

Д/р
14435

Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

Економіко-правовий факультет

Кафедра адміністративного та господарського права

~ 12/31
10.04.17p

Д и п л о м н а р о б о т а

освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста (CD)

на тему: “Публічне управління у системі форм реалізації державної влади”

“Public administration in the system of forms of realization of the state power”

Виконала студентка заочної форми навчання,
спеціальність 081, Право (Правознавство),
Шевченко Ганна В'ячеславівна

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

Рецензент:

ст. викладач Баламуш М.А. БМ

Рекомендовано до захисту на

засіданні кафедри “18” 04 2017 р.,
протокол № 10

Завідувач кафедри

д.ю.н., проф. Миколенко О.І.

Захищено на засіданні ЕК № 2

“18” 05 2017 р., протокол № 12

Оцінка відмін! A 1 90

Голова ЕК

д.ю.н., проф. Прієшкіна О.В.

Одеса – 2017

791053

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ І. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ЗМІСТ ПОНЯТЬ І ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ХАРАКТЕРИСТИКИ	
1.1 Розвиток уявлень про управління та менеджмент у світовій науковій думці.....	7
1.2 Державне і публічне управління: змістовне навантаження та співвідношення категорій.....	21
1.3 Державне управління/публічне управління і виконавча влада: адміністративно-правові аспекти співвідношення категорій.....	36
РОЗДІЛ ІІ. ВЛАДНА СКЛАДОВА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ЇЇ ЗОВНІШНЬОГО ВИЯВУ	
2.1 Влада і управління: взаємоузгодженість понять і категорій.....	52
2.2 Державно-управлінська діяльність, як зовнішній вияв державного управління.....	65
2.3 Демократичний зміст державного управління.....	87
ВИСНОВКИ.....	97
ЛІТЕРАТУРА.....	104

ВСТУП

Актуальність теми. Як вбачається, держава є основним інструментом політичної системи суспільства, що здійснює управління останнім, охорону його економічної та соціальної структури, організацію і упорядкування соціально неоднорідного суспільства, забезпечення його цілісності та безпеки. Це історично складена структура для забезпечення потреб політичної еліти, соціальних груп і громадян. Вона є монопольним носієм суспільної влади, інституцією творення цієї влади. В основу держави покладена державна влада, що є інструментом забезпечення існування держави та досягнення її цілей, її обов'язковим атрибутом.

Державна влада має здатність впливати на процеси в суспільстві за допомогою спеціальних органів та установ. Останні є складовими частинами єдиного механізму державної влади. Державне управління, на думку В. Цветкова, за змістом є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує.

Сфери діяльності держави безпосередньо трансформуються в сфери державного управління.

Таким чином, виходячи із сутності цієї діяльності, для виконання якої держава, як благо (на момент її створення), та як складний соціальний та юридичний механізм (в сучасному її розумінні), створена, держава покликана здійснювати певний вольовий, владний, цілеспрямований, упорядковувачий та організуючий вплив на ті сфери життєдіяльності людей та їх колективів, які вбачаються найвагомішими та значущими, в яких характер взаємодії завдяки зусиллям держави повинен бути таким, при якому жоден з учасників соціальних відносин не здатен буде завдати шкоди потребам та інтересам інших учасників таких відносин і при цьому здатен повною мірою задовольнити власні потреби та інтереси.

Протягом тривалого часу і по сьогодні такий владний вплив держави позначався та переважно позначається терміном «державне управління».

Розвиток вітчизняної адміністративно-правової доктрини, реалізація процесів з приводу європейської інтеграції та організації діалогу щодо членства ЄС зумовили використання у науковій, правотворчій та правозастосовній площинах нових понять і категорій, які доповнюють та збагачують категоріальний апарат юридичної науки і використовуються для позначення нових явищ і фактів, а в деяких випадках і замінюють старі поняття. Серед таких категорій слід назвати «публічний інтерес», «публічна влада», «публічне управління» та «публічна адміністрація». Наприклад, поняття «публічна адміністрація» широко використовується та є стрижневою адміністративного права зарубіжних країн як системи континентального, так і загального права, проте у вітчизняній доктрині поки ще не знайшло свого єдиного розуміння і тлумачення. Тут варто також відзначити, що проблема невідповідності категоріального масиву є характерною не тільки для української системи права, але і для інших країн – спадкоємниць радянської системи управління. Яскравим свідченням цього є положення «Принципів публічної адміністрації», що SIGMA (організація з підтримки та вдосконалення врядування в країнах Центральної та Східної Європи) розробила для країн, які прагнуть до вступу в ЄС, у зв'язку з тим, що Європейська комісія виділила шість ключових напрямів реформування. Так, у тексті звертається увага на те, що визначені принципи охоплюють “public administration”, що у деяких країнах (країнах відображається поняттям “state administration”. Однак тут же застерігається, що це поняття, крім власне державного управління, охоплює незалежні конституційні органи, парламент і судову систему в рамках здійснення контрольних повноважень за діяльністю державної адміністрації.

