

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

Ефективна  
ЕКОНОМІКА

Дніпропетровський державний  
аграрно-економічний університет



№ 10, 2016

[Назад](#)

[Головна](#)

0 0 0 0 0 0 0 0

УДК 35

*В. С. Адамовська,  
к. е. н, доцент, доцент кафедри обліку, оподаткування, публічного управління та адміністрування,  
ДВНЗ «Криворізький національний університет»*

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

*V. S. Adamovska,  
candidate of economic science, associate professor of the accounting, taxation, public management and administration department,  
National University of Krivoy Rog*

### PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF STATE AND REGIONAL MANAGEMENT

*Стаття присвячена теоретичному обґрунтуванню та осмисленню державного управління в сучасних умовах господарювання. Сучасна ситуація в Україні потребує розробку та застосування нових підходів до визначення сутності державного управління в умовах розвитку спільно-економічних явищ і процесів в державі. Низький рівень реалізації принципу публічності стає перешкодою на шляху ефективного державного регулювання в Україні і задоволення потреб суспільства. За результатами аналізу запропоновано вдосконалене визначення поняття державного управління, що є систематично здійснюваним цілеспрямованим впливом держави на всі сфери життя суспільства, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, заснованої на принципі публічності. Щоб забезпечити баланс інтересів держави і суспільства, необхідно надати право громадянам приймати безпосередню участь в управлінні всіма сферами життя. З цією метою доцільно створити відповідний Комітет з питання залучення громадян до розробки і реалізації державних програм розвитку політичної, соціально-економічної, культурної сфер життя суспільства.*

*The article is a theoretical grounding and understanding of public administration in the current economic conditions. The current situation in Ukraine requires the development and application of new approaches to defining the essence of government in the cooperation and economic phenomena and processes development in the country. The low level of the publicity principle becomes an obstacle to the effective state regulation in Ukraine and the needs of society. The analysis suggested improved definition of government that is systematically undertaken a deliberate action of the state in society spheres, consciousness, behavior and activities of individuals and citizens to implement public policies based on the principle of publicity. To ensure the interests balance of the state and society, citizens should be given a role to play in managing all aspects of life. For this purpose, it is advisable to establish an appropriate committee on the issue of involving citizens in the state programs development and implementation of political, social, economic and cultural society spheres.*

**Ключові слова:** держава, управління, державне управління, принципи, публічність, законність, гласність, суспільство, політика, соціально-економічна сфера.

**Keywords:** state administration, public administration, principles of publicity, legitimacy, transparency, society, politics, socio-economic sphere.

**Постановка проблеми.** Ефективність системи державного управління залежить від побудова демократичної, правової, незалежної соціальної держави, яка буде працювати в інтересах країни і громадян, буде відкрита для людей, рішення якої будуть ними зрозумілі й підтримані.

Україна як держава зробила свій вибір на користь демократичної державної влади. Саме державна влада здатна ухвалювати рішення і втілювати їх у життя. За її допомогою відбуваються зміни в економіці, гарантуються законні права суб'єктів господарювання, прискорюється соціальний і духовний розвиток, активізуються зовнішні зв'язки. Влада в рамках виконуваних функцій підтримує й відтворює сформований порядок, зафіксований у Конституції, законах та інших нормативних актах, і вимагає обов'язкового їх виконання. У суспільстві влада здійснює політичне керівництво, але саме вона несе конституційну й моральну відповідальність перед суспільством за невиконання обов'язків, зловживання правами.

