

РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК УМОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ

У статті розглянуто та проаналізовано сучасні тенденції розвитку публічного адміністрування як умови вдосконалення функціонування органів влади. Теоретично обґрунтовано і розроблено науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення шляхів реалізації напрямів розвитку публічного адміністрування в сфері державного управління.

Ключові слова: публічне адміністрування, публічна влада, державне управління, система державного управління, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Публічне адміністрування можна розглядати як цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з метою забезпечення реалізації законів, а також виконання основних функцій, таких як функція орієнтуючого планування, що визначає очікувані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, моніторинг результатів.

Різноманіття завдань і функцій публічної адміністрації зумовлює використання різних форм її діяльності, які зазначені в законах, положеннях, статутах та інших актах, що регламентують діяльність владних суб'єктів. При цьому для виконання своїх зобов'язань органи та посадові особи мають використовувати лише ті форми, які встановлені нормами права. Недотримання обов'язкової форми тягне недійсність або можливість оскарження дій та рішень суб'єктів владних повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Модернізація та розвиток інститутів, механізмів і моделей публічного управління є актуальною науковою та практичною проблемою для країн світу, для країн перехідного періоду, зокрема для України, яка спрямовується до змішаної формації та солідаристичної цивілізації. Дослідженню питань, пов'язаних із еволюцією управління в публічній сфері, присвячена ціла низка праць іноземних (А. Гор, Д. Осборн, Ф. Томпсон, В.Е. Чиркин, І.О. Мальковська) та українських

(Ю.В. Ковбасюк, В.В. Баштанник, М.М. Білинська, С.М. Серьогін, В.П. Трощинський та інших) учених.

Однак питання запровадження сучасних цивілізаційних засад урядування в сфері публічного адміністрування залишається малодослідженим. Тож визначення особливостей розвитку публічного адміністрування як умови вдосконалення функціонування органів влади стає все більш актуальним.

Мета статті – розглянути сучасні тенденції розвитку публічного адміністрування як умову вдосконалення функціонування органів влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Публічне адміністрування розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання адміністративних зобов'язань. За допомогою форм публічного адміністрування практично реалізуються завдання та функції публічної адміністрації, від їх використання значною мірою залежить успіх владної діяльності. Ці форми покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій адміністрування, досягнення його цілей з найменшими витратами сил, засобів і часу.

Публічне адміністрування – регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [3, с. 631].

У вузькому сенсі публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як:

1) професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, що спрямовані на реалізацію рішень уряду;

2) вивчення, розроблення і впровадження напрямів державної політики.

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють систему управління, представлену адміністративними інститутами в рамках прийнятої структури влади.

Публічна влада надає керівнику змогу в межах закону і власних повноважень приймати будь-які управлінські рішення. Здійснюючи такі повноваження, органи виконавчої влади видають підзаконні акти (наприклад, акти уряду чи акти органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування).

Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Спеціальними засобами, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, Автономна Республіка Крим, уся країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами, є механізми публічного адміністрування [4].

Комплексний механізм публічного адміністрування складається з таких видів механізмів:

– економічного (механізм публічного адміністрування банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

– мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, які спонукають державних службовців до високо-ефективної роботи);

– організаційного (об'єкти, суб'єкти публічного адміністрування, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

– політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

– правового (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо) [10, с. 174].

Під час побудови державних механізмів публічного адміністрування, механізмів управління розвитком обласних та районних соціально-економічних комплексів країни через органи місцевого самоврядування та механізмів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати сучасні тенденції до децентралізації системи публічного адміністрування та можливі зміни у законодавстві, що регламентує діяльність органів влади на місцевому рівні.

Нині до основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено виконання регіональних програм розвитку, підготовку та виконання відповідних бюджетів, хоча для демократичного суспільства має бути очевидним виконання цих завдань органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси всіх громад та громадян, які проживають у регіоні [4].

