

Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

Економіко-правовий факультет

Кафедра адміністративного та господарського права

N 2
04.02.17

Дипломна робота

Освітньо-кваліфікаційного рівня магістра (CD)

на тему: «Ефективне адміністрування як провідний чинник ефективного державного управління»

«Effective administration as a leading factor in effective public administration»

Виконав студент денної форми навчання,
спеціальність 8.03040101 «Правознавство»,
Мотиль Олексій Ілліч

Науковий керівник: кандидат юридичних
наук, доцент Білик П.П.

Рецензент: кандидат юридичних наук,
професор Степанова Т.В.

Рекомендовано до захисту на
засіданні кафедри «18» 01 2017р.,
протокол № 6

Завідувач кафедри

д.ю.н., проф. Миколенко О.І.

Захищено на засіданні ЕК № 2

«24» 02 2017р., протокол № 23

Оцінка Відмінно A 195

Голова ЕК

д.ю.н., проф. Прієшкіна О.В.

Одеса – 2017

791096

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ I. НОВІ ЯКІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕРЖАВНО-ВЛАДНОГО ВПЛИВУ НА СУСПІЛЬНІ ВІДНОСИНИ ТА ЇХ ВІДОБРАЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ДЕФІНІЦІЯХ	
1.1 Адміністративно-правове визначення категорії «державне управління»: минуле і сучасність.....	7
1.2 Публічне адміністрування, як нова якість державного управління і адміністративно-правова категорія.....	26
1.3 Точки дотику та співвідношення державного управління і публічного адміністрування.....	48
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ I	65
РОЗДІЛ II. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ФАКТОРІВ, ЯКІ ЗУМОВЛЮЮТЬ РІВЕНЬ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ/ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	
2.1 Мета і цільовий блок державного управління та їх роль в ціннісному вимірі державного управління/публічного адміністрування.....	68
2.2 Форми та методи державного управління і публічного адміністрування в умовах становлення людиноцентристської концепції держави.....	85
2.3 Критерії оцінювання результативності і ефективності державного управління/публічного адміністрування.....	103
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ II.....	117
ВИСНОВКИ.....	120
ЛІТЕРАТУРА.....	125

ВСТУП

Актуальність теми. Як вбачається, кризові явища та трансформаційні зрушення, що відбуваються в сучасних умовах в нашій країні, виявили суперечливість та неповноту чинних моделей державного управління, загостривши потребу в теоретичному осмисленні нових реалій та ревізії наявного методологічного і методичного їх забезпечення. Успіх структурних реформ, спрямованих на відновлення поступового економічного зростання, на модернізацію економіки держави та на підвищення добробуту громадян значною мірою зумовлюється ефективністю чинної моделі державного управління. Значущість оцінки ефективності чи неефективності державного управління обумовлена тим, що саме вона дає змогу визначати ступінь реального забезпечення цілепокладання, організації та регулювання трансформаційних процесів. Оскільки держава, як суб'єкт управління, здійснює вплив на суспільний розвиток шляхом формування активних взаємозв'язків між державою та суспільством, які і виступають тим результатом реалізації завдань, що стоять перед державним управлінням. У цьому контексті розкривається значущість і актуальність розробки теоретико-методологічних засад та критеріальних оцінок забезпечення ефективності системи державного управління з позицій інституціональної спроможності, ресурсного забезпечення (нормативно-правового, інформаційно-аналітичного, кадрового, матеріально-технічного), а також забезпечення відповідності функцій державного управління щодо реалізації програмних завдань і пріоритетів державної політики. Загальноприйнятою вважається думка про те, що державне управління розвивається відповідно до розвитку суспільства і держави. Воно повинно бути адекватно їм. Однак, якщо спробувати максимально її конкретизувати, поставивши питання про тенденції розвитку державного управління в наш час, то ця думка не є настільки простою і однозначною. Рішення цього завдання дуже важливо тому, що приведення управлінської практики у відповідність з

