

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ СОЦІАЛЬНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ЕКОНОМІКИ PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF A SOCIO-ORIENTED ECONOMY

УДК 338.242.4:330.342.146

Крикун О.О.

к.е.н., доцент,
доцент кафедри економіки
та менеджменту
Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна
Нескородєв С.М.
к.е.н., доцент,
доцент кафедри економіки
та менеджменту
Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна

У статті розглянуто основні концептуальні підходи щодо розуміння публічного управління та адміністрування в умовах соціально-орієнтованої економіки. Узагальнено процес публічного управління та публічного адміністрування, виділено особливості побудови моделі відповідної концепції. Переглянуто дії суб'єктів внутрішнього публічного адміністрування, яким надано самостійності в управлінні та моделювання управлінських ситуацій органами виконавчої влади задля покращення життя населення та надання адміністративних послуг. Визначено нові критерії ефективної діяльності системи публічного адміністрування, якими є орієнтація на якість адміністративних послуг і рентабельність, робота держслужбовців побудована на відрядній роботі, дорученнях і процесах у прийнятті рішень відповідно до реальних завдань і реалізованих проектів. Виділені цикли управлінського процесу, які необхідні для здійснення адміністративних процедур.

Ключові слова: державне управління; державний менеджмент; публічне управління; публічне адміністрування.

В статье рассмотрены основные концептуальные подходы к сущности публичного

управления и администрирования в условиях социально-ориентированной экономики. Обобщен процесс публичного управления и публичного администрирования, выделены особенности построения модели концепции. Пересмотрено действия субъектов внутреннего публичного администрирования, которые могут самостоятельно принимать решения и моделировать управленческие ситуации органами исполнительной власти для качества жизни населения. Определены новые критерии эффективной деятельности системы публичного администрирования, которые ориентированы на качество административных услуг и рентабельность, работа госслужащих построена на сдельной работе, доверенностях и процессах в принятии решений в соответствии с реальными задачами и реализуемыми проектами. Выделены циклы управленческого процесса, которые необходимы для осуществления административных процедур.

Ключевые слова: государственное управление; государственный менеджмент; публичное управление; публичное администрирование.

The concept of a new state management and its corresponding reforms were stimulated by criticism of the spending character of the state policy and a sharp drop in public confidence in public administration. The purpose of the article is to substantiate the main conceptual approaches of public management in the activities of public administration and administration subjects in a socially oriented economy. The process of public management and public administration is generalized, the features of construction of model of conception are selected. The new criteria for the effective functioning of the public administration system are determined, namely: the focus on the quality of administrative services and profitability, the work of civil servants built on the work of the work, assignments and processes in making decisions in accordance with real tasks and implemented projects. This will take into account the public interest and the solution of social problems. Establishing relations between the subjects of public administration on the basis of recognition of the independence of their economic interests consists in: independence in decision-making related to satisfaction of their needs, development of social sphere and administrative services, rational nature management, development of industrial infrastructure, etc. The large volume of work and expansion of services of central executive authorities reflects organizational changes in the work of the civil servant. The diversity of public life and state institutions promotes the constant adaptation of the specialist of state bodies to the changes taking place in the management and to apply principles and methods, as well as to form a set of practice-oriented techniques necessary for the performance of functions and implementation of the powers of the employee as the subject of public administration. The actions of the subjects of internal public administration consist in increasing independence at the lower level of management by executive authorities and adherence to rules, regulations and other normative acts for the enforcement of laws.

Key words: public administration; state management; socially-oriented model; subjects of public administration.

Постановка проблеми. Сучасна система адміністративно-державного управління є базою стабільних взаємозв'язків структури управління, що гарантує її цілісність. Така цілісність вимагає застосування сучасних інноваційних технологій, які формують еліту публічного адміністрування, регламентованого законами і правовими актами. Нині відсутня зацікавленість до етичних питань державного управління, що зменшує значення специфіки публічної сфери. З цього випливає, що діяльність суб'єктів публічного адміністрування має бути спрямована на своєчасне прийняття адміністративних рішень, надання якісних та своєчасних адміністративних послуг, здійснення ефективного внутрішнього адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням публічного управління та адмі-

ністрування присвячені праці таких учених, як Н.Т. Аврамчикова, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, М.М. Білинська, О.Ю. Висоцький, К.О. Колесникова, А.Ф. Колодій, В.С. Куйбіда, В.М. Мартиненко, М.А. Міненко, В.П. Пилипшин, О.В. Радченко, І.В. Розпутенко, В.Є. Чіркін та ін.

