

## СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СУЧАСНОГО ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНОГО ОБҐРУНТУВАННЯ ФЕНОМЕНА «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» В КОНТЕКСТІ ПАРАДИГМАЛЬНИХ ОСНОВ ЙОГО ПРАКТИЧНОГО ЗДІЙСНЕННЯ

### CONCEPTUAL PRINCIPLES OF MODERN THEORETICAL METHODOLOGICAL SUBMISSION OF THE "PUBLIC ADMINISTRATION" FENOMEN IN THE CONTEXT OF PARADIGMAL BASIS OF ITS PRACTICAL IMPLEMENTATION

*Державне управління у країнах світу нині суттєво трансформується у зв'язку з радикальними змінами суспільств (країн) та тими глобальними процесами, які його зумовлюють. Таке управління дедалі більше набуває характеру демократичного, відкритого, публічного процесу, стає управлінням, соціальним за своєю суттю і призначенням. Радикально змінюються політичні, правові та адміністративні функції державного управління, а, отже, йдеться про формування принципово нової моделі такого управління.*

**Ключові слова:** управління, державне управління, принципи державного управління, форми державного управління, принципи державного управління в країнах Європи.

*Государственное управление в настоящее время в разных странах существенно трансформируется в связи с радикальными изменениями обществ (стран) и теми глобальными процессами, которые его обуславливают. Такое управление все больше приобретает характер демократического, открытого, публичного процесса, становится управлением, социальным по своей*

*сущности и назначению. Радикально меняются политические, правовые и административные функции государственного управления, а, следовательно, речь идет о формировании принципиально новой модели такого управления.*

**Ключевые слова:** управление, государственное управление, принципы государственного управления, формы государственного управления, принципы государственного управления в странах Европы.

*Public administration in the world is undergoing significant transformation in the context of radical changes in societies (countries) and the global processes that make it happen. Such management becomes more and more the character of a democratic, open, public process, becoming a social management in its essence and purpose. Radically changing political, legal and administrative functions of public administration, and, therefore, it is about the formation of a fundamentally new model of such management.*

**Key words:** management, public administration, principles of public administration, forms of public administration, principles of public administration in European countries.

УДК 351

**Карпюк С.В.**

аспірант кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональна Академія управління персоналом

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Державне управління як цілісний феномен, один із видів соціального управління, процедурна технологія і нині становить великий науковий інтерес за багатьох обставин, серед яких більшість фахівців виділяє: а) радикальні трансформації сучасних держав і суспільств (зміна політичних систем, політичних режимів, систем влади в країнах тощо; б) глибина демократизації взаємин держав і громадянських суспільств; в) трансформація самого державного управління під впливом і шляхом інформатизації суспільних відносин, використання нових управлінських технологій інноваційного характеру; г) радикальна зміна ролі і призначення державного службовця і загалом державної служби, покликаних найперше дбати про права і свободи людини, соціальне забезпечення громадян тощо. Принципового характеру набувають проблеми

«переростання» державного управління у т. зв. «публічне управління», змінюється спектр управлінських дій держави, по-новому виявляє себе більшість важливіших принципів державного управління, їх практична реалізація. Цілісно, з огляду на вищезазначене, державне управління у ХХІ ст. трансформується, будуватиметься на демократичних, людиноцентричних, гуманістичних засадах, а тому потребує і більш глибокого, комплексного аналізу і осмислення, насамперед, на теоретико-методологічному рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Важливе значення для з'ясування і розкриття сутнісних особливостей і характеристик державного управління як складного і доволі мінливого у часі соціального феномена мають праці таких відомих українських та зарубіжних фахівців, як Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, К. Девіс, Б.С. Єрасова, Л.О. Карпова, А.І. Кома-

рова, В.М. Князєв, Т. Лемберт, В.А. Малахова, М.І. Мельник, А. Моль, В.О. Моляка, М. Мескон, Л.П. Наборна, Н.Р. Нижник, Б.В. Новікова, О.Ю. Оболенський, Г. Райт, В.А. Скуратовський, В.П. Тронь, У. Уеллс, С.А. Чукут, В.В. Цветков, Н. Фрейндсер, Г.В. Щокін та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** За усієї багатоаспектності сформульованої проблеми, мало дослідженими у теоретичному плані є питання, що пов'язані із: а) трансформаціями державного управління в контексті зміни суті ролі і призначенні сучасних держав; б) «переростанням» державного управління у «публічне адміністрування», його подальшою демократизацією; в) парадигмальними змінами принципів та засад державного управління тощо.