У сучасних умовах розвитку суспільства і держави перед Україною стоїть низка масштабних проблем, які на сьогодні не вирішені, а саме, створення інноваційної теорії та практики державного управління, формування світогляду керівників нової генерації, здатних мислити й діяти в умовах кризового стану суспільства, які уміють ухвалювати нестандартні рішення, ефективно використовувати наявні ресурси; оскільки переважна більшість економічних та соціальних реформ проводиться силами державних службовців. Постає завдання не тільки удосконалення моделі державного управління в нашій державі, спираючись на досвід розвинутих країн світу, але й підвищення кваліфікації державних службовців, які стоять у верхівки державної влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні аспекти державного управління розглянуто в наукових працях, авторами яких є вітчизняні та зарубіжні вчені: Ю.М. Бажал, В.Д. Базилевич, В.Д. Бакуменко, О.Г. Білорус, Л.К. Безчасний, В.Г. Бодров, В.С. Будкін, І.В. Бураковський, Л.І. Воротіна, В.М. Гесьць, А.С. Гальчинський, М.І. Дудченко, П.С. Єщенко, Л.О. Канищенко, Б.Є. Кваснюк, Г.Н. Клим-ко, І.С. Кравченко, В.М. Князев, В.І. Луговий, І.І. Лукінов, І.О. Лютий, І.Р.

Михасюк, О.Г. Мордвінов, Г.І. Мостовий, Н.Р. Нижник, Ю.В. Ніколенко, В.С. Новицький, О.І. Осауленко, Є.Г. Панченко, Ю.М. Пахомов, В.А. Ребало, В.М. Рижих, І.В. Розпутенко, А.П. Румянцев, В.А. Скуратівський, В.П. Тронь, А.С. Філіпенко, В.К. Черняк, А.А. Чухно, В.О. Шамрай, І.С. Ястремський та ін. Сучасна ситуація в Україні потребує розробку та застосування нових підходів до визначення сутності державного управління в умовах розвитку спільно-економічних явищ і процесів в державі.

**Постановка завдання.** Метою статті є теоретичне обґрунтування та осмислення державного управління в сучасних умовах господарювання. Низький рівень реалізації принципу публічності стає перешкодою на шляху ефективного державного регулювання в Україні і задоволення потреб суспільства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Становлення сучасної науки державного управління – це насамперед здобуток індустріального демократичного суспільства.

З кінця 30-х – другої половини 50-х років формуються вихідні підходи і концепції державного управління. У 30-ті роки Гарольд Лассуелл запроваджує термін політико-управлінські науки (Policy Sciences) як самостійну галузь соціального знання. Одна з головних задач, яку він ставив перед собою, полягала в осягненні природи деструктивного прагнення людини до влади і знаходження способів її подолання в демократичному суспільстві. Створення оригінальної ціннісно-інституційної моделі соціального процесу, що відбиває контекст середовища, в якому відбуваються політичні явища, і розробка моделі політичного процесу як прийняття управлінських рішень – це одна грань інтересів Лассуелла [9].

У 80-90-ті роки відбувається розвиток теоретичних та емпіричних напрямів нової науки «державного управління», диференціація і спеціалізація напрямів і підгалузей. Яскравим прикладом даного руху стає нова концепція так званого нового державного управління Г. Саймона [1].

Науковці виділяють три етапи в історії становлення сучасної науки державного управління (рис. 1).

ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
I етап кінець 30-х – друга половина 50-х років – формування вихідних підходів і концепцій
II етап кінець 50-х – 70-ті роки – інституціоналізація напрямку як університетської навчальної і наукової дисципліни
III етап 80-90-ті роки – розвиток теоретичних та емпіричних напрямів науки, диференціація і спеціалізація напрямів і підгалузей

Рис. 1. Етапи становлення державного управління

Державне управління є специфічним типом соціального управління, що пояснюється цілою низкою притаманних лише йому властивостей:

1. Державне управління спирається на державну владу, яка є легітимною.
2. Державне управління охоплює всі сфери суспільства.
3. Системність державного управління, наявність якої надає необхідну узгодженість, координацію, субординацію, певну цілеспрямованість, раціональність і ефективність.

Зважаючи на викладене, у науці поширене наступне визначення поняття «державне управління» – це свідомий практичний, організуючий та регулюючий вплив держави через систему її органів на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [1].

Державне управління також є специфічною діяльністю держави, що проявляється у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів. Таке визначення терміну «державне управління» з акцентом на державних інтересах широко використовується у законодавстві, а також у науковій літературі колишнього СРСР і ряду зарубіжних країн. Після розпаду СРСР виникли незалежні держави, які почали будувати свої правові системи на нових принципах [1].

