

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

РЕШЕВЕЦЬ Ігор Володимирович

УДК 351: 342.5:321

**ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ В УМОВАХ
ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

25.00.01 – теорія та історія державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

ХАРКІВ – 2018

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

Науковий керівник –

доктор наук з державного управління, професор
МАМОНОВА Валентина Василівна,
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування.

Офіційні опоненти:

доктор наук з державного управління, професор
КРЮКОВ Олексій Ігоревич,
Національний університет цивільного захисту України, професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, м. Харків;

кандидат наук з державного управління, доцент
ФОМІЦЬКА Надія Василівна,
Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України, професор кафедри публічного управління та адміністрування, м. Київ.

Захист відбудеться “25” червня 2018 р. о XX годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.858.01 Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України за адресою: 61001, м. Харків, просп. Московський, 75 (1-й поверх).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України за адресою: 61001, м. Харків, просп. Московський, 75.

Автореферат розісланий “25” травня 2018 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

А. О. Кузнецов

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В сучасних умовах державотворення та поступової зміни вектору розвитку українського суспільства в напрямку європейського співтовариства виникає потреба в комплексному аналізі та розв'язанні однієї з найголовніших проблем теорії та практики державного управління – раціоналізації та оптимізації політико-адміністративних відносин в умовах розвитку та реформування політико-адміністративної системи, а також визначення нових положень і принципів управлінської концепції політико-адміністративного менеджменту та відповідної взаємодії його суб'єктів.

Перспективи розвитку демократичної політико-адміністративної системи пов'язані з формуванням ефективної управлінської системи, що була б адаптована під сучасні реалії процесів реформування в Україні, використовувала б найкращі практики та підходи провідних управлінських систем розвинутих держав, була відкритою для застосування інноваційних технологій, що зумовлює актуальність пошуку, дослідження, розкриття сутності та упровадження основних принципів системи управління суспільством. Прогалини в нормативно-правовому забезпеченні, застарілі бюрократичні та неефективні форми управління, невизначеність політико-адміністративних відносин та напрямів проведення політико-адміністративного реформування віддзеркалюються в загальному багатоаспектному проблемному полі відсутності чіткої управлінської концепції.

Вагомою складовою сучасної політичної думки є теоретико-прикладний аспект політико-адміністративної діяльності, тому що вона має прямий зв'язок з розробленням державної стратегії функціонування, розвитку та вдосконалення всіх сфер суспільного життя. Вирішення теоретичних та прикладних аспектів проблеми оптимізації політико-адміністративної взаємодії можливе на основі аналізу адміністративної та політичної систем публічного управління, які можна визначити як підсистеми в державі й суспільстві, та окремого розгляду політичного та адміністративного рівнів.

Політика та адміністрування щільно пов'язані одне з одним з питань реалізації державної влади. Існують підстави для виокремлення політичного характеру у відповідних напрямках діяльності державного управління. В той же час політика є важливою складовою у питаннях діяльності державної адміністрації та з питань реалізації управлінських функцій. Дисбаланс політичної та адміністративної складової в політико-адміністративній системі створює негативний вплив на її ефективність, що аргументує актуальність наукового пошуку відповідної збалансованої концепції політико-адміністративного менеджменту.

Стан наукового розроблення проблеми. Окремі питання складових політичного управління та адміністративного менеджменту ґрунтовно досліджували у своїх працях такі зарубіжні науковці, як М. Вебер та В.Вільсон. Питання особливостей діяльності політичних діячів та представників державної влади висвітлювали свого часу Арістотель, Конфуцій, Платон, Цицерон, Н. Макіавеллі та інші мислителі. Проте лише після становлення на світовій арені

великих державних апаратів характеристичні питання політичного та адміністративного управління, особливості їх функціонування набули відповідності найважливішим потребам сучасності, створюючи належну суспільну необхідність у наукових розвідках. Наслідком трансформаційних процесів державотворення став розвиток актуальності зазначеної тематики, сформованої М. Вебером та В. Вільсоном. Фундаментальні засади з питань розмежування та оптимізації функцій політичного та адміністративного управління у своїх працях висвітлювали такі закордонні науковці, як П. Блау, Д. Веймер, Б. Гурне, Т. Дай, Ж. Зіллер, Р. С. Керні, Н. Мэннинг, Д. Осборн, Д. Пітерс, М. Спейсер та ін. Серед вітчизняних вчених окремі аспекти зазначеної проблеми досліджували М. Антанович, Є. Афонін, Б. Гаєвський, Н. Гончарук, В. Голубь (В. Токовенко), В. Горбатенко, С. Дубенко, О. Клінченко, В. Князев, І. Коліушко, О. Крюков, В. Луговий, В. Солових, Н. Фоміцька та ін.

Разом з тим, не до кінця дослідженими залишаються проблеми побудови балансу адміністративних і політичних складових у системі управління, а також створення політико-правових засад, які б забезпечили деполітизацію та професіоналізацію державної служби, що актуалізує дану тематику.

Однак, беручи до уваги прагматичний аспект процесів, спрямованих на утворення української держави протягом останніх років, в досліджуваному полі функціонування політико-адміністративної системи не варто покладатися лише на екстраполяцію підходів, які було сформовано внаслідок спостережень практичної площини державотворення розвинених демократій. Отже, загальновизначені світові демократичні традиції доцільно адаптувати до реалій українських процесів державотворення в умовах здійснення постійних реформаційних процесів.