Механізми публічного адміністрування можна поділити на три типи:

1) механізми-знаряддя, що призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на будь-який об'єкт або його оточення шляхом застосування одного або кількох узгоджених та відповідних засобів;

2) механізми-системи, що надають можливість представлення будь-яких систем у якості механізмів, що відображають сукупність взаємодій між усіма їхніми підсистемами та елементами;

3) механізми-процеси, що являють собою визначену послідовність здійснення певних дій щодо перетворення об'єктів, на які вони спрямовані, та відображають зміни у стані цих об'єктів під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів [12, с. 128].

За особливостями побудови механізми публічного адміністрування поділяються на:

– цільові (спрямовані на досягнення певної мети);

– механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних етапах суспільного розвитку країни;

– механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами.

Цільові механізми публічного адміністрування використовуються як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування як знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів публічного адміністрування. Це сукупність способів, через які суб'єкт публічного адміністрування впливає на об'єкт чи групу об'єктів управління для досягнення певної мети.

Цільові механізми публічного адміністрування, своєю чергою, поділяються на адміністративні (зокрема, організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані механізми.

Нині система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що перебувають у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції [5].

Складності чинному механізму функціонування системи публічного адміністрування додає змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє [10, с. 216].

Складниками структури механізму зазвичай визначаються: суб'єкт і об'єкт управління; цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби.

У системі державного управління об'єктом управління виступає суспільство, суспільна діяльність, а суб'єктом – органи виконавчої влади.

Головною рисою суб'єкта державного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Відповідно, об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення [6, с. 39].

У державному управлінні до суб'єктів управління належать: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); керівники і керівний склад цих органів (політичні діячі, посадові особи, службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями).

Основними об'єктами державного управління варто вважати підпорядковані об'єктам органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади. Об'єкт управління – це система, що підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють.

Однією із сучасних концепцій державного управління та публічного адміністрування є Концепція нового державного менеджменту.

Новий державний менеджмент як концепція з'явився у 1980-і роки. Він був відповіддю на кризові явища в державному управлінні, побудованому на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації, стабільності організації та державної служби, єдності управління, адміністрування.

Процес переходу від державного адміністрування до державного менеджменту характеризується двома основними моментами:

1) підвищенням самостійності нижніх поєрів ієрархічних державних організацій;

2) переміщенням акцентів із власне побудови організації на її взаємини із середовищем [6, с. 40].

Новий державний менеджмент протистоїть концепції адміністративної держави і використовує для опису сутності державного управління поняття «керівництво», а не «адміністрування» або «управління».

Керівництво тут розуміється як система кооперації громадських, державних та міжнародних інститутів, приватних, державних і змішаних структур для забезпечення задоволення суспільних інтересів і вирішення суспільних проблем.

До цього призвели такі процеси, як: складність взаємин між різними групами населення; високий рівень потреб та очікувань; великий масштаб невизначеності та ризику; вплив міжнародного фактора на внутрішню політику держави; інформування суспільства; зниження рівня довіри населення до центральних органів управління.

На етапі реформування системи органів державного управління й органів місцевого самоврядування досить актуальною є проблема вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка забезпечувала б необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад, сприяла ефективності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Взаємодія органів державного управління і представницьких органів місцевого самоврядування є надзвичайно необхідною, адже це дозволяє найефективніше реалізувати принципи поєднання державного і місцевого інтересів у здійсненні управління на місцях [9, с. 23].

Здійснення делегованих повноважень обласними державними адміністраціями дозволяє поліпшити якість державного управління, оскільки державні завдання вирішуються із

розумінням суті проблем населення області або району і з урахуванням місцевих можливостей. Таке делегування дозволяє уникнути створення громіздких та численних виконавчих органів обласних і районних рад у разі збереження якості здійснення повноважень.

Система державного управління потребує вдосконалення у сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, фактично немає чіткого механізму розподілу державних та самоврядних послуг, при цьому обидва владні центри є відповідальними перед мешканцями регіону, і це примушує їх шукати певних форм і методів співпраці.

Необхідність проведення реформування публічного адміністрування зумовлена невідповідністю чинної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципам демократії, європейським стандартам та їх надмірною централізацією [2].