перспективами розвитку управління дозволить одержати величезний позитивний результат. Від належного управління залежить прорив у всіх сферах суспільства. Без зайвих наукових зусиль можна знайти взаємозв'язок між станом і потенціалом управління, з одного боку, і динамікою розвитку того або іншого суспільства з іншої. Там, де управління не розвинене або безпомічне, там і суспільство у всіх своїх сферах перебуває в застої, розвалі, конфліктах, відсталості тощо. При цьому принципово важливо, щоб відбувся саме прорив, а не історичний розрив ланцюга розвитку, відмовлення від минулої культури, руйнування створеного століттями

Державне управління як таке розвивається під впливом ряду тенденцій і факторів суспільного розвитку. Провідну роль серед них відіграють як процеси зовнішнього для державного управління середовища - глобалізація і її виклики, перехід сучасного суспільства в постіндустріальну інформаційну стадію розвитку, його демократизація, так і внутрішні двигуни розвитку державного управління як сфери людської діяльності. При цьому можна виділити соціальні, економічні, політичні і ціннісно-ментальні передумови і наслідки цього процесу. Під тиском сучасної глобалізації зримішими стають дисфункції адміністративно-бюрократичної держави. Традиційна модель державного управління мала великий успіх і була впроваджена у більшості країн цивілізованого світу на індустріальному етапі розвитку суспільства. Заснована на принципах дихотомії політики і управління, ієрархізму, централізації, стабільності організацій та державної служби, безособовості, формалізації правил і процедур роботи, прямого постачання урядом товарів і послуг, бюрократична форма адміністрації мала свої переваги та досягнення, але її час, очевидно, закінчується. Вона вже не вважається ідеальним типом організації в приватних та публічних секторах через інертність, бюрократизм, зосередженість на організаційних структурах і процесах, віддаленість від інститутів громадянського суспільства, недостатню гнучкість та інноваційність, неефективність. Дійсно, звичними стали звинувачення державного сектора в неефективності надання більшості суспільних послуг

та й слово “бюрократія” сьогодні частіше розглядається як синонім неефективності. В умовах становлення нових форм соціальної архітектури уряди багатьох країн вдалися до розробки та впровадження програм масштабних реформ власних управлінських систем, намагаючись пристосуватись до стрімко змінюваного глобального політичного та економічного середовища, що функціонує через зв'язок наднаціональних інститутів, національних держав, регіональних і місцевих органів влади та неурядових організацій у межах загальної системи взаємодій і прийняття рішень.

З оглядом на зазначене, **об'єктом дослідження** обрано комплекс суспільних відносин, які виникають в процесі трансформації системи державного управління в публічне адміністрування та факторів, які сприяють налагодженню відповідного рівня публічного адміністрування. Відповідно **предметом дослідження** є безпосередньо критерії, які дозволяють зробити висновок про те, що належне публічне адміністрування є складовою налагодження результативного та ефективного державного управління.

Метою роботи є встановлення повного комплексу чинників, на основі яких можна зробити висновок, що належне публічне адміністрування є відповідною сучасним перетворенням системою владного впливу держави та недержавних інституцій на сфери та об'єкти суспільних відносин, які такого впливу потребують.

В процесі дослідження повинні бути вирішені такі задачі.

1. Встановлені засади співвідношення категорій «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління», «державний менеджмент» та похідних і суміжних з ними дефініцій;
2. Визначене повне змістовне навантаження категорії «публічне адміністрування», як нової якості державного управління
3. Досліджена категорія «мета» публічного адміністрування з позиції її ролі в якості критерія ефективності та її сутнісне наповнення;
4. Визначені оновлені форми та методи владного впливу на сфери та

галузі суспільних відносин в умовах трансформації державного управління в публічне адміністрування;

5. Встановлені критерії ефективності державного управління / публічного адміністрування в умовах впровадження людиноцентистської складової до відносин «людина-держава».