Саме тому в сучасних умовах становлення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави виникає потреба у науковому пошуку вирішення проблеми збалансування державного управління і політичного менеджменту в межах державного будівництва, спираючись на світовий досвід.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано в межах науково-дослідних робіт «Управління проектами регіонального розвитку» (номер державної реєстрації 0112U001161) та «Управлінські технології забезпечення спроможності місцевого самоврядування в умовах децентралізації» (№ держреєстрації 0116U007244), що виконувались кафедрою регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України. Особистий внесок здобувача полягає в теоретичному обґрунтуванні сучасних методів оцінки державних програм, необхідності проведення аналізу структурних елементів політико-адміністративного управління регіональним розвитком. Здобувачем запропоновано практичні рекомендації щодо підвищення ефективності регіонального управління та основні положення політико-адміністративного проектування регіонального розвитку.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є теоретичне обґрунтування управлінської концепції політико-адміністративного менеджменту

в умовах державотворення та розроблення рекомендацій щодо імплементації в Україні зарубіжного досвіду політико-адміністративного реформування.

Для досягнення мети було визначено такі *завдання* дослідження:

- узагальнити наукову думку щодо визначення змісту основних категорій понятійного апарату та розмежування політичного та адміністративного менеджменту;
- охарактеризувати особливості сучасних політико-адміністративних процесів в світі та Україні;
- виявити проблеми нормативно-правового забезпечення політико-адміністративного менеджменту;
- визначити основні напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення політико-адміністративного менеджменту;
- розробити рекомендації щодо напрямів імплементації зарубіжного досвіду політико-адміністративного реформування;
- обґрунтувати основні положення концепції політико-адміністративного менеджменту з визначенням його сутності та основних принципів.

Об'єкт дослідження – процес формування політико-адміністративної системи країни.

Предмет дослідження – політико-адміністративний менеджмент в умовах державотворення.

Методи дослідження. У ході дослідження використовувалися такі методи:

- комплексний підхід застосовано для забезпечення цілісності дослідження, що дало можливість здійснити комплексне дослідження поняття «політико-адміністративний менеджмент», з'ясувати особливості державного регулювання взаємодії політичного й адміністративного компонентів державного управління;
- методи абстрагування й узагальнення, індукції й дедукції, метод моделювання, порівняльний аналіз використано у процесі визначення особливостей та відмінностей у різних трактуваннях поняття «політико-адміністративний менеджмент»;
- метод компаративного аналізу дозволив провести аналіз наявних підходів до розмежування політичного та адміністративного менеджменту;
- метод аналізу і синтезу використано під час здійснення аналізу нормативно-правового забезпечення політико-адміністративного менеджменту в Україні;
- на основі системного аналізу та методу експертного оцінювання проводилося дослідження доцільності розмежування посад політико-адміністративного менеджменту;
- за допомогою єдності історичного й логічного аналізу проведено узагальнення підходів до визначення змісту понять «політико-адміністративний менеджмент» та «система політико-адміністративного менеджменту».

Наукова новизна отриманих результатів дослідження полягає в теоретичному обґрунтуванні процесів розмежування та взаємодії суб'єктів політико-адміністративного менеджменту в контексті єдиного процесу

управління суспільством як однієї з найважливіших передумов підвищення ефективності функціонування державного апарату та у визначенні основних напрямів політико-адміністративного реформування. В дисертаційній роботі:

вперше:

– обґрунтовано та сформовано основні положення концепції політико-адміністративного менеджменту з визначенням його сутності та принципів, згідно з якою політико-адміністративний менеджмент – це управлінська концепція щодо діяльності суб'єктів політичної (розгляд, ухвалення та втілення в життя політичних рішень) та державно-управлінської (управлінська діяльність посадових осіб, що має чітко регламентовані функції) ініціативи на всіх рівнях управління в державі (вищий, центральний, регіональний, місцевий), що має відповідну сукупність усталених зв'язків, відносин, перебуває в постійній взаємодії з інститутами громадянського суспільства та спрямовується на досягнення мети;

удосконалено:

– правову складову ресурсного забезпечення політико-адміністративного менеджменту шляхом обґрунтування необхідності внесення змін до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII щодо доцільності розширення категорій посад державної служби, які заповнюються виключно за відкритим конкурсом, а саме включення до пункту другого ст. 6 посад голів місцевих державних адміністрацій, їхніх заступників, керівників апаратів місцевих державних адміністрацій, керівників та заступників керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, керівників та заступників керівників структурних підрозділів;

– структурні елементи імплементації зарубіжного досвіду політико-адміністративного реформування, а саме визначено особливі принципи управлінської концепції політико-адміністративного менеджменту: створення спеціальних служб із надання державних послуг населенню; упровадження практики підвищення прозорості й оперативності надання послуг громадянам через розроблення та подання державними департаментами на своїх офіційних сайтах звітів за індикаторами кодексу кращої практики; керованість і ефективність державного сектора; мотивація державних службовців; якісна характеристика процесу здійснення реформ; створення нової моделі адміністрації як служби гарантованого сервісу;

дістали подальшого розвитку:

– понятійно-категорійний апарат шляхом уточнення змісту поняття «політико-адміністративний устрій» на основі розмежування понять «адміністративно-територіальний устрій» та «політико-адміністративний устрій», згідно з яким політико-адміністративний устрій – це поділ держави, її території та структури органів влади на певні складові частини, відносно яких застосовується відповідна форма організації та встановлено взаємодію суб'єктів владних повноважень;

– визначення підходів до розмежування політико-адміністративного менеджменту: розділення політичних та адміністративних функцій; розгляд

політичної та адміністративної складових як окремих підсистем; передбачення структурних інновацій, що відповідають конкретній ситуації; розподіл політико-адміністративної системи на складові елементи та їхній функціональний аналіз.