Публічне адміністрування є складовою частиною системи державного управління. Але його часто плутають з публічним управлінням, тому нині недостатньо дослідженим залишається питання про співвідношення понять «державне управління», «державний менеджмент», «публічне управління» та «публічне адміністрування».

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування основних концептуальних підходів публічного адміністрування суб'єктів публічного

управління та адміністрування в умовах соціально-орієнтованої економіки.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Є безліч відмінностей у формах діяльності компанії і складності роботи центральних та місцевих органів влади. Ці особливості залежать від фінансового, громадського формування того чи іншого співтовариства, суспільно-політичного порядку, виду територіальної організації тощо. Нинішня ситуація громадського управління та адміністрування вибудовує процедуру колективного прийняття і здійснення стратегічних рішень на базі узгодження і координації цілей та операцій абсолютно всіх суб'єктів публічного адміністрування. Мета полягає у визначенні, хто саме безпосередньо вважається суб'єктами суспільного адміністрування і яку слід імітувати концепцію громадського управління. Суб'єктами суспільного адміністрування є: орган, установа, посадова особа, юридична особа, що уповноважені здійснювати громадське адміністрування.

Суб'єкти публічного адміністрування формуються в залежності від ступеня адміністрування, з цієї причини значним способом надання якості публічного адміністрування на будь-якому рівні вважається спостереження суб'єктів громадського адміністрування та безпосередньо:

- суб'єкти державного адміністрування (державні органи влади; посадові особи; державні службовці);
- суб'єкти адміністрування місцевого самоврядування (органи місцевого самоврядування; посадові особи; державні службовці);
- інші суб'єкти публічного адміністрування (фізичні та юридичні особи; публічні установи;

державні підприємства; неурядові організації; асоціації, що мають повноваження здійснювати публічне адміністрування).

Важливою проблемою державного управління є правильне розуміння поняття «адміністрування» (англ. «administro» – керую, виконую).

Адміністрування є методом управління та відповідно до класичної теорії управління включає у себе такі функції: планування (постановка цілей і завдань); організацію (створення формальної структури підпорядкованості і розподіл функцій між підрозділами); керівництво (оперативне прийняття рішень у вигляді наказів, розпоряджень, забезпечення узгодженості взаємодії усіх підрозділів); облік; аналіз; контроль.

Важливим способом забезпечення якості публічного управління на будь-якому рівні є діяльність відносно керівництва дорученою ділянкою завдяки застосуванню адміністративних функцій і методів управління.

Однією із нових сучасних концепцій державного управління та публічного адміністрування є концепція нового державного менеджменту (виник на переході епох 80-х та 90-х рр.). Порівнюючи процес публічного управління та публічного адміністрування, у зведеній таблиці 1 визначимо їхні особливості.

Така концепція публічного управління була побудована на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації, стабільності організації та державної служби, єдності управління, адміністрування, саме в цьому проявлялася бюрократична модель. Багато в чому концепція нового державного менеджменту і відповідні їй реформи були стимульовані критикою витратного характеру

Таблиця 1

Порівняння концептуального підходу щодо публічного управління та публічного адміністрування

Концептуальні складники	Визначення	Особливості
Публічне управління (державне управління)	Вид діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [2]	Модель: бюрократична Державне управління = публічне управління Ознаки: 1) виконавчо-розпорядчий характер; 2) підзаконність; 3) масштабність та універсальність; 4) ієрархічність; 5) організуючий характер Методи: планування; звітування; контроль Результати: скорочення витрат; стягнення податків та отримання прибутку
Публічне адміністрування (державний менеджмент)	Діяльність державних органів, підприємств, установ, організацій, яка направлена на вирішення стратегічних завдань, з урахуванням комплексу зовнішніх і внутрішніх факторів впливу і тенденцій розвитку в конкурентному середовищі, а також в певній галузі суспільного виробництва і держави в цілому. Така діяльність направлена на самостійність прийняття рішень на нижніх рівнях управління	Модель: соціально-орієнтована Публічне адміністрування = державний менеджмент Ознаки: 1) складання стратегічних та корпоративних планів; 2) введення системи оплати за якість надання адміністративних послуг; 3) розвиток нових інформаційних систем і програм; 4) турбота про етику та корпоративний імідж Методи: моніторинг (оцінювання); аналіз; контроль; постійне вдосконалення Результати: стратегічна мета та способи її досягнення; розвиток ініціативи; орієнтація на вимоги замовників

політики держави і різким падінням довіри населення до державного управління.

