

ЕВОЛЮЦІЯ ПОНЯТТЯ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

БУГАЙЧУК Костянтин Леонідович

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач науково-дослідної лабораторії з
проблем протидії злочинності
Харківський національний
університет внутрішніх справ*

Євроінтеграційні процеси, що відбуваються в нашій державі в контексті її прагнень стати повноцінним членом світової та європейської спільноти вимагають від нашої країни корінної перебудови процедур реалізації державних повноважень, переосмислення підходів до змісту державної діяльності, насамперед у сфері виконавчої гілки влади.

Неодноразові виступи світових лідерів та керівництва нашої держави містять в собі наступні ключові тези щодо масштабної перебудови країни:

- побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності;
- відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні;
- зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції.

Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки, що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р також задекларувала спрямування зусиль України на дотримання європейських стандартів та принципів державного управління. В ній зазначається, що процес реформування має здійснюватися у відповідності до Європейських стандартів належного адміністрування сформульованих в

документі SIGMA «Принципи державного управління», який містить систему принципів і критеріїв оцінки державного управління.

Вищевикладене дає нам змогу зробити висновок, що декларований зміст поняття «державне управління» має бути переглянутий враховуючи зміну філософії функціонування вітчизняних державних органів, проголошуваних державою кроків щодо відходу від застарілих догм щодо завдань та функцій органів державної влади, перебудови мети їх створення та подальшої діяльності.

Відомий вчений Авер'янов В.Б. визначав поняття державного управління як нормотворчу і розпорядчу діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньоорганізаційну діяльність апарату всіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [1, с. 61]. Стеценко С.Г. визначає державне управління у вузькому розумінні, як діяльність органів виконавчої влади а також інших органів, у частині реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій. Він зазначає, що поряд із органами виконавчої влади, для яких ця діяльність є основною (саме тому вказані органи і є «серцевиною» державного управління у вузькому розумінні), державне управління у своїй частині реалізують також інші органи та посадові особи [2, с. 49].

На думку Битяка Ю.П. державне управління – це самостійний вид державної діяльності, яка має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [3, с. 12].

Більш емко підходить до його визначення Ковбасюк Ю.В.: «Державне управління є процесом планування, організації, мотивації, контролю та пов'язуючих їх комунікацій і прийняття рішень з метою формулювання й досягнення цілей держави» [4, с. 24].

Згодом у національній доктрині адміністративного права та державного управління дослідники стали вживати термін «публічне управління», який використовувався, як на противагу поняттю «державне управління», так і у якості більш осучасненого його синоніму.

Термін публічне управління вперше ввів до обігу англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 році. Та визначив його як «...пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики». У сучасній науковій літературі поняття публічне управління визначається як організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження, спираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль. Публічне управління відрізняється від державного тим, що воно здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо врегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування [5, с. 6].

В свою чергу Оболенський О.Ю. визначає наступні риси публічного управління: 1) публічне управління опирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею; 2) публічне управління поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила (норми) поведінки людей.

Отже, як зазначає вчений, публічне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, опираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль як основний чинник панування в суспільстві верховенства права [6, с. 8]. Тобто за його висновками поняття «публічне управління» відрізняється від «державного управління» саме тим, що воно здійснюється відповідно до принципу верховенства права, поваги до прав і свобод людини, а також завдяки нормативно закріпленому та практично

діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади і місцевого самоуправління.

Наприкінці 20 сторіччя у науковий лексикон став входити термін «Good governance», який також стали використовувати в контексті опису державного або публічного управління. Зазначимо, що це поняття було запропоновано керівними документами ООН і визначалося, як здійснення економічної, політичної та адміністративної влади в цілях керівництва справами країни на всіх рівнях. У національних дослідженнях з цього питання він описується для означення управлінських процесів, здійснюваних державними установами з метою управління державними справами та державними ресурсами на умовах забезпечення реалізації прав людини. Концепція «Good governance» містить в собі механізми, процеси та структури, за допомогою яких органи влади, громадяни та їх об'єднання координують свої інтереси, а також виступають посередниками у вирішенні проблемних питань розвитку суспільства [7].