Практичне значення отриманих результатів. Теоретичні положення, рекомендації та висновки, викладені в дисертації, можуть бути використані органами державної влади у процесі формування та реалізації державної політики щодо удосконалення системи державного управління та забезпечення професіоналізації державної служби.

Основні результати дисертаційного дослідження упроваджено в діяльність:

- Міжрегіонального управління Національного агентства України з питань державної служби у Харківській та Сумській областях, а саме у процесі підготовки проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби від 15 квітня 2016 р. № 4370-1 враховано пропозиції дисертанта про доцільність розширення категорій посад державної служби, що заповнюються виключно за відкритим конкурсом (довідка про упровадження № 590 від 13 жовтня 2017 р.);

- Відділу по роботі з громадськістю та ЗМІ Харківської обласної ради, а саме під час обґрунтування необхідності упровадження провідних закордонних практик у діяльності зазначеного відділу (довідка про упровадження від 4 жовтня 2017 р.).

- Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України – під час проведення практичних і семінарських занять за дисциплінами: «Публічне управління», «Територіальна організація влади в Україні», «Регіональна політика та місцеве самоврядування» (акт про впровадження від 11 жовтня 2017 р.).

Апробація результатів дисертації. Основні результати та висновки дослідження було оприлюднено на міжнародних наукових та науково-практичних конференціях, а саме: «Архетипика и государственное управление: институциональные формы, механизмы и практики» (Київ, 2013); «Публічне врядування: виклики та загрози в умовах глобалізації» (Феодосія, 2013); «ЛОМОНОСОВ-2013» (Москва, 2013), «Державне управління та місцеве самоврядування: історія та сучасність» (Харків, 2013); «Развитие института государственной службы в регионах: международный и российский опыт» (Орел, 2013); «Місцеве самоврядування на Донбасі: історія, проблеми та перспективи розвитку як невід'ємної складової місцевого самоврядування в Україні» (Красноармійськ, 2015); «Державне управління науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту» (Харків, 2015); «Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи» (Харків, 2015); «Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації» (Одеса, 2015); «Становлення публічного адміністрування в Україні» (Дніпропетровськ, 2015); «Архетипика і державне управління: громадянська самоорганізація, соціальна мобільність, суспільна інтеграція» (Ужгород, 2015); «Публічне управління та адміністрування» (Одеса, 2016).

Публікації. Основні положення та результати дисертації викладено в 19 наукових працях: п'яти статтях у фахових виданнях з державного управління;

одній закордонній статті; 13 тезах доповідей у матеріалах науково-комунікативних заходів.

Структура роботи. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації – 212 сторінок, з них 187 сторінок основного тексту. Робота містить дві таблиці. Список використаних джерел налічує 213 найменувань, з них 43 англійською мовою.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено стан її наукової розробки, з'ясовано зв'язок дослідження з науковими проектами, програмами і планами, сформульовано мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, розкрито наукову новизну, показано практичне значення одержаних результатів, наведено відомості про їх апробацію та публікацію.

У **першому розділі** – *«Теоретичні засади політико-адміністративного менеджменту»* – узагальнено наукову думку щодо визначення змісту основних категорій понятійного апарату, досліджено такі поняття, як «політико-адміністративний устрій», «політико-адміністративний менеджмент», «політико-адміністративна система», «політичний менеджмент», «адміністративний менеджмент», «суспільні трансформації», відслідковано генезис концепції політико-адміністративного менеджменту, виокремлено підходи до розмежування політичного та адміністративного менеджменту.

Уточнено сутність поняття «політико-адміністративний устрій», яке раніше визначалося як поділ території держави на складові частини (територіальні одиниці), відповідно до якого утворюється вертикальна структура органів державної влади і управління. Найбільш близьким до «політико-адміністративного устрою» є термін «адміністративно-територіальний устрій». Визначено за доцільне дослідження та розмежування цих понять, через їх тотожність та теоретичну необґрунтованість, шляхом аналізу понять «устрій», «державний устрій» та «політичний устрій», за результатами якого здійснено подальший розвиток поняття «політико-адміністративний устрій» як поділ держави, її території, та структури органів влади на певні складові частини, до яких застосовується відповідна форма організації та встановлена взаємодію суб'єктів владних повноважень.

Політико-адміністративний устрій відіграє важливу роль для держави, він є її необхідним атрибутом та невід'ємним чинником стабільності діяльності органів публічної влади. Ефективний устрій є визначальним фактором для здійснення належного політико-адміністративного управління.