Ринкова концепція економіки дозволила переосмислити теорію державного управління, в основі якої є формування менеджменту та створення соціально-орієнтованої економіки ринкового типу. Схематично на рис. 1 наведемо модель публічного адміністрування в умовах соціально-орієнтованої економіки.

Аналіз таблиці 1 і рисунок 1, свідчить, що процес переходу від державного адміністрування до державного менеджменту дії суб'єктів внутрішнього публічного адміністрування полягає у підвищенні самостійності на нижньому рівні управління задля створення конкурентного середовища та оптимального поєднання інтересів держави і суспільства.

Розглянемо нові критерії ефективної діяльності системи публічного адміністрування: орієнтація на якість адміністративних послуг і рентабельність, робота держслужбовців побудована на відрядній роботі, дорученнях і процесах в прийнятті рішень відповідно до реальних завдань і реалізованих проектів. Спільним є лише те, що у цій моделі історично склалася регулятивна політика керуватися нормами адміністративного права.

З огляду на побудовану модель державного менеджменту можна визначити, що внутрішнє публічне адміністрування – це діяльність, направлена на забезпечення самостійного функціонування суб'єкта публічного адміністрування.

Таким чином, враховуючи теорію державного менеджменту, стратегічна мета економіки України – це гарантія стабільного розвитку економіки на основі створення високоефективної соціально-орієнтованої економіки, яка повинна забезпечити високий рівень життя населення, мотивацію до трудової і підприємницької діяльності, створювати умови рівноправного партнерства у світовому економічному співтоваристві.

Новий державний менеджмент протистоїть концепції

адміністративної держави, яка мала у собі бюрократичну модель управління і використовувала для опису сутність публічного адміністрування. Нині державний менеджмент передбачає врахування інтересів розвитку суспільних інтересів і вирішення суспільних проблем, високий рівень відкритості адміністрації будь-якого рівня для загального контролю та широкої участі громадян у процесі публічного адміністрування та публічного управління.

Ефективність системи державного менеджменту має залежність саме від ефективності функціонування керуючої підсистеми і водночас характеризує процес публічного адміністрування та публічного управління. Установлення взаємовідносин між суб'єктами публічного адміністрування на основі визнання самостійності їхніх економічних інтересів полягає в: незалежності у прийнятті рішень, пов'язаних із задоволенням їх потреб, розвитку соціальної сфери та адміністративних послуг, раціональному природокористуванні, розвитку виробничої інфраструктури та ін.

Процес публічного адміністрування змінює підхід до аспектів управлінської діяльності, де застосовуються спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів з метою забезпечення

