук.-дослід. ін-т правознавства. Харків: Право, 2013. 269 с.
3. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції: монографія / Ю. Битяк, О. Данильян, О. Дзьобань та ін.; за ред. Ю. Битяка, О. Данильяна. Харків: Право, 2010. 384 с.
4. Народовладдя в контексті конституційної трансформації України: Монографія / А. Мацюк; за науковою редакцією О. Копиленка. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 163 с.
5. Кордун О., Ващенко К., Павленко Р. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні: монографія. Київ: МАУП, 2000. 248 с.
6. Міненко М. Публічне управління: теорія та методологія: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 404 с.
7. Цветков В., Кресіна І., Коваленко А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: Політико-правові детермінанти / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. 2003. 495 с.
8. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
9. Wilson W. The Study of Administration. Discipline and History. Political Science in the United

- States / J. Farr and R. Seidelman (eds.). Ann Arbor: APSA, 1993. 315 p.
10. Файоль А. Общее и промышленное управление / Библиотека журнала «Контроллинг»: классики менеджмента, «Контроллинг», 1992. 112 с.
11. Блауг М. 100 великих экономистов после Кейнса. Пер. под ред. Сторчевого. Санкт-Петербург: Экономическая школа, 2008. 384 с.
12. Crozier M. Le Phenomena bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel. Paris: Editions du Seuil, 1963. 414 p.
13. Процюк І. Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління : монографія. Харків: Право, 2012. 584 с.

---

**Шаульская Г. Н. Публичное администрирование: теория и методология**

*В статье рассмотрена эволюция категории публичного администрирования в трудах мировых и отечественных ученых, мыслителей и деятелей. В условиях реформирования системы публичного управления (государственного управления и местного самоуправления) такой анализ необходим для разработки модели публичного администрирования в Украине. Активное, развитое гражданское общество, без которого не может быть публичного администрирования, можно создать путем усовершенствования механизмов взаимодействия власти и общества, для чего также необходимо исследовать генезис категории публичного администрирования.*

**Ключевые слова:** публичное администрирование, государственное управление, механизмы публичного администрирования.

**Shaulska H. M. Public administration. Theory and methodology**

*The article examines the evolution of the category of public administration in the works of world and domestic scientists, thinkers and figures. In a reform of the public administration (public administration and local government) system, such an analysis is needed to develop a public administration model in Ukraine. An active, developed civil society, without which there can be no public administration, can be created by improving the mechanisms of interaction between government and society, which also needs to investigate the genesis of the categories of public administration.*

**Key words:** public administration, public administration, mechanisms of public administration.