Причинами такого стану є:

- неефективна організація діяльності міністерств;
- малорациональна система органів виконавчої влади на центральному рівні;
- неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях;
- неефективне місцеве самоврядування;
- відсутність паритетних засад у відносинах особи з такими органами.

Серед основних завдань проведення реформи публічного адміністрування можна виділити такі:

- формування стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади;
- організацію професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування);
- створення системи спроможного місцевого самоврядування;

– зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;

– гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

Розвиток публічного управління пов'язаний із наявністю процесу, який можна вважати роздержавленням управління і який полягає у передачі частини функцій держави органам місцевого самоврядування, приватному сектору та неурядовим організаціям. Тому виконання управлінських функцій у публічній сфері здійснюють не лише органи державної влади, а й місцевого самоврядування, громадські організації, а також фізичні та юридичні особи (у тому разі якщо їхня діяльність полягає у розгляді суспільних питань).

Висновки. Нині публічне адміністрування є надзвичайно важливим інструментом державного управління, його розвиток можна розглядати як одну з визначних умов удосконалення функціонування всіх органів влади.

Еволюція управління в публічній сфері здійснювалася від жорсткого централізованого державного адміністрування до формування управлінських мереж з одночасним обмеженням монополії держави та розширенням сукупності методів управління.

Також публічне адміністрування можна розглядати як регламентовану законами та іншими правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, яка спрямована на прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг, а також здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування.

До цього призвели такі процеси: складність взаємин між різними групами населення; високий рівень потреб та очікувань; великий масштаб невизначеності та ризику; вплив міжнародного фактора на внутрішню політику держави; інформування суспільства; зниження рівня довіри населення до органів управління.

Список літератури:

1. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», схвалена Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.
2. Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень / Ю. Шаров, І. Чикаренко. Державне управління та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. 2010. Вип. 1 (4). URL: // http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_1/10syppmr.pdf.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
4. Закон України «Про місцеві державні адміністрації». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=586-14>.

5. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-ІУ (2222-15) від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст. 44). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show>.
6. Лугиня М. Концептуальні підходи до визначення поняття ефективності в державному управлінні. Вісник Державної служби України. 2012. № 4. С. 38–41.
7. Оболенський О.Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни – Публічне управління: наукове розроблення / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. К.: НАДУ, 2011. 56 с.
8. Осборн Р. Цивілізація. Новая история Западного мира. М.: АСТ; Астрель, 2010. 764 с.
9. Плющ Р.М. Основи адміністрування в місцевому самоврядуванні в Україні / Р.М. Плющ, О.С. Ігнатенко. Херсон: Вид-во ВАТ «ХМД», 2005. 84 с.
10. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації: монографія. Центр дослідження проблем публічного управління. / Н.Р. Нижник (заг. ред.). Чернівці: Технодрук, 2008. 432 с.
11. Публічне адміністрування: навчальний посібник / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
12. Публічне управління та адміністрування: навчальний посібник / Ю.Г. Кальниш, Т.М. Лозинська, В.І. Тимцуник. Полтава: РВВ ПДАА, 2015. 280 с.

РАЗВИТИЕ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ КАК УСЛОВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В статье рассмотрены и проанализированы современные тенденции развития публичного администрирования как условие совершенствования функционирования органов власти. Теоретически обоснованы и разработаны научно-практические рекомендации по совершенствованию путей реализации направлений развития публичного администрирования в сфере государственного управления.

Ключевые слова: *публичное администрирование, публичная власть, государственное управление, система государственного управления, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления.*

THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A CONDITION FOR IMPROVING THE FUNCTIONING OF AUTHORITIES

The article deals with the main directions of purposeful activity of the subjects of the authorities with respect to the implementation of administrative obligations. With the help of forms of public administration, the tasks and functions of public administration are practically realized, and the success of the government activity depends to a large extent on their use. These forms are designed to provide the most expedient execution of the functions of administration, achieve its goals with the least cost of forces, means and time.

Key words: *public administration, public authority, public administration, public administration system, executive bodies, local governments.*