За результатами аналізу існуючих наукових думок до політичного та адміністративного менеджменту, визначено підходи до розмежування політичного та адміністративного менеджменту.

Підхід «розділення політичних і адміністративних функцій» базується на тому, що адміністративна і політична діяльність вимагають різних знань та вмінь,

відповідні функції мають бути розмежовані, структурно розподілені та документально закріплені на законодавчому рівні.

Підхід «розгляд політичної та адміністративної складових як окремих підсистем» (на підставі системного підходу) орієнтує дослідників на розгляд управлінських процесів, явищ насамперед як відкритих саморегулюючих соціальних цінностей, що постійно взаємодіють із навколишнім середовищем. Згідно з цим підходом політичні та адміністративні складові розглядаються як окремі системи, що частково або повністю об'єднують свою діяльність в залежності від ситуації.

Підхід «передбачення структурних інновацій, що відповідають конкретній ситуації» (на підставі ситуативного підходу), виступає як спосіб осмислення певного кола проблем та визначення можливих рішень. Завдяки ситуативному аналізу управлінці мають змогу визначати найбільш оптимальну структуру чи варіант управління, які відповідають конкретній ситуації, а також передбачати структурні інновації, впровадження яких збереже ефективність функціонування відповідної системи.

Підхід «розподіл політико-адміністративної системи на складові елементи та їх функціональний аналіз» – із застосуванням структурно-функціонального підходу – передбачає розподіл політико-адміністративної системи на складові елементи та їх функціональний аналіз з метою з'ясування їх ролі та необхідності подальшого розвитку. Згідно з даним підходом, шляхом наукового дослідження було виявлено, що адміністративний менеджмент є управлінською діяльністю і більш широким поняттям відносно «державного управління», яке охоплює обмежене коло суб'єктів державно-управлінської діяльності, але перебуваючи в тісному зв'язку з поняттям «політичного менеджменту», поняття «політико-адміністративний менеджмент» відповідно набуває державно-управлінської та політичної суб'єктності.

У **другому розділі** – *«Сучасний стан політико-адміністративного менеджменту»* – проаналізовано нормативно-правове забезпечення політико-адміністративного менеджменту, розглянуто сучасний стан розвитку політико-адміністративних процесів в Україні та проведено узагальнення зарубіжного досвіду політико-адміністративного реформування.

Проведено аналітично-інформаційне узагальнення зарубіжного досвіду політико-адміністративного реформування. Визначено доцільність проведення аналізу серед країн Європи, а саме: Франції, Польщі, Іспанії та Румунії – ці країни є унітарними країнами; за розмірами території наближені до України; ефективно провели реформування адміністративно-територіального устрою, або знаходяться на завершальній стадії реформування.

Узагальнення провідних закордонних практик політико-адміністративного менеджменту дозволило встановити такі його особливості: створення спеціальних служб із надання державних послуг населенню (з метою допомоги при працевлаштуванні кожному громадянину виділити індивідуального кейс-менеджера (case-manager), який виконує за клієнта всі процедури, пов'язані з отриманням необхідних довідок від відповідних державних служб, а також дає необхідні клієнту рекомендації по всьому циклу надання послуги); впровадження

практики підвищення прозорості й оперативності надання послуг громадянам, через розробку та подання на своїх офіційних сайтах державними департаментами звітів за індикаторами кодексу кращої практики (best value performance indicators), критеріями яких виступають: думка населення про якість одержуваних послуг; керованість і ефективність державного сектору; якісна характеристика процесу здійснення реформ; створення нової моделі адміністрації як служби гарантованого сервісу (передоручення надання вартісних послуг приватним фірмам, забезпечуючи з боку уряду тільки гарантію належного виконання наданих послуг).

Проаналізовано сучасний стан політико-адміністративних процесів в Україні. З огляду на пропозиції та відповідні тенденції реформи децентралізації можна стверджувати, що її суть полягає в тому, що органи публічного управління повинні здійснювати свою діяльність виключно в межах своєї компетенції, у представників громадськості буде можливість формування (через відповідні виборчі інструменти) органів місцевого самоврядування у громаді, районі та області. Органи місцевого самоврядування всіх рівнів буде наділено необхідними повноваженнями та ресурсами для здійснення їх. За результатами аналізу простежується відповідна тенденція запровадження подвійної відповідальності органів місцевого самоврядування – перед виборцями та перед державою. У першому випадку органи місцевого самоврядування відповідають за ефективність своєї діяльності, у другому – за законність. Тобто органи місцевого самоврядування беруть на себе частину функцій політичного менеджменту і, відповідно, частину функцій та повноважень адміністративного менеджменту.

З метою визначення аспектів взаємодії політичного та адміністративного управління проведено соціологічне дослідження шляхом анкетування 342 респондентів. Опитування показало, що більшість респондентів вважає за доцільне розподіл політичних та адміністративних посад, але багато з них мають повну невизначеність стосовно того, які посади повинні обиратися народом, а які мають обійматися на загальних засадах за конкурсною основою. Така тенденція свідчить про готовність до відповідних реформ, які впроваджуються зараз в Україні та можливість пропонування певних управлінських моделей впровадження зазначених реформ. За результатами розгляду основних аспектів процесу децентралізації в Україні було виявлено, що починати процес децентралізації логічно б було із внесення змін до Конституції України, оскільки саме основний закон держави є основою її адміністративного устрою. Проте беручи до уваги умови військового конфлікту та невизначеності частини території України, впровадження зазначених змін ускладнено. Через це процеси децентралізації повинні спиратися на альтернативні правові пошуки. Незважаючи на це, визначальними чинниками здійснення поточних реформ в Україні є децентралізація, деконцентрація державного управління, а також наближення його до стандартів Європейського Союзу.