Методологічна база. В дослідженні використані формально-логічний та діалектичний методи, що дало змогу визначитися з можливістю та перевагами аксіологічного підходу у вивченні соціального призначення державного управління та публічного адміністрування, з трансформаціями, яких відчуває на собі державно-владний вплив на суспільні інституції в сучасних умовах. Використання синергетичного методу та методу структурно-функціонального аналізу сприяло встановленню меж державно-владного втручання в суспільні відносини, визначенню ролі та значення мети і форм та методів, як складових державно-управлінської діяльності, вивченню значення публічних адміністрацій в становленні належного врядування в Україні та тих критеріїв, за якими можна оцінювати належність та результативність діяльності публічних адміністрацій.

Емпіричну базу становлять роботи провідних вітчизняних, зарубіжних та радянських вчених, серед яких В.Б.Авер'янов, С.С.Алексєєв, А.П.Альохін, О.Ф.Андрійко, Г.В.Атаманчук, Д.М.Бахрах, Л.Р.Біла, Ю.П.Битяк, А.С.Васильєв, В.М.Гаращук, І.П.Голосніченко, С.Т.Гончарук, А.І.Єлістратов, С.В.Ківалов, Ю.М.Козлов, Т.О.Коломоєць, В.К.Колпаков, Є.В.Курінний, В.Я.Малиновський, А.Ф.Мельник, О.І.Миколенко, Д.М.Овсянко, С.В.Петков, Ю.М.Старилов, С.Г.Стеценко, Ю.О.Тихомиров, Ю.С.Шемшученко та ін.

ВИСНОВКИ

Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України – права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Сьогодні захист прав громадян розуміється як одна з неодмінних ознак сучасної держави, забезпечення реальності прав і свобод людини та громадянина виступає своєрідним індикатором сталості й зрілості такої держави. Певна річ, що така позиція є результатом поступового становлення державно-правових поглядів у напрямкі визнання людини, її прав, свобод і законних інтересів найвищою соціальною цінністю, орієнтиром в діяльності держави й усіх суспільних інститутів. Важливу роль у цьому відіграють гуманістичні за своєю спрямованістю теорії громадянського суспільства, природного права, соціальної й демократичної держави, а також правової держави. Зазначимо, що саме остання є якісно новою моделлю держави, в основу якої покладається пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх реальність, забезпеченість достатніми й адекватними правовими засобами, гарантованість з боку держави.

Належне публічне управління, яке є елементом демократичної конституційної державності має сприяти становленню нового типу відносин між людиною і державою і спрямуванню діяльності державного апарату на задоволення потреб та інтересів людини. Система публічного управління значною мірою залежить від притаманних певному типу суспільства традицій адміністрування, організації виконавчої влади у центрі та на місцях, взаємодії державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, політичної та правової культури, самодостатності громад, ступеня розвитку політичних партій і політичної системи, економічних та культурних чинників. Ознакою належного урядування є доступність адміністративних послуг населенню, прозорість і публічність адміністративних процедур, насамперед у сфері забезпечення прав людини та правотворчості. Цьому перешкоджає низка чинників,

пов'язаних з відсутністю корінних реформ у ряді сфер публічного урядування.

Державне управління економічними і соціальними об'єктами, процесами, відносинами являє собою невід'ємну, найважливішу частину управління суспільством, країною, регіонами. Початкове призначення державного управління полягає у внесенні організуючих, впорядкованих починань у життя, існування суспільства, людей і навколишнього середовища. Взагалі, термін «управління» означає діяльність із керівництва ким небудь або чимось. В такому розумінні управління – це цілеспрямований вплив на складну систему. Класична дефініція визначає управління як діяльність держави або інших суб'єктів державної (публічної) влади, яка здійснюється поза межами законотворчості та правосуддя. Дане визначення державного управління виділяє і пов'язує такі явища та інститути, як державне управління і уряд в якості виконавчого органу єдиної державної влади та органів місцевого самоврядування, що реалізують у певному обсязі функції державного управління.

Категорія державне управління це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами. Отже, сутність державного управління як самостійного виду державної діяльності слід розуміти як систему елементів державної влади, яка носить виконавчо-розпорядчий характер та виконує функції та завдання держави у процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами. Термін «публічне управління», який вперше використав англійський державний службовець Десмонд Кілінг, – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики.

