

*Коврига О. С.,
к.держ.упр., доцент, доцент кафедри
менеджменту освіти та права,
ДВНЗ «Університет менеджменту освіти»,
Центральний інститут післядипломної освіти*

РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК УМОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Анотація. 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.

*Коврига Е. С.,
к.гос.упр., доцент, доцент кафедри публічного
управління и администрирования, Таврический
национальный университет имени В.И.Вернадского*

РАЗВИТИЕ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ КАК УСЛОВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Аннотация. Рассмотрены и проанализированы современные тенденции развития публичного администрирования как условия 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.

Kovriha E.S.

*Candidate of Science in Public Administration,
Docent, Docent of public governance and administration
department, Taurida National V.I.Vernadsky University*

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

Annotation. Public administration reveals 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.

Today, public administration is an extremely important instrument for the implementation of public administration, and its development can be considered as one of the prerequisites for improving the functioning of all government bodies.

The evolution of governance in the public sphere was from the brutal centralized state administration to the formation of management networks with the

simultaneous restriction of the state monopoly and the expansion of the totality of management methods.

Public administration - the activities of public administration actors, regulated by laws and other normative-legal acts, are directed at the implementation of laws and other regulatory legal acts through the adoption of administrative decisions, the provision of administrative services established by law.

Also, public administration can be considered as a targeted interaction of public administrations with legal entities and individuals in order to ensure the implementation of laws, as well as the fulfillment of key functions such as: the function of guiding planning, which defines the expected directions of development, the creation of legal, economic and other conditions for the realization of interests participants in the interaction, division of labor, co-operation and coordination of activities, monitoring results.

At the stage of reforming the system of state administration and local self-government bodies, the problem of improving local governance, in particular, the interaction between public administration and local self-government bodies, is very topical. To effectively address local issues, a model is needed to ensure the necessary unity of state power with the simultaneous autonomy of territorial communities, and contributed to the effectiveness of the interaction between public authorities and local self-government bodies.

The system of public administration needs to be improved in the area of delimitation of powers of local executive bodies and local self-government bodies, in fact there is no clear mechanism for the distribution of state and self-government services, while both power centers are responsible to the inhabitants of the region, and this forces them to look for certain forms and methods of cooperation. .

The need for reformation of public administration is due to the non-compliance of the current system of executive authorities and local self-government with the principles of democracy, European standards and their excessive centralization.

The development of public administration is linked to the availability of a process that can be considered a denationalization of management and which consists in transferring part of the state's functions to local governments, the private sector and non-governmental organizations. Therefore, the fulfillment of managerial functions in the public sphere is exercised not only by state authorities, but also by local self-government, public organizations, as well as individuals and legal entities (in the event that their activities are to address public issues).

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

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, котре 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 обумовлює 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 повинні 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 даної 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 вчених.

Однак питання щодо 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 – сучасні тенденції розвитку публічного адміністрування як умова 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, спрямовані на реалізацію рішень уряду;

2) вивчення, розробка 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 котрої 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 високоефективної 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].

При побудові 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.

На теперішній час до основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено виконання регіональних програм розвитку, підготовка та виконання відповідних бюджетів, хоча для демократичного суспільства має бути очевидним виконання цих завдань органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси усіх громад та громадян, що проживають в регіоні [4].

Механізми публічного адміністрування можна поділити на три типи:

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

2. механізми-системи, які 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 у свою чергу поділяються на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані механізми.

На сьогодні 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 знаходяться 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].

Складовими 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 слід 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, яка 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 рр. Він являвся 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 поверхів ієрархічних державних організацій;
- 2) переміщенням акцентів із власне побудови організації на її взаємини з 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 взаємовідносин між різними групами населення; високий рівень потреб та очікувань; великий масштаб невизначеності та ризику; вплив міжнародного фактору 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 б забезпечувала 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 реалізовувати принцип поєднання державного і місцевого інтересів при здійсненні управління на місцях [9, с.23].