У **третьому розділі** – *«Обґрунтування положень політико-адміністративного менеджменту в умовах державотворення»* – виявлено основні напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення взаємодії політичного та адміністративного менеджменту, розглянуто організаційне

забезпечення політико-адміністративних систем, розроблена концепція політико-адміністративного менеджменту з виявленням його сутності та основних принципів, запропоновані напрями імплементації в Україні зарубіжного досвіду політико-адміністративного реформування.

Проаналізовано нормативно-правове забезпечення політико-адміністративного менеджменту в Україні, що надало підстави звернути увагу на велику кількість нормативно-правових актів, які регулюють процес проведення децентралізації в Україні. За результатами розгляду основних аспектів процесу децентралізації в Україні підкреслено, що починати процес децентралізації логічно було б з внесення змін до Конституції України, оскільки саме Основний Закон держави є засадою її адміністративного устрою. Створення цілісного нормативно-правового поля є фундаментом проведення ефективних реформ політико-адміністративної системи. Для проведення децентралізації та створення об'єднаних територіальних громад недостатньо лише Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», оскільки необхідно упровадження конституційного підґрунтя як необхідного кроку на шляху вдосконалення нормативно-правових засад проведення політико-адміністративних реформ. Запропоновано визначити новий адміністративно-територіальний устрій на конституційному рівні.

Підкреслено, що створення цілісного нормативно-правового поля є фундаментом проведення ефективних реформ політико-адміністративної системи.

Аналіз чинного законодавства під час дослідження дав основу для обґрунтування необхідності вдосконалення нормативно-правового забезпечення взаємодії політичного та адміністративного менеджменту у процесі підготовки проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби від 15 квітня 2016 р. № 4370-1 – щодо доцільності розширення категорій посад державної служби, які заповнюються виключно за відкритим конкурсом, а саме:

– до пункту другого ст. 6 включити голів місцевих державних адміністрацій, їхніх заступників, керівників апаратів місцевих державних адміністрацій, керівників та заступників керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, керівників та заступників керівників структурних підрозділів у їхньому складі.

Запропоноване розширення посад державного управління, що обіймаються виключно на конкурсній основі, підкреслить неупереджену діяльність усіх категорій державних посадовців незалежно від їхньої партійної належності та політичних переконань, що відповідає положенням ст. 10 Закону України «Про державну службу».

За результатами розмежування понять політичного та адміністративного менеджменту, розгляду політико-адміністративних систем та основних концепцій управління, сформовано основні положення концепції політико-адміністративного менеджменту, згідно з якою політико-адміністративний менеджмент є управлінською концепцією, що виявляється у діяльності суб'єктів політичної (розгляд, ухвалення та втілення в життя політичних рішень) та державно-управлінської (управлінська діяльність посадових осіб, що має чітко

регламентовані функції) ініціативи, на всіх рівнях управління в державі, що має відповідну сукупність усталених зв'язків, відносин, перебуває в постійній взаємодії з інститутами громадянського суспільства, та спрямована на досягнення мети. Виділено ключові принципи політико-адміністративного менеджменту.

З'ясовано, що до основних принципів політико-адміністративного менеджменту відносяться загально-управлінські та фундаментальні принципи державного управління, які відповідно поділяються на загально-соціальні, політичні, економічні, культурні та ін. В межах обґрунтованої концепції запропоновано виділити низку особливих принципів політико-адміністративного менеджменту.

Ключовим елементом організаційного забезпечення політико-адміністративної реформи визначено Координаційну раду з питань адміністративної реформи як спроможний координаційний центр, відповідальний за підготовку та впровадження змін. Враховуючи зарубіжний досвід організаційного забезпечення реформування, запропоновано наступну структуру Координаційної ради: головою має бути Президент України, який покликаний відігравати інтегруючу роль у державотворчих процесах; його заступниками в раді можуть виступати голова профільного комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Віце-прем'єр-міністр України з питань адміністративної реформи та керівник Головного департаменту з питань впровадження реформ Адміністрації Президента України, за яким буде закріплено відповідний напрям.

ВИСНОВКИ

У дисертації запропоновано нове вирішення актуального наукового завдання, що полягає в обґрунтуванні управлінської концепції політико-адміністративного менеджменту в умовах державотворення та розробленні рекомендацій щодо імплементації зарубіжного досвіду політико-адміністративного реформування в Україні.