**Мета статті** – спроба сформулювати основні концептуальні засади сучасного теоретико-методологічного обґрунтування феномена «державне управління» в контексті парадигмальних основ його практичного здійснення в умовах трансформації сучасних держав і суспільств.

**Виклад основного матеріалу.** Державне управління є важливішим механізмом врядування і забезпечення сталого, поступального, демократично-прогресивного розвитку усіх нині наявних країн і суспільств. Для того, аби найповніше усвідомити його сутнісні особливості, призначення і роль у житті великих людських спільнот, варто брати до уваги багато складників, пов'язаних головним чином зі зміною форм держав та форм управління державами (владою) суспільними відносинами. Спробуємо сформовану сентенцію обґрунтувати дещо детальніше.

Сучасним державам характерні трансформації, що пов'язані зі зменшенням авторитарних командно-розпорядчих функцій. Як зазначає авторитетний російський фахівець у галузі державного управління Г. Атаманчук, держава нині дедалі більше виступає як форма суспільства, якій делеговано головне право – право розпорядження суспільними справами. У цьому плані головними стають відносини між владою і суспільством [1, с. 43].

Обґрунтування поняття «управління», а, отже, і цілісне осмислення поняття «державне управління» як складний, багатоаспектний процес, бере свій початок, як відомо, ще з 1930-х рр. ХХ ст., коли відомий французький дослідник А. Файоль, а потім американський вчений Л. Урвік сформулювали положення про так зване «загальне управління» або «принципи адміністрації» [4]. В основу такого управління вони заклали такі головні принципи діяльності адміністрації: планування, органі-

зація, управління персоналом, керівництво, координація, звітність і фінансування.

У середині ХХ ст. починає формуватися теорія публічного управління, оскільки з великими змінами функціонування сучасних суспільств на провідне місце виходять фактори, пов'язані з управлінням людськими ресурсами (М. Фоллет, Д. Макгрегор, Дж. Муні, А. Рейлі та ін.). З цього часу принципово по-новому розглядається і державне управління, що істотно пояснюється саме як публічна діяльність, публічний менеджмент. Можна при цьому сповна погодитися з позицією українського дослідника проблем державного управління В.Д. Бакуменка, що сутність такого управління полягає в єдності двох нерозривних складників – політичної і адміністративної [2]. Перший пов'язаний із відповідними політичними рішеннями, а другий – з організацією виконання політичних (державних) рішень.

Через велике розмаїття пояснень сутності публічного управління є потреба звернутися до позиції російського дослідника В. Чиркіна, який вважає, що таке управління – це відособлена і складна соціальна система, яка включає три основних складники: 1) державна адміністрація (найперше три основних гілки влади та президентська адміністрація); 2) адміністрація тих організацій, що надають публічні послуги та публічних організацій; 3) адміністрація публічних підприємств із державним, переважно державним і муніципальним майном [12]. Вочевидь, «публічний орган державного управління» як феномен є більш «ширшим» поняттям порівняно з «державним» чи «адміністративним органом». Підкреслимо, що нині державне управління дедалі більшою мірою пояснюється саме як публічне адміністрування, оскільки від такого управління загалом вимагається дедалі більша демократичність, відкритість, тісне поєднання державного управління з функціонуванням громадянського суспільства.