Здійснення делегованих повноважень обласними державними адміністраціями дозволяє поліпшити якість державного управління, оскільки державні завдання вирішуються з 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 при збереженні 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, і 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;
- малораціональна 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 наступні:

- формування стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади;

- організації 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 їх діяльність полягає у розгляді суспільних питань).

Висновки. Сьогодні публічне адміністрування являється надзвичайно важливим інструментом здійснення державного управління, його розвиток можна розглядати як одну з визначних умов вдосконалення функціонування всіх органів влади.

Еволюція управління в публічній сфері здійснювалася від жорстокого 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 як: складність взаємовідносин між різними групами населення; високий рівень потреб та очікувань; великий

масштаб невизначеності та ризику; вплив міжнародного фактору на внутрішню політику держави; інформування суспільства; зниження рівня довіри населення до органів управління.

Використані джерела інформації:

1. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» схвалена Указом Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 року [Електронний ресурс]. – Електронні дані. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.

2. Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень / Ю. Шаров, І. Чикаренко // Державне управління та місцеве самоврядування Збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 1 (4) / [Електронний ресурс] - Режим доступу до документа: // http://www.nbuuv.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» / Електронний ресурс / Режим доступу: <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 N 2222-ІУ (2222-15) від 08.12.2004, ВВР, 2005, N 2, ст.44). - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show>

6. Лугиня М. Концептуальні підходи до визначення поняття ефективності в державному управлінні / М. Лугиня // Вісник Державної служби України. – 2012. - № 4. – С. 38-41.

7. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни — Публічне управління: наукова розробка / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.

8. Осборн Р. Цивілізація. Нова історія Західного світу / Р. Осборн. – М. : АСТ ; Аст-рель, 2010. – 764 с. 10
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.

References:

1. The Strategy for Sustainable Development "Ukraine-2020" was approved by the Decree of the President of Ukraine No. 5/2015 dated January 12, 2015 [Electronic resource]. - Electronic data. - Mode of access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.
2. Sharov Y. European standards of public administration: projection at the municipal level / Yu. Sharov, I. Chykarenko // Public administration and local government. Collection of scientific works. - 2010 - Voip. 1 (4) / [Electronic resource] - Document access mode: // http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_1/10syppmr.pdf
3. Encyclopedic Dictionary of Public Administration / Structure: Yu.P. Surmin, V.D. Bakumenko, AM Mikhnenko and others; for ed. Yu.V. Kovbasyuk, VP Troshchinsky, Yu.P. Surmin - K.: NAPA, 2010 - 820 p.
4. Law of Ukraine "On Local State Administrations" / Electronic resource / Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=586-14>.

5. The Constitution of Ukraine: Adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996 (as amended by the Law No. 2222-IU (2222-15) of December 8, 2004, BBP, 2005, No. 2, art.44) - [Electronic resource]. - Mode of access: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show>

6. Lugina M. Conceptual approaches to the definition of the concept of efficiency in public administration / M. Lugina // Bulletin of the State Service of Ukraine. - 2012. - No. 4. - P. 38-41.

7. Obolensky O. Yu. Reference Summary of Lectures on Educational Discipline-Public Management: scientific development / O.Yu. Obolensky, S.O. Borisevich, SM Grasshopper. - K.: NAPA, 2011. - 56 p.

8. Osborne R. Civilization. New History of the Western World / R. Osborne. - M.: AST; Astrel, 2010. - 764 p. 10

9. Plyushch R. M. Fundamentals of Local Self-Government Administration in Ukraine / R.M. Plyushch, O.S. Ignatenko - Kherson: View of OJSC "KhMD", 2005. - 84 p.

10. Public authorities and management: principles and mechanisms for implementation: monograph / Center for the study of public administration issues / N.R. Bottom (substitute). - Chernivtsi: Technodruk, 2008. - 432 pp.

11. Public administration: a textbook / O. M. Yastremskaya, L. A. O. Maznyk. - Kh.: KhNEU them. S. Kuznets, 2015. - 132 pp.

12. Public Administration and Administration: Textbook / Yu. G. Kalnysh, T. M. Lozynska, V. I. Timtsunyk. - Poltava: RVB PDAA, 2015.-280 p.