Отримані у процесі проведеного дослідження результати надають можливість дійти таких висновків:

1. Дослідження сутності процесів державотворення в Україні дозволило встановити, що в сучасних умовах держава намагається одночасно розв'язати дві фундаментальні проблеми. Першу – поновлення та зміцнення особистої державності, зайняття у світовому співтоваристві гідного місця. Другу – прагнення до концептуально нової форми управлінської, економічної, соціальної та політичної організації суспільства. Теоретико-методологічне обґрунтування базових основ назрілого реформування політико-адміністративної системи України дозволило виокремити ключові завдання політико-адміністративного реформування, до яких віднесено такі: децентралізація повноважень органів державної влади, покращення взаємодії політико-адміністративних структур із суспільством, надання відносної автономії управлінським структурам через розмежування управлінських повноважень та розмежування політичного та адміністративного менеджменту.

У ході дослідження генезису політико-адміністративного менеджменту проведено розмежування понять «адміністративно-територіальний устрій» та «політико-адміністративний устрій», у результаті чого уточнено зміст поняття «політико-адміністративний устрій». Розглянуто різні підходи до визначення, характеристики й обсягу змістового навантаження понять «політичне» та «адміністративне». Зроблено порівняльний аналіз родових понять «управління» та «менеджмент» та встановлено змістовний акцент відмінностей щодо їх уявлення та вживання: якщо в менеджменті ключовою ланкою виступає мета, що безпосередньо визначає його пріоритетно-стратегічну орієнтацію, то в управлінні в основу покладено рішення.

2. На основі чинної класифікації політичного та адміністративного менеджменту запропоновано здійснювати дослідження політико-адміністративного менеджменту за такими підходами:

- розділення політичних і адміністративних функцій, сутність якого полягає в розмежуванні функцій, знань, умінь, навичок, організаційної та документальної структури на відповідних структурно-функціональних рівнях відповідно до здійснення адміністративної та політичної діяльності;
- розгляд політичної та адміністративної складових як окремих підсистем (на підставі системного підходу);
- упровадження структурних інновацій, відповідних до конкретної ситуації (на підставі ситуативного підходу);
- поділ політико-адміністративної системи на складові елементи та їхній функціональний аналіз (із застосуванням структурно-функціонального підходу).

3. Запропоновано такі напрями вдосконалення нормативно правового забезпечення політико-адміністративного менеджменту в Україні:

- сприяти розробленню загальнодержавної Концепції участі населення в суспільно-політичних процесах;
- розробити та затвердити нормативно-правовий акт щодо забезпечення умов для розвитку громадської участі в розробленні стратегічних планів розвитку територій;
- сприяти розвитку нових форм громадської участі у процесах прийняття політичних рішень на національному та місцевому рівнях.

Обґрунтовано необхідність вдосконалення нормативно-правового забезпечення взаємодії політичного та адміністративного менеджменту у процесі підготовки проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби від 15.04.2016 № 4370-1, щодо доцільності розширення категорій посад державної служби, які заповнюються виключно за відкритим конкурсом.

4. Розроблено рекомендації щодо напрямів імплементації зарубіжного досвіду політико-адміністративного реформування, серед яких визначено:

- формування гнучкої, стабільної та ефективної політико-адміністративної системи;
- професіоналізація адміністрування;

- упровадження принципів децентралізації системи державного управління, сервісного адміністрування;
- розвиток партнерства з приватним сектором та багатоаспектної взаємодії з громадськістю;
- удосконалення механізмів звітування, моніторингу й контролю;
- зниження витрат на систему державної служби і державного управління;
- підвищення професійності та якості послуг, що надаються державними службами;
- залучення громадськості до прийняття управлінських рішень на всіх управлінських рівнях;
- підвищення відповідальності держави перед громадянами за управлінські рішення та їхні наслідки;
- розроблення механізму контролю з боку суспільства на всіх рівнях управлінської ієрархії.

5. Обґрунтовано та сформульовано основні положення концепції політико-адміністративного менеджменту, згідно з якою політико-адміністративний менеджмент – це управлінська концепція щодо діяльності суб'єктів політичної (розгляд, ухвалення та втілення в життя політичних рішень) та державно-управлінської (управлінська діяльність посадових осіб, що має чітко регламентовані функції) ініціативи, на всіх рівнях управління в державі (вищий, центральний, регіональний, місцевий), що має відповідну сукупність усталених зв'язків, відносин, перебуває в постійній взаємодії з інститутами громадянського суспільства та спрямована на досягнення мети.

Запропоновано такі ключові принципи зазначеної концепції, зміст яких розкрито в роботі: принцип стандартизації професійної компетенції вищих чиновників у сфері адміністративного менеджменту; принцип оцінювання виконання функцій і повноважень державними структурами; принцип мотиваційного зв'язку між обсягом, результативністю та якістю праці адміністративних виконавців; принцип конкурентного середовища; принцип координації політико-адміністративного реформування; принцип оцінювання результатів державних програм реформування; принцип взаємодії та збалансованості органів виконавчої влади і місцевого самоврядування; принцип інформатизація та дебюрократизації; принцип гнучкості та інноваційності управління; принцип відповідності міжнародного співтовариства; принцип ефективності використання ресурсів; принцип поділу та оптимізації державних та сервісних функцій.