Питання змісту поняття «публічне адміністрування» досліджувалося у спеціальній літературі у працях вітчизняних представників наук адміністративного права та наук з державного управління (В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, А.І. Берлач, Н.А. Гнидюк, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, М.І. Лахижа, Н.Р. Нижник, В.П. Тимошук, В.К. Колпаков, А.А.

Пухтецька, А.О. Селіванова). Проте, як видається, оскільки категорії «публічна адміністрація» та «публічне адміністрування» є запозиченою із зарубіжної доктрини та практики, її неможливо розкрити без характеристики еволюції її змісту та процесу втілення в практику державотворення в Україні. Публічне управління, публічне адміністрування, публічні адміністрації як науково місткі категорії заповнили науковий простір адміністративно-правової доктрини, часом, навіть, в тих питаннях та наукових моментах, де така потреба і не була об'єктивно зумовлена.

Метою роботи є дослідження тих адміністративно-правових і конституційно-правових доктринальних категорій, які становлять ґрунт змістовного наповнення поняття «публічне управління» з подальшим визначенням ролі та місця даної категорії в системі форм реалізації державної влади.

Реалізації цієї мети роботи сприяє вирішення наступних **завдань**.

1. Дослідження сутності владної діяльності держави з впорядкування суспільних відносин, яка позначалася переважно терміном «управління» в її історико-діалектичному зрізі;

2. Встановлення публічної складової та її зумовленість в діяльності держави щодо управління та регулювання суспільних процесів та відносин;

3. Встановлення відповідності факту можливості ототожнення категорії «державне управління» і «виконавча влада» об'єктивній дійсності;

4. Порухення питання про можливість здійснення управління не виконавчою владою і не владою взагалі через встановлення засад співвідношення категорій «влада» і «управління» в їх адміністративно-правовому вимірі;

5. Визначення засад реалізації державно-управлінської діяльності як зовнішнього вияву публічного управління;

6. Через визначення людиноцентристського спрямування державного управління встановлення демократичного змісту виконавчої влади і публічного управління.

Відповідно до поставлених мети та завдань **об'єкт** дослідження – це комплекс суспільних відносин, які виникають між суб'єктами соціальної активності в процесі державно-владного впливу на сфери життєдіяльності людини і держави. **Предмет** дослідження – безпосередньо діяльність із налагодження відповідного впорядкованого стану суспільних відносин, які потребують владного втручання.

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

Перетворення в житті будь-якої країни нерозривно пов'язані із станом та динамікою управлінських процесів. Держава покликана забезпечити ці процеси, створюючи необхідні умови для позитивної динаміки суспільного розвитку в різноманітних сферах життєдіяльності. Держава в особі її органів та посадових осіб цих органів повинна адекватно відповідати на вимоги сучасності. А тому вся сфера державного управління як соціального явища повинна знаходитись в стані постійної трансформації та динаміки з тим, щоб відповідати навіть на незначні зміни в соціально-економічному устрої.

Останнім часом спостерігається поживлення наукових дискусій навколо питань теоретичного осмислення сутності демократичного врядування, публічного адміністрування, публічного управління, їх співвідношення з державним управлінням тощо. Це необхідний і перспективний напрям фундаментальних наукових досліджень. І, незважаючи на те, що в науковій літературі існують різні тлумачення цих явищ і процесів – це свідчить про активний науковий пошук парадигмально нових підходів до вирішення проблем організації суспільної життєдіяльності людей на різних рівнях їх соціальної структуризації в сучасних умовах демократизації держави і суспільства в цілому. Але, зазвичай, ці поняття змішуються, підміняють одне одного, розглядаються як поняття одного порядку. Порядок цей, очевидно, – демократичне врядування, а ось що це таке – однозначної відповіді наука поки що не дає. Державне управління реалізує владні повноваження шляхом використання організаційної системи структур, які виконують передбачені законодавством функції, здійснюючи процеси адміністративного, правового, економічного та інших регулюючих впливів на об'єкти (суспільство, відносини, діяльність) шляхом відповідних форм реалізації зазначених впливів. Враховуючи безпосередню дію держави на формування економічної політики, відбувається і переосмислення ролі традиційних методів розвитку