Державне управління у будь-яких його формах здійснюється з метою регулювання усіх суспільних процесів шляхом, перш за все, законодавства, коли встановлюються загальні, типові правила (норми) поведінки усіх людей у всіх сферах суспільного життя і силою своєї влади держава намагається забезпечити їх дотримання. При цьому використовуються різні механізми керування цим процесом: економічні, ціннісні, нормативні, моральні тощо. Аби не допустити певної узурпації влади в процесі управління суспільством, позбавитися деяких несприйнятих громадянами функцій в управлінні, максимально наблизити таке управління суспіль-

ними процесами до людини, держава деяку частину розпорядчо-організаційних, регулятивних, нормотворчих, фінансово-економічних та інших функцій делегує різним суб'єктам управління, залишаючи за собою найбільш наукоємні, стратегічного характеру управлінські дії і процеси. Зрештою, це вкрай необхідно, аби не виникало, не загострювалося і не поглиблювалися протиріччя між владою і суспільством. Крім того, у дійсно демократичному суспільстві сама влада має бути зацікавленою у належному контролі себе з боку народу, суспільства, тобто у соціальному контролі. «Фатальна помилка сучасної російської політики, – пишуть, зокрема, російські вчені А. Гладишев, В. Іванов і В. Патрушев, – полягає в тому, що все зводиться до захоплення влади. Тим часом суть політичного керівництва за наявності влади – управління суспільним справами, залучення до цього всього суспільства, його громадянських інститутів і усіх громадян, делегуючи їм владні функції, ресурси і разом із ними розвиваючи самодіяльність, самоуправління людей, організуючи роботу суспільства на шляху соціального прогресу» [8, с. 3]. Таке зауваження цілком варто адресувати і до проблем сучасного державного управління як такого.

У контексті вищевикладеного є потреба ще раз повернутися до проблеми державного управління саме як управління соціального. Згадаймо яскравий вираз М. Вебера (Німеччина): «Держава <...> є відношення влади людей над людьми, що спирається на легітимне насилля як засіб» [3, с. 646]. УГ. Атаманчука (Російська Федерація) держава є «публічною і легітимною (нормативно вираженою) владною силою суспільства» [1, с. 43].

Спектр управлінських дій держави досить широкий, однак (поряд з економічною, науко-технічною, військово-оборонною і т. п. політиками) все ж особливе місце належить соціальній політиці, соціальному управлінню, мета яких – створення максимально сприятливого соціального клімату, управління інтересів і дій найрізноматніших соціальних груп суспільства (соціальний консенсус). Основними суб'єктами соціальної політики у будь-якій державі були і залишаються законодавчі, виконавчі, судові органи влади, широкий спектр соціальних інститутів (урядові і громадські структури), взаємодія яких має використовуватися на благо громадянина і суспільства.

З усіх наявних теоретичних визначень поняття «державне управління» таким чином обираємо те, що вміщено у першому томі восьмитомної Енциклопедії державного управління, підготовленої великим науковим

колективом НАДУ при Президентів України, яка побачила світ у 2011 р.: «Державне управління (англ. governance) – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітніших груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [5, с. 157]. Звідси кілька основоположних значень (якостей) державного управління:

а) таке управління є досить специфічним видом управлінської діяльності, що має суб'єкта (держава, органи державної влади), об'єкти (громадяни, окремі моделі спільноти (соціальні, професійні тощо) і суспільство (соціум);

б) як конкретний вид діяльності зі здійснення державної влади державне управління має власні функціональну та компетентістну (за визначенням М. Вебера) специфіку;

в) державне управління є конкретним способом функціонування та практичної реалізації влади держави, яка, своєю чергою, є головним інструментом політичної системи будь-якого суспільства;

г) за своїм практичним змістом державне управління, на думку визнаного українського вченого В. Цветкова, за своїм змістом є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує [10].

У державному управлінні діяльними є найперше політичні, правові та адміністративні функції, існування, поєднання (і розмежування) яких спричинили фактично два основних теоретико-практичних підходи до пояснення суті державного управління. Якщо за першим (американським) підходом державне управління пояснюється саме як феномен, спрямований на усі процеси і функції управління, що знаходяться у віданні держави, то за європейським підходом державне управління розглядається головним чином як специфічна підгалузь права. Хоча обидва підходи є досить специфічними, скоріше умовними, в українській науковій думці домінує європейський, в якому поділ такого управління пов'язаний із трьома різними гілками влади.