Концепція політико-адміністративного менеджменту повинна змінити традиційну модель державного управління, побудовану на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації, стабільності організації та здійснення державної служби. Сутність політико-адміністративного менеджменту полягає в адаптації успішних технологій державного управління, нового публічного менеджменту та публічного врядування до управління в суспільному секторі.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях:

1. Решевець І. В. Політико-адміністративний устрій України: історіографічний дискурс // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. – Вип. 4 (51). – С. 62.
2. Решевець І. В. Суспільні трансформації в контексті модернізаційних реформ політико-адміністративного управління // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. – Вип. 4 (55). – С. 48.
3. Решевець І. В. Вплив політичних партій на розвиток політико-адміністративних процесів // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2017. – Вип. 2 (52). – С. 139.
4. Решевець І. В. Політико-адміністративний менеджмент як управлінська концепція політико-адміністративної системи // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Дніпро: Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 4 (35). – С. 43–48.
5. Решевець І. В. Напрями імплементації зарубіжного досвіду політико-адміністративного реформування // Державне будівництво: зб. наук. пр.: електрон. наук. фах. вид. – Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2017. – № 2. – URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2017-2/index.html>

Статті у закордонних виданнях:

1. Reshevets Igor. A system approach in the political-administrative management // Journal of Geography, Politics and Society. – 2015. – № 5 (1). – С. 37–42.

Інші публікації апробаційного характеру:

1. Мамонова В. В., Решевець І. В. Політико-адміністративний менеджмент в системі державного управління // Развитие института государственной службы в регионах: международный и российский опыт: сб. материалов междуна. науч.-практ. конф. (г. Орел, 19 сентября 2013 г.): в 3 т. Т. I. / под общ. ред. д.полит.н., проф. В. Ф. Ницевича. – Орел: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2013. – С. 151–158.

Особистий внесок автора: обґрунтування положень політико-адміністративного менеджменту в системі державного управління.

2. Решевець І. В. Архетипная парадигма в политико-административном менеджменте // Архетипика и государственное управление: институциональные формы, механизмы и практики: сб. науч. работ победителей и лучших авторов Первого Международного конкурса молодых ученых (Киев, 24 мая 2013 г.) / под ред. Е. А. Афонина, Г. Л. Рябцева. – Киев: Психея, 2013. – С. 7–18.

3. Решевець І. В. Рациональні та ірраціональні аспекти державної політики як суспільні прояви архетипів колективного несвідомого // Архетипіка і державне управління: громадянська самоорганізація, соціальна мобільність, суспільна

інтеграція: зб. наук. пр. переможців і кращих авторів Третього Міжнар. конкурсу молодих учених (30 квіт. 2015 р., Ужгород – Скаліца) / за наук. ред.. Е. А. Афоніна, Г. Л. Рябцева. – Київ: Псіхея, 2015. – С. 52–61.

4. Решевець І. В. Основні засади функціонування публічного адміністрування: європейський вимір // Публічне врядування: виклики та загрози в умовах глобалізації: матеріали Форуму молодих учених у галузі науки «Державне управління» (м. Феодосія, 7–13 лип. 2013 р.) / за заг. ред. Ю. О. Куца, К. І. Козлова, Ю. О. Ульянченка. – Харків: ДокНаукДержУпр, 2013. – С. 31–34.

5. Решевець І. В. Угрози в управленні сучасними політико-адміністративними системами // Матеріали Міжнародного молодіжного наукового форуму «ЛОМОНОСОВ-2013» / отв. ред. А. І. Андреев, А. В. Андриянов, Е. А. Антипов, К. К. Андреев, М. В. Чистякова. – М.: МАКС Пресс, 2013. – С. 1–2.

6. Решевець І. В. До питання модернізації публічного адміністрування // Державне управління та місцеве самоврядування: історія та сучасність: зб. тез наук.-практ. конф. за підсумками стажування слухачів (м. Харків, 26 верес. 2013 р.). – Харків: Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2013. – URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/2/13.pdf>.

7. Решевець І. В. Організація політико-адміністративних відносин в умовах децентралізації: огляд підходів // Місцеве самоврядування на Донбасі: історія, проблеми та перспективи розвитку як невід’ємної складової місцевого самоврядування в Україні: матеріали між нар. наук.-практ. конф. (м. Красноармійськ, 20 берез. 2015 р.). / редкол.: Н. В. Зубар (голова) ; уклад. О. А. Таненок, С. Д. Петров. – Львів: Галиц. видав. спілка, 2015. – С. 18–188.

8. Решевець І. В. Політико-адміністративний менеджмент як соціальне явище // Державне управління науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16–17 квіт. 2015 р.) / за заг. ред. В. П. Садкового. – Харків: НУЦЗУ, 2015. – С. 139–142.

9. Решевець І. В. До питання прийняття управлінських рішень в політичній системі суспільства // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи: щоріч. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 берез. 2015 р.). – Харків: ХарРІ НАДУ, 2015. – URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-1/doc/2/25.pdf>.

10. Решевець І. В. Політичний менеджмент як система управління політичною сферою суспільства // Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації: матеріали наук.-практ. конф. (м. Одеса, 29 квіт. 2015 р.). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 151–153.

11. Решевець І. В. Становлення демократичних інститутів суспільства // Становлення публічного адміністрування в Україні: матеріали VI Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених (м. Дніпропетровськ, 24 квіт. 2015 р.). – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 98–101.