секторів, які донедавна вважалися державною монополією. Пошук нових підходів, які передбачають залучення публічних та приватних механізмів впливу на економічну сферу, орієнтація на надання сучасних публічних послуг у розвинених країнах світу виявило себе в концепціях публічного менеджменту, публічного адміністрування, державно-приватного партнерства. Перевантаження владними повноваженнями та контрольними функціями, велика кількість забюрократизованих процедур, змусила уряди багатьох країн змінити акценти в державноуправлінській діяльності на досягнення ефективності роботи публічних органів влади, децентралізацію, мотивування, застосування ринкових методів в управлінні, на суспільний контроль тощо.

У науковій літературі здобуло визнання трактування управління як поняття, що характеризує впорядкування взаємодії певної множини елементів або складових природи, суспільства, самої людини. Тобто управління — це структура й функції з упорядкування, збереження і цілеспрямованого розвитку системи. Це унормовуючий процес, що підтримує систему в наперед заданому якісному й кількісному стані або переводить її в новий стан.

Основу суспільних відносин складає різноманітна діяльність людей, поєднаних в організації, установи і підприємства. Регулювання цих відносин є однією з основних функцій держави і здійснюється в її специфічній формі діяльності - державному управлінні. Видатному філософу давнини Платону належить вираз «Як бачимо, її /державу/ створюють наші потреби». На узгодження та всебічне задоволення потреб різних верств і груп суспільства й спрямоване державне управління. Історично воно формувалося протягом декількох тисячоліть. Але тільки в XX сторіччі державне управління стало окремим видом професійної діяльності.

Держава є основним інструментом політичної системи суспільства, що здійснює управління останнім, охорону його економічної та соціальної структури, організацію і упорядкування соціально неоднорідного

суспільства, забезпечення його цілісності та безпеки. Це історично складена структура для забезпечення потреб політичної еліти, соціальних груп і громадян. Вона є монопольним носієм суспільної влади, інституцією творення цієї влади. В основу держави покладена державна влада, що є інструментом забезпечення існування держави та досягнення її цілей, її обов'язковим атрибутом.

Державна влада має здатність впливати на процеси в суспільстві за допомогою спеціальних органів та установ. Останні є складовими частинами єдиного механізму державної влади. Державне управління, на думку В. Цветкова, за змістом є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує.

Сфери діяльності держави безпосередньо трансформуються в сфери державного управління.

Таким чином, виходячи із сутності цієї діяльності, для виконання якої держава, як благо (на момент її створення), та як складний соціальний та юридичний механізм (в сучасному її розумінні), створена, держава покликана здійснювати певний вольовий, владний, цілеспрямований, упорядковуючий та організуючий вплив на ті сфери життєдіяльності людей та їх колективів, які вбачаються найвагомішими та значущими, в яких характер взаємодії завдяки зусиллям держави повинен бути таким, при якому жоден з учасників соціальних відносин не здатен буде завдати шкоди потребам та інтересам інших учасників таких відносин і при цьому здатен повною мірою задовольнити власні потреби та інтереси.

Протягом тривалого часу і по сьогодні такий владний вплив держави позначався та переважно позначається терміном «державне управління».

Згідно з енциклопедією державного управління категорія державне управління – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для повнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку

відповідними ресурсами. Державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу.

Державне управління має владний характер і ключовими елементами для цієї системи є держава і державна влада. Що стосується публічного адміністрування, цей термін пішов з права та практики зарубіжних країн.

Публічне адміністрування – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій: орієнтуючого планування, яке визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, а також моніторинг результатів.

Для публічного адміністрування ключовими елементами є суспільство і публічна влада.

До визначення публічного адміністрування існує два підходи. 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. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які: пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою; мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; пов'язані із багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах.

У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади і розглядається як: професійна діяльність

державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики.

Таким чином, зважаючи на трансформаційні процеси в свідомості сучасного українського суспільства, такі ж процеси в державі та переважній більшості її інститутів, на зміни характеру та змісту відносин в соціально-економічній сфері, в системі господарських, розрахункових відносин, приватно-правових відносин тощо, до управління справами держави та суспільства все більше залучаються громадяни, їх об'єднання, інші зовнішні вияви форм самоорганізації населення. Це не може не відобразитися на розумінні категорії «державне управління», яке поступово закономірно замінюється терміном «публічне адміністрування». Останній термін є майже ідентичним до так званого «широкого» розуміння державного управління з коригуванням того, що суб'єктами, що його здійснюють є, окрім державних органів та їх посадових осіб, також територіальні громади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, трудові колективи, професійні спілки, тобто громадянське суспільство та його складові.