У загальному значенні, поняття «публічне управління» відображає інтегральний системний механізм, підсистемами і елементами якого виступають політичні програмні орієнтири і пріоритети, нормативне регулювання, процедури, фінансовані державою або органами місцевого самоврядування централізовані, і децентралізовані організаційно управлінські структури та їх персонал, що відповідають за адміністрування діяльності у певній галузі суспільних відносин на національному, субнаціональному та місцевому рівнях. Публічне управління - це щось більше, ніж просто набір загальних інструментів управління, публічне управління вивчає взаємодію між політичною системою, державним сектором, співвідношення муніципальних, державних та народних інтересів із залучення суспільства до механізму контролю всіх органів влади. Адміністрування саме по собі є управлінською діяльністю, оскільки латинське слово «administratio» означає «служіння», «допомога», «управління». Адміністрування - це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника.

У вузькому розумінні публічне адміністрування розглядається як професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду, як міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу.

Державне управління та публічне адміністрування є підвидами (складовими) соціального управління. Публічне адміністрування є зв'язком між державним управлінням і публічним управлінням і забезпечує організацію та втілення його рішень. Ключовими елементами для державного управління є держава і державна влада, а для публічного адміністрування – суспільство та публічна влада. У державному управлінні об'єктом виступає

держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство. Для державного управління характерний авторитаризм, а для публічного адміністрування – демократія. Таким чином публічне адміністрування впроваджує демократичні цінності та сприяє сталому розвитку нашої держави в процесі суспільної трансформації.

Нова концепція належного урядування (Good Governance) відрізняється як від класичного адміністрування, за яким єдиним джерелом політичних рішень є політичне керівництво, так і від нового публічного менеджменту з його акцентом на торговельній угоді, де кожен учасник намагається максимізувати свій прибуток. Натомість, вона здатна більш ефективно задовольняти суспільні потреби та виробляти соціально значущі рішення.

Така концепція не замінює собою попередні управлінські моделі, а включає їх у новий контекст рівноправних партнерських відносин.

Концепція характеризується використанням політичної, економічної, адміністративної влади для управління державними ресурсами і справами. Вона включає механізми, процеси та структури, за допомогою яких органи влади, громадяни та соціальні групи координують свої інтереси, використовують права та виконують обов'язки, а також виступають посередниками у вирішенні проблемних питань розвитку суспільства. На сьогодні немає загальноприйнятого перекладу українською мовою назви концепції. Застосовуються такі назви, як “якісне” врядування, “добре” урядування, “належне” урядування, “відповідне” урядування, “справедливе” урядування, “ефективне” урядування. З огляду на необхідність забезпечення державою належного рівня життя громадян, належного рівня надання їм послуг та належного управління державою, на думку автора, сутність і зміст концепції передається поняттям “належне” урядування. У широкому розумінні ефективність управління – це результативність керування, що показує, якою мірою реалізується мета й досягається запланований результат. Частіше ефективність управління визначають як співвідношення отриманого

результату з витратами (ресурсами) діяльності підприємства (організації); співвідношення отриманого результату з наміченими цілями. Таким чином, ефективність управління – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення.

Ефективність державного управління – це поняття, яке позначає співвідношення результатів і досягнутих суспільних цілей, результатів і використаних державних ресурсів, тобто є діяльністю з найкращими з можливих результатів задоволення суспільних потреб та інтересів в умовах регламентації ресурсів державою.

Особливо важливе значення мають показники соціальної ефективності управління (якісні): підвищення науково-технічного рівня управління; рівень інтеграції процесів управління; підвищення кваліфікації менеджерів; підвищення рівня обґрунтованості ухвалених рішень; формування організаційної культури; керованість системи; задоволеність працею; завоювання суспільної довіри; посилення соціальної відповідальності організації; екологічні наслідки. Саме якість управлінських послуг та здатність вирішувати проблеми, що висуває соціальна модернізація, коло яких постійно поширюється, визначають дієвість органів державного управління/публічного адміністрування.