Найбільше різних поглядів маємо щодо функціонального призначення державного управління. Усі вони пов'язані з діяльністю держави (її влади), але спрямовані на:

а) досягнення державою певних цілей шляхом використання усіх наявних ресурсів (А. Файоль, Г. Райт);

б) організацію та оптимальне упорядкування усіх соціальних процесів у суспільстві (В. Цветков);

в) позитивний вплив на забезпечення усієї життєдіяльності людей (Г. Атаманчук).

Суттєвий вплив на видозміну суті, змісту державного управління має глобальна демократизація суспільних відносин, формування принципово інших засад громадянської самоврядності, розвиток і посилення впливу на державу громадянського суспільства.

До основних правил (принципів) державного управління у країнах Європи, які свого часу були визначені правовою практикою Європейського Союзу, систематизовані й описані в спеціальному документі SIGMA «Європейські принципи державного управління» [13], належать:

- принцип верховенства права або принцип управління за законом. По-перше, влада, органи державної влади мають виконувати свої функції виключно у межах закону. По-друге, велике значення має рівень правової компетенції громадян, органів влади, судових органів, які покликані максимально дотримуватись норм законів. По-третє, виникає потреба чітко дотримуватись процедурних норм (процедурна справедливість), коли розглядаються справи, пов'язані з дотриманням закону;

- принцип відкритості, прозорості в державному управлінні. Йдеться про відкритість і прозорість у вивченні стану справ, проведенні різних аналізів і перевірок, завдяки чому усі мають бути рівні перед законом, підзвітні за виконання покладених на них обов'язків;

- принцип підзвітності. За усієї відкритості, прозорості державного управління має бути забезпечена відповідальна підзвітність нижчих органів (адміністрацій) вищим. Це стосується і діяльності судових органів;

- принцип продуктивності та ефективності. Затрачені на здійснення будь-чого ресурси мають дати відповідні результати, а тому державні органи влади, органи виконавчої влади на місцях мають постійно визначати рівень продуктивності та ефективності державно-управлінських рішень, аналізувати причини їх неефективності, відшукувати резерви щодо підвищення такої ефективності [9].

Великий інтерес становить проблема, пов'язана із систематизацією принципів державного управління, виділенням тих із них, що вирішальним чином впливають на прийняття державно-управлінських рішень. На думку групи українських вчених-працівників НАДУ при Президентові України, ними є принципи: а) об'єктивності державного управління; б) універсальності; в) випереджаючого стану

у державному управлінні; г) демократизму; г) розподілу влади у державному управлінні; д) законності; е) оптимізації в управлінні.

Відомий український фахівець у галузі державного управління В.Д. Бакуменко зазначає, що принципи державного управління – це відповідні закономірності такого процесу, що не лише відповідним чином науково обґрунтовані, але «в певних випадках – і законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується і функціонує система державного управління» [2, с. 491].

В.Д. Бакуменко, на відміну від вищенаведених, виділяє, на його думку, найбільш суттєві принципи державного управління:

- самоорганізації систем;
- зворотного зв'язку;
- ресурсозбереження;
- оптимального управління;
- релевантності інформації (виокремлення інформації);
- соціальної відповідальності;
- цілепокладання [2, с. 491].

І, все ж, вважає вчений, на прийняття належних державних рішень визначальним чином впливають такі принципи:

- об'єктивності державного управління (дотримання об'єктивних вимог, закономірностей, реальних можливостей у діяльності суспільних сил). Цей принцип є можливістю реально використовувати лише за умови максимального вивчення, аналізу реального стану в суспільстві, в тій сфері, яка піддається управлінню, використання елементів прогнозування, здійснення певного передбачення ходу стану справ тощо. В такій ситуації прийняття державно-управлінських рішень буде оптимальним і максимально результативним;

- принцип випереджального стану управління. Суб'єкт управління має не стільки орієнтуватися на минуле, досягнуте, скільки спрямовуватися у майбутнє (планування і організація діяльності від раніше досягнутого);