У працях європейських науковців поняття урядування визнано таким, що визначає «...спосіб, у який політики уповноважені приймати рішення, спосіб, у який формулюються та запроваджуються означені рішення, а також межі дискреційних повноважень уряду щодо втручання у права громадян», а його зміст полягає у «...здійсненні економічних, політичних та управлінських (адміністративних) повноважень з управління державними справами на усіх рівнях» [8]. «Good Governance» означає ступінь відповідності діяльності державних органів та їх посадових осіб наступним ключовим принципам:

1) Верховенство права (rule of law) – наявність справедливих законів і дієвий захист прав людини.

2) Рівність і недискримінація (equity and inclusiveness) - рівний підхід до всіх громадян.

3) Участь (participation) – участь громадян в процесі прийняття державних рішень, як безпосереднє, так і через організації громадянського суспільства

4) Оперативність (responsiveness) – адміністративні процеси в розумний час забезпечують залучення і дають можливість участі всіх зацікавлених осіб.

5) Орієнтація на консенсус (consensus oriented) – використовуються механізми посередництва і інші способи для досягнення загальної згоди при прийнятті рішень в інтересах усіх членів суспільства.

6) Результативність та ефективність (effectiveness and efficiency) – органи влади виробляють результати, які задовольняють суспільні очікування, і в той же час найкращим чином використовують ресурси, що знаходяться в їх розпорядженні, піклуючись про відтворення цих ресурсів.

7) Прозорість (transparency). Означає, що прийняття рішень та їх реалізація відбувається за певними правилами та нормами. Вона також означає, що інформація є вільно доступною та безпосередньо досяжною для тих, на кого можуть вплинути певні державні рішення.

8) Підзвітність (accountability). Означає, що не тільки державні установи, а й приватний сектор та організації громадянського суспільства мають бути підзвітними громадськості та зацікавленим інституціям. Загалом організація чи інституція відповідає перед тими, на кого вплинуть її рішення чи дії [9].

Отже можемо визначити певні відмінності у розглянутих в доповіді поняттях:

Державне управління	<ol style="list-style-type: none">1. Мета – реалізація інтересів держави.2. Здійснюється спеціально утвореними органами – органами виконавчої влади в процесі керівництва.3. Здійснюється за мінімального контролю з боку суспільства.
Публічне управління	<ol style="list-style-type: none">1. Метою публічного управління є реалізація публічних (загальних) інтересів.2. Включає державне управління та самоврядне управління (з боку виконавчих інституцій органів місцевого самоврядування).3. Публічне управління являє собою всі процеси реалізації своїх повноважень органами публічної влади, а також іншими державними органами, організаціями, установами і посадовими особами, наділеними певними державними управлінськими повноваженнями.

<p>«Good Governance»</p>	<p>1. Виступає системою принципів здійснення публічного управління в державі. Це певний ідеальний набір правил діяльності суб'єктів управління, як органів в цілому, так і їх посадових осіб.</p> <p>2. Зазначена концепція також спрямована, насамперед, на досягнення дієвої взаємодії державних інституцій та інститутів громадянського суспільства, спрямованої на реалізацію державної політики в інтересах більшості населення країни.</p>
---------------------------------	--

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина; ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка». 2004. 584 с.
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України Навчальний посібник. К Атіка. 2007. 624 с.
3. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
4. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.; Дніпропетровськ : НАДУ. 2012. Т. 1. 564 с.
5. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 „Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)); Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. 97 с.
6. Оболенський О.Ю. Опорний конспект лекцій в навчальній дисципліні «Публічне управління»: наук, розробка. К.: НАДУ. 2011. 56 с.
7. Кухарева Г.П. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні // Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 3. С. 76-83. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_3_15 (дата звернення 05.11.2017)
8. Neumayer, Eric (2002) Is good governance rewarded?: a cross-sectional analysis of debt forgiveness. World development, 30 (6). pp. 913-930. URL: [http://eprints.lse.ac.uk/17883/1/Is%20good%20governance%20rewarded\(lsero\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/17883/1/Is%20good%20governance%20rewarded(lsero).pdf) (дата звернення 04.11.2017)
9. What is Good Governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (Економічно-соціальна комісія ООН в Азії та Тихоокеанському регіоні) <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>