Як самостійній формі державної діяльності державному управлінню притаманні характерні риси, що впливають із його природи - здійснення виконавчих і розпорядчих повноважень:

- а) загальнодержавний характер, оскільки воно охоплює найбільш важливі сторони життя держави та суспільства;
- б) спрямованість на виконання Конституції та законів України (підзаконна діяльність);
- в) юридично-владний, розпорядчий характер;
- г) організаційний зміст, за допомогою якого досягаються регулювання і координація спільної праці людей;
- д) активність і цілеспрямованість, оскільки воно має безпосередніми об'єктами свого впливу галузі економічного, соціального та адміністративно-

політичного будівництва;

е) безперервне і постійне здійснення

Головне призначення системи публічного управління - це здійснення в інтересах галузі чи сфери, її підприємств, установ і організацій функцій координації та регулювання діяльності. Відповідно до цих вимог мають формуватися системи управління. Управлінська діяльність – це вид свідомо здійснюваної людської діяльності, спрямованої на ефективне функціонування здійснюваних робіт (індивідуально або колективно) для досягнення тих або інших цілей, рішенню відповідних завдань, виконанню функцій. Ціль управлінської діяльності – забезпечення найкращого функціонування організаційної системи. Управлінська діяльність – це вид свідомо здійснюваної людської діяльності, спрямованої на ефективне функціонування здійснюваних робіт (індивідуально або колективно) для досягнення тих або інших цілей, рішенню відповідних завдань, виконанню функцій. Ціль управлінської діяльності – забезпечення найкращого функціонування організаційної системи. Управлінська діяльність вирізняється інтелектуальним характером, що виражається в її спрямованості на вироблення, прийняття та практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати у бажаному напрямі стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність людей. Вона має бути здатною відображати соціальну дійсність і все, що відбувається в ній, розкривати наявні в ній ресурси, засоби і резерви, знаходити оптимальні способи її удосконалення і переведення на новий рівень. За своїм предметом, з яким вона нерозривно пов'язана, управлінська діяльність є інформаційною. Інформаційний характер управлінської діяльності виявляється в необхідності постійного одержання, осмислення, систематизації, зберігання, видачі спеціальної і перш за все управлінської інформації. Управлінська діяльність є складним соціально-психологічним явищем з чітко вираженою домінантою волі. Кожна людина, що зайнята нею, практично постійно здійснює розумові

та вольові операції аналізу, оцінювання, прогнозування, вибору, прийняття рішення, підпорядкування і виконання, команди і контролю тощо. Це створює в колективах органів державної влади й органів місцевого самоврядування особливий соціально-психологічний мікроклімат, що активно впливає на свідомість, почуття, життєві орієнтації людини і формує певний тип поведінки і діяльності. Управлінська діяльність завжди виступає колективістською, оскільки здійснюється в колективі певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування та одночасно передбачає взаємодію з колективом людей в інших органах по вертикалі й по горизонталі. У ній має місце спеціалізація за певними предметами, змістом і видами, яка вимагає кооперації з метою досягнення комплексної реалізації компетенції органу і в цілому функцій державного управління. Управлінська діяльність багатогранна за своїми проявами. Це і люди, і знання, й інформація, і технічні засоби, які утворюють складне комплексне явище. Тільки зважене, збалансоване залучення в дію всіх елементів управлінської діяльності здатне надавати їй раціональності та ефективності. Рисами державної управлінської діяльності також є: юридична заданість, чіткість і виразність.

Найвагоміше – це те, що і терміном «державне управління», і терміном «публічне адміністрування» позначається певний вольовий, владний, цілеспрямований, регулюючий, заснований на законі, організуючий вплив вказаних вище суб'єктів на суспільство взагалі, та певні суспільні процеси і відносини, які є найважливішими з точки зору суспільства, держави та кожної окремої людини (а це виключно ті відносини, що врегульовані за допомогою норм права) з метою налагодження такого їх впорядкованого стану, при якому кожний суб'єкт правовідносин буде мати гарантовану можливість реалізовувати надані законодавством права, свободи та інтереси безперешкодно, не завдаючи і не створюючи загрозу завдання шкоди пересічним правам і свободам інших учасників правовідносин.