- принцип поділу влади (йдеться про поділ влади, розподіл владних повноважень на основі принципу субсидіарності, демократизму, оптимальної децентралізації влади). За усієї цілісності, єдності державної влади, вона має раціонально поділятися між трьома основними гілками, а владні повноваження – між центром і регіонами, а загалом – між державою і громадянським суспільством;

- принцип демократизму. Завдяки цьому принципу існує народовладдя, реально функціонує місцеве самоврядування, люди беруть участь в управлінні справами держави;

- принцип законності. Закон – обов'язковий для усіх, його дотримання – важливіша

умова сталого, прогресивного суспільного розвитку;

- принцип оптимізації управління. Усі рівні управління мають діяти відповідно до своїх повноважень, функцій, що, однак, не заперечує ініціативи, активності, творчості людини, органу управління.

#### Висновки.

1. Феномен «державне управління», що набуває дедалі більшого пояснення як «публічне адміністрування», є історико-генезисно мінливим, оскільки змінюються держави, їх взаємини із громадянським суспільством, великою мірою даються в знаки процеси демократизації суспільних відносин.

2. Державне управління у майбутньому зіткнеться з проблемою дедалі більшої його децентралізації, пов'язаної з демократизацією, реформуванням політичних систем багатьох, особливо великих високорозвинутих держав. Тут доречним є вислів японо-американського політолога Ф. Фукуяма, який пише: «Централізовані авторитарні корпорації потерпають невдач із тих самих причин, що і централізовані і авторитарні держави, – вони не справляються з інформаційними потребами світу, що стрімко ускладнюється, в якому живуть» [11, с. 276].

3. Державне управління в майбутньому принципово змінюватиметься за своєю сутністю, характером з тієї причини, що його співпраця з місцевим самоврядуванням дедалі більше буде підпорядкована системі надання людям різноманітних, соціальних послуг, підвищенню їх якості. Крім того, вже нині радикально змінюється уся соціальна політика і, відповідно, державне провадження такої політики. Патерналістська турбота держави про таку політику зміниться самореалізацією її шляхом різних фондів, підприємницьких структур, громадських організацій, волонтерської діяльності тощо. Патерналізм держави збережеться лише стосовно молоді, людей (громадян) абсолютно недездатних.

Теоретичне поглиблення і продовження дослідження феномена «державне управління» у викладеному контексті дасть змогу глибше осмислити суть політико-соціальних організаційних та інших засад модерніза-

ції державного управління, визначити парадигмальні особливості його трансформації на сучасному етапі розвитку країн і суспільств.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Изд-во юридическая литература. 1997. 512 с.
2. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення: навч. пос. К.: ВПМ АМУ, 2011. 444 с.
3. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. 721 с.
4. Дегтяр О.А. Роль системы публичного управления в социальной сфере. Публічне урядування. 2016. № 1(2). К.: ДП «Видавничий дім «Персонал». С. 89–94.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України; наук.-ред. Колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011 / Т. 1: Теорія державного управління / наук. ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України; наук.-ред. Колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011 / т. 8: Публічне урядування / наук. ред. колегія: Ю.В. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) [та ін.]: Львівський регіональний інститут державного управління / Національна академія державного управління при Президентіві України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 712 с.
7. Закон України «Про державну службу»: чинне законодавство із змінами та допов.: станом на 12 листопада 2018 р. Офіц. текст. К.: Аперта, 2018. 80 с.
8. Основы социально управления: учебное пособие / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев и др. под ред. В.Н. Иванова. М.: Прогресс, 2011. 271 с.
9. Пронкин С.В. Государственное управление зарубежных стран / С.В. Пронкин, О. Е. Петрунина. М.: Аспект Пресс, 2001. 492 с.
10. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт.; наук. кер. В.В. Цветков. К.: Оріяни, 1998. 521 с.
11. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию: пер. с англ. М.: ООО Издательство ЗАО НП «Ермак». 2004. 730 с.
12. Чиркин В.Е. Публичное управление «на местах»: некоторые вопросы российского и зарубежного опыта. Журнал российского права. 2014. № 10 (24). С. 39–48.
13. European Principles for Public Administration, Sigma Papers. Paris, 1998. № 27.