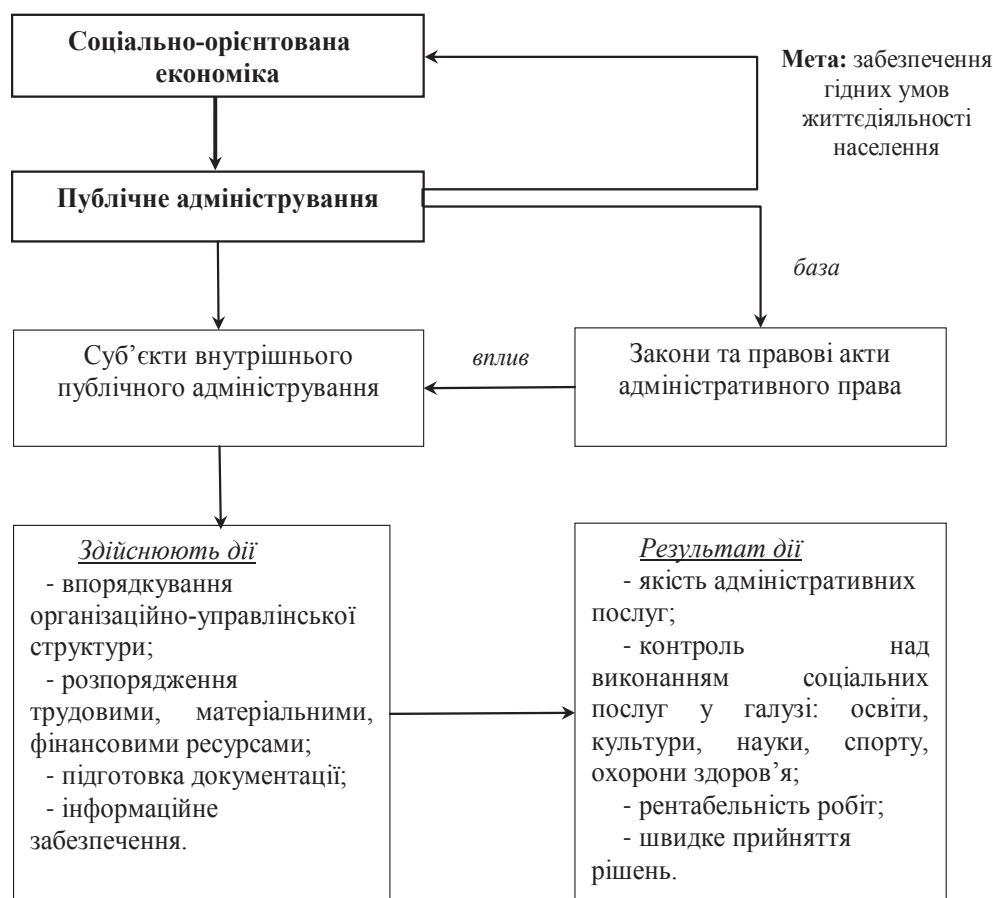


Рис. 1. Соціально-орієнтована модель публічного адміністрування

гідних умов життєдіяльності населення. Такий вибір напряму дій суб'єктом публічного управління дає змогу сконцентрувати зусилля і ресурси на реалізацію потенціалу економічного розвитку і тим самим ранжувати потреби у часі і просторі з огляду на власні можливості, джерела фінансування, відповідно до організаційних форм управлінської діяльності. Такий процес потребує злагодженого публічного адміністрування та публічного управління.

Процес публічного адміністрування являє собою детальний перелік та опис дій, який має бути послідовним, оскільки адміністрування розглядається як організаційно-розпорядча діяльність менеджерів у взаємодії з органами управління різних рівнів. Чітко визначені процеси здійснення публічного адміністрування регламентують напрям та послідовність дій працівників, виключають використання неефективних прийомів, надають керівникам впевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату. Бажаний результат напряму залежить від якості адміністративної послуги, яка полягає у дії суб'єкта публічного адміністрування з видачі дозволів, ліцензій або доказів, що підтверджують факт здійснення адміністративних процедур.

Процес управлінської діяльності суб'єкта публічного адміністрування повинен мати логічний зв'язок і утворювати певний цикл управлінських дій. Можна виділити такі цикли управлінського процесу:

- 1) аналіз і оцінювання управлінської ситуації;
- 2) прогнозування і моделювання ситуації;
- 3) розробка правових актів та організаційних заходів;
- 4) прийняття правових актів та здійснення організаційних заходів;
- 5) організація виконання прийнятих рішень;
- 6) контроль виконання й оперативне інформування;
- 7) узагальнення діяльності та оцінювання нової ситуації.

Виконуючи управлінські дії, суб'єкт публічного адміністрування застосовує адміністративне регулювання, яке полягає у дотриманні правил, положень, регламентів та інших нормативних актів для виконання законів.

Останнім часом спостерігається тенденція щодо надання послуг громадянам або юридичним особам в електронній формі (Е-послуги). Завдяки цьому, громадянин має змогу отримати послугу від держави без особистого відвідування органів влади, а тільки в назначений час забрати вже готовий документ. Е-послуги надаються через Інтернет, тож доступні з дому чи офісу 24 години на добу та сім днів на тиждень. Таким чином, вони є зручними та швидшими за особисті візити та мінімізують ризики корупції й особистий час клієнта та час виконання замовлення держслужбовцем.

Інша тенденція полягає в збільшенні чисельності спеціалістів державних органів, і витрати на їх утримання збільшуються, про що свідчать дані таблиці 2.

Таблиця 2

Чисельність спеціалістів державних органів влади у 2015–2017 рр.