12. Решевець І. В. Модернізаційні реформи політико-адміністративного управління в умовах суспільних трансформацій // Літня школа молодих учених у галузі науки «Публічне управління та адміністрування»: зб. тез (м. Одеса, 21–24

черв. 2016 р.) / за ред. проф. Ю. О. Куца, О. В. Решеvecь, А. І. Гнатенко. – Харків: ХарPI НАДУ, 2016. – 121 с.

13. Решеvecь І. В. До питання нормативно-правового забезпечення суб'єктів політико-адміністративного менеджменту // Взаємозв'язок політики і управління: теоретичний і прикладний аспекти: матеріали круглого столу (м. Дніпро, 2 черв. 2017 р.) / за заг. ред. С. О. Шевченка. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 143–145.

АНОТАЦІЯ

Решеvecь І.В. Політико-адміністративний менеджмент в умовах державотворення. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Харківський регіональний інститут Національної академії державного управління при Президентові України. – Харків, 2018.

Дисертація є комплексним дослідженням науково-теоретичного обґрунтування управлінської концепції політико-адміністративного менеджменту в умовах державотворення.

У дисертаційній роботі досліджено такі поняття, як «політико-адміністративний устрій», «політико-адміністративний менеджмент», «політико-адміністративна система», «політичний менеджмент», «адміністративний менеджмент», «суспільні трансформації», виокремлено підходи до розмежування політичного та адміністративного менеджменту.

Розглянуто основні переваги та недоліки трьох управлінських концепції – державного управління, New Public Management (нового публічного менеджменту) та Good Governance (належного врядування). За умов трансформації моделей державного управління, визначення Європейського вектора розвитку та проведення постійних процесів реформування державного сектора визначена необхідність у формуванні проміжної концепції, управління. За результатами дослідження було обґрунтовано необхідність формування нової управлінської концепції політико-адміністративного менеджменту, що була б гнучкою та адаптованою до сьогоднішніх реалій процесів державотворення в Україні. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення політико-адміністративного менеджменту, розглянуто сучасний стан розвитку політико-адміністративних процесів в Україні, та проведено узагальнення зарубіжного досвіду політико-адміністративного реформування. Виявлено основні напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення взаємодії політичного та адміністративного менеджменту. Визначено структуру та ознаки політико-адміністративної системи, розглянуто організаційне забезпечення політико-адміністративних систем. Сформовано основні засади концепції політико-адміністративного менеджменту з визначенням її сутності та основних принципів. Сформовано основні принципи політико-адміністративного менеджменту. Визначено основні напрями імплементації зарубіжного досвіду політико-адміністративного реформування із застосування провідних закордонних практик,

як то створення спеціальних служб із надання державних послуг населенню; упровадження практики підвищення прозорості й оперативності надання послуг громадянам через розроблення та подання на своїх офіційних сайтах державними департаментами звітів за індикаторами кодексу кращої практики; якісна характеристика процесу здійснення реформ; створення нової моделі адміністрації як служби гарантованого сервісу.

Ключові слова: менеджмент, управління, політичний менеджмент, адміністративний менеджмент, політико-адміністративний менеджмент, управлінська концепція.

ANOTATION

Reshevets I.V. Political and administrative management in the conditions of state formation. – Manuscript.

This is for Ph.D. degree in Public Administration in the specialty 25.00.01 - Theory and History of Public Administration. – Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. – Kharkiv, 2018.

The dissertation is a complex research of the scientific and theoretical substantiation of the managerial concept of political and administrative management in the conditions of state formation.

In the dissertation, the following concepts are investigated: "political and administrative system", "political and administrative management", "political and administrative system", "political management", "administrative management", "social transformations", and the approaches of differentiation of political and administrative management.

The main advantages and disadvantages of the three management concepts - Public Administration, New Public Management and Good Governance - are considered. Given the transformation of public administration models, the definition of the European vector of development and the ongoing processes of reforming the public sector, the need for the formation of an intermediate concept and management has been identified. According to the results of the research, the necessity of forming a new management concept of political and administrative management was substantiated, which would be flexible and adapted to the current realities of the processes of state building in Ukraine. The legal and regulatory framework of political and administrative management is analyzed, the current state of development of political and administrative processes in Ukraine is considered, and a generalization of foreign experience of political and administrative reform has been conducted. The main directions of improvement of the normative-legal provision of interaction of political and administrative management are revealed. The structure and features of the political-administrative system are determined, organizational support of political and administrative systems is considered. The basic principles of the concept of political and administrative management with the definition of its essence and basic principles are formed. The basic principles of political and administrative management are formed.

The main directions of the implementation of foreign experience of political and administrative reform in the application of leading foreign practices, such as the creation of special services for the provision of public services to the population, are determined; implementation of the practice of increasing the transparency and efficiency of providing services to citizens through the development and submission on the official websites of the state departments of reports on indicators of the Code of Best Practice; qualitative characteristic of the reform process; creation of a new administration model as a service of guaranteed service.

Key words: management, management, political management, administrative management, political and administrative management, management concept.

Відповідальний за випуск *Мамонова Валентина Василівна*

Підписано до друку 23.05.2018. Формат 60x84 ^{1/16}. Папір офсетний.
Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 0,9. Наклад 100 прим. Зам. № 141/5.

Віддруковано з оригінал-макета в Харківському регіональному інституті
державного управління Національної академії державного управління
при Президентові України.
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55