Роки	Штатна чисельність спеціалістів державних органів, осіб	Середньо-облікова чисельність спеціалістів державних органів, осіб	Фонд оплати праці спеціалістів державних органів, тис. грн.
2015	11690,3	10346	607107,0
2016	11799,3	10622	985624,1
2017	11712,0	11157	1554631,6

Джерело: [6]

Проаналізувавши таблицю 2, можемо спостерігати, що за 2015–2017 рр. штатна чисельність спеціалістів державних органів збільшилась на 18,5%. Для порівняння, в економіці в цілому спостерігається скорочення зайнятості за відповідний період. Це свідчить про істотні зміни в державному секторі. Великий обсяг роботи та розширення послуг центральних органів виконавчої влади відображає організаційні зміни роботи держслужбовця. Зростаюча різноманітність суспільного життя і державних інституцій сприяє постійній адаптації спеціаліста державних органів до змін, що відбуваються в країні, вміння керуватися законами, застосовувати принципи і методи в управлінні суб'єктами публічної сфери, а також формувати комплекс практико-орієнтованих прийомів, необхідних для виконання функцій та реалізації повноважень співробітника суб'єкта публічного адміністрування.

Фонд оплати праці спеціалістів державних органів за 2015–2017 рр. також має тенденцію до збільшення у 2,56 раза (61%). Це свідчить про те, що середньооблікова чисельність спеціалістів державних органів збільшилась на 7,3%, відбулося підвищення заробітної плати.

Для спеціаліста заробітна плата теоретично може варіювати в межах від 5280 грн. до 15234 грн. на місяць (до оподаткування) при додаванні до посадового окладу мінімальних та максимальних надбавок та преміальних виплат. В середньому посадовий оклад і надбавки за вислугу та ранг становлять 30-40% від загальної грошової винагороди державного службовця, а додаткові стимулюючі надбавки та премії становлять переважну частку грошової винагороди (60-70%). При цьому індивідуальні заробітні плати за своєю структурою можуть відрізнятися в досить широких межах [5].

Серед масиву законів, прийнятих останнім часом ВР України, щодо проведення реформ в Україні, окремим блоком є закони, що суттєво змінюють діяльність держслужбовця, завдяки яким забезпе-

чується самостійне функціонування суб'єкта публічного адміністрування. Необхідність такого реформування зумовлена актуальністю та посиленням ролі публічного адміністрування в системі державного управління та місцевого самоврядування, визначенням меж введених повноважень органів влади на місцях, особливостями формування і використання місцевих бюджетів різних рівнів. В системі публічного управління також зростає роль громади як повноправного суб'єкта публічного управління. Необхідно зауважити, що реформи у публічному управлінні також необхідні для перегляду кадрів, аналізу їхньої діяльності на досконалість та компетентність у питаннях публічного адміністрування.

Висновки з проведеного дослідження. Отже, публічне адміністрування як процес має здійснюватися із дотриманням багатьох принципів та створення взаємозв'язку етапів управлінської роботи. В основі раціональної організації управлінської праці суб'єктів публічного адміністрування завжди повинні бути певні принципи публічного управління, а саме: комплексність, системність, регламентація, спеціалізація, стабільність, цілеспрямована творчість, уміння упровадити і створити. Таким чином, ефективність управлінської праці, особливо в соціально-орієнтованій економіці, повинна систематично удосконалювати організацію роботи апарату управління та постійно підвищувати якість роботи держслужбовців.

Обґрунтовані основні концептуальні підходи державного менеджменту у діяльності суб'єктів публічного адміністрування дозволяє сконцентрувати зусилля на соціально-орієнтованій моделі державного менеджменту та зобов'язати трудові ресурси цілеспрямовано реалізувати потенціал економічного розвитку об'єднаних територіальних громад та органів державної влади.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Андрійко О. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи / О. Андрійко, В. Полюхович // Юридичний журнал., 2004. № 5. URL: <http://justinian.com.ua/article.php?id=1191>.
2. Висоцький О.Ю. Основи державного управління / О.Ю. Висоцький, О.Є. Висоцька, Ю.П. Шаров. Частина I. Дніпропетровськ: НМетАУ, 2008. – 52 с.
3. Мартиненко В. Питання парадоксальності сучасного державно-управлінського знання / В. Мартиненко, Ю. Древал // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з держ. упр. Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. № 1 (5). С. 60-65.

4. Радченко О. Компаративний аналіз моделей демократичного політичного режиму держав початку XXI століття / О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з держ. упр. – Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. № 1 (5). С. 90-96.

5. Реформа оплати праці державних службовців : аналітична записка / Центр економічної стратегії. URL: http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/public_wages_note_ukr1.pdf.

6. Статистичні дані щодо рівня заробітної плати державних службовців / URL: <https://feao.org.ua/news/salaries-civil-servants-statistics/>.

7. Толкованов В.В. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / В.В. Толкованов, А.К. Гук, В.М. Олуйко, В.Я. Прошко. К.: Крамар, 2011. 199 с.

REFERENCES:

1. Andryko O. Academic Studies of Problems of Public Administration and Administrative Law: Results and Prospects / O. Andryko, V. Polyukhovich // Legal Journal. 2004. No. 5. [Electronic resource]. Mode of access: <http://justinian.com.ua/article.php?id=1191>. (in Ukrainian).
2. Vysotsky O.Y. Fundamentals of Public Administration / O.Y. Vysotsky, O.E. Vysotskaya, Y.P. Sharov. Part I. Dnipropetrovsk: NMetAU, 2008. 52 p. (in Ukrainian).
3. Martynenko V. The Paradoxical Problem of Modern State-Management Knowledge / V. Martynenko, Y. Dreval // Public Administration: Theory and Practice: Sb. sciences Works of the Association of Doctors of Science in the state. exercise – Kh.: View of "DokNa-ukDerzhUpr", 2011. No. 1 (5). P. 60-65. (in Ukrainian).
4. Radchenko O. Comparative analysis of models of the democratic political regime of the states of the beginning of the XXI century / O. Radchenko // Public administration: theory and practice: Sb. sciences Works of the Association of Doctors of Science in the state. exercise – Kh.: View of "DokNa-ukDerzhUpr", 2011. – No. 1 (5). – P. 90-96. (in Ukrainian).
5. Reform of salaries for civil servants: analytical note / Center for Economic Strategy [Electronic resource]. Access mode: http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/public_wages_note_ukr1.pdf (in Ukrainian).
6. Statistics on the level of salaries of civil servants / [Electronic resource]. Access mode: <https://feao.org.ua/news/salaries-civil-servants-statistics/> (in Ukrainian).
7. Tolkovanov V.V. Manual on Participatory Democracy (Participatory Democracy) at the Local Level / V.V. Tolkovanov, A.K. Hooke, V.M. Olyuiko, V.Y. Proshko. K.: Kramar, 2011. 199 p. (in Ukrainian).

Krikun Olga

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Senior Lecturer at Department of Economy and Management
V.N. Karazin Kharkiv National University

Neskorodev Semyon

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Senior Lecturer at Department of Economy and Management
V.N. Karazin Kharkiv National University

PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF A SOCIO-ORIENTED ECONOMY

The purpose of the article. The article deals with the main conceptual approaches to the understanding of public management in the activities of public administration actors. The concept of a new state management and its corresponding reforms were stimulated by criticism of the spending character of the state policy and a sharp drop in public confidence in public administration. The purpose of the article is to substantiate the basic conceptual approaches of public administration in the activities of public administration and administration in a socially-oriented economy.

Methodology. The process of public management and public administration is generalized, features of construction of the concept model are chosen. The new criteria for effective functioning of the public administration system are determined, namely: the focus on the quality of administrative services and profitability, the work of civil servants built on the implementation, tasks and management processes in decision-making. This will take into account public interest and solving the social problems of the respective territory.

Results. Establishing relations between the subjects of public administration on the basis of recognition of the independence of their economic interests consists in: independence in decision-making concerning the satisfaction of the needs of the population, development of the social sphere and administrative services, rational use of nature, development of industrial infrastructure, etc. Dedicated cycles management process are required to implement high-quality administrative procedures.

Practical implications. The large volume of work and expansion of services of central executive bodies reflects organizational changes in the work of a civil servant. The diversity of public life and state institutions promotes the constant adaptation of the specialist of state bodies to the changes taking place in management, the application of principles and methods, as well as for the formation of a set of practical methods necessary for the performance of the function and implementation of the powers of the employee as a public administration entity. At the heart of the rational organization of administrative work of the subjects of public administration, there must always be certain principles, namely: complexity, systemic, regulation, specialization, stability, purposeful creativity, ability to implement and create. Thus, the effectiveness of managerial work, especially in a socially oriented economy, should systematically improve the organization of the work of the management apparatus and continuously improve the quality of work of civil servants.

Originality. The actions of the subjects of internal state administration are to increase the independence at a lower level of management by the executive authorities and adhere to the rules, regulations to ensure the implementation of laws. These new methods and methods of administrative management will minimize the risks of corruption and personal time of the client and the time of execution of the order by a public servant.