На сучасному етапі розвитку державного управління найважливішим принципом здійснення державної влади є її поділ на законодавчу, виконавчу та судову [2]. З урахуванням цього у Конституції України вживаються терміни «органи виконавчої влади» (ст. 106), «місцеві органи виконавчої влади» (ст. 120). Термін же «державне управління» не використовується.

У вітчизняній науці під механізмом державного управління розуміються «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей» [3].

Цікавим з точки зору науки державного управління є визначення механізму державного управління, яке надано в «Енциклопедії державного управління»: спосіб розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління [4].

Особливу увагу заслуговують окремі трактування терміну «механізм державного управління» різними науковцями з точки зору системного підходу до визначення цієї дефініції.

Так, наприклад, А. Кузнецов визначає механізм державного управління як систему, тобто внутрішню організовану сукупність елементів, що мають спільну природу та утворюються на основі дії об'єктивних закономірностей та суспільних випадковостей, з метою самозбереження чи саморозвитку існуючих зв'язків між окремими суспільними явищами [5].

Одне із точних визначень механізму державного управління надає автор О. Радченко, наголошуючи, що механізм державного управління – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізації функцій держави та має суб'єктом органи державного управління [6].

Найбільш вдалим з точки зору змістового наповнення цієї категорії є визначення, запропоноване О.В. Федорчаком, а саме: механізм державного управління – це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [7].

Отже, можна зробити висновок, що механізм державного управління є складною управлінською категорією, засобом послідовної реалізації організаційних, правових та економічних дій, що ґрунтуються на об'єктивних законах, базових принципах, цільовій спрямованості, функціональній визначеності з використанням відповідних методів та інструментів, які орієнтовані на досягнення певної мети державної політики у суспільстві.

Іншими словами, – це комплексна система управлінських принципів, методів, важелів та інструментів, які використовуються державними органами влади для формування та реалізації державної політики, направленої на розв'язання певних суперечностей, подолання чи попередження проблем у суспільстві, яка забезпечена відповідною нормативно-правовою, організаційною та інформаційно-аналітичною базою [8].

З огляду на вищезазначене, вважаємо, що у запропонованих визначеннях поняття «державне регулювання» не зроблено основний акцент на такому принципі управління як публічність.

Публічність – цей принцип демократичної правової держави забезпечує зв'язок державного управління із суспільством, громадянами. Він подібний до принципу, який часто згадується в літературі – принципу гласності та врахування громадської думки. Але публічність за охопленням явищ є поняттям значно ширшим від останнього, яке включає: доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів і участі в їхній діяльності; прозорість функціонування органів виконавчої влади; громадський контроль за діяльністю органів державного управління; інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [1].

Сьогоднішня ситуація в Україні свідчить про неефективність державної влади, адже, суспільство з рештою не задоволене своєю політичною, соціально-

економічних сферах життя. Щоб забезпечити баланс інтересів держави і суспільства, необхідно надати право громадянам приймати безпосередню участь в управлінні всіма сферами життя. Мова йде не тільки про право голосувати, отримувати інформацію, а й впливати на рішення, які приймаються на державному рівні. З цією метою доцільно створити відповідний Комітет у державі, який буде захищати права та інтереси суспільства і виявляти порушення, коли права громадян були порушені.

У науковій літературі з державного управління існує велика кількість підходів до групування принципів. Наприклад, загальні принципи базуються на положеннях Конституції України, законів України. Спеціальні принципи враховують організаційні аспекти діяльності органів державного управління (рис. 2).



Рис. 2. Принципи державного управління

**Висновки.** Отже, державне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на всі сфери життя суспільства, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, заснованої на принципі публічності. Реалізація даного принципу повинна контролюватися спеціальним Комітетом з питання залучення громадян до розробки і реалізації державних програм розвитку політичної, соціально-економічної, культурної сфер життя суспільства.

#### Література.

1. Євтушенко О. Н. Державне управління (Основи теорії державного управління) : [навчальний посібник у трьох частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили. – 2013. – 268 с.
2. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30.
3. Державне управління: словник-довідник / Українська Академія держ. управління при Президентіві України ; Інститут проблем держ. управління та місцевого самоврядування ; [В.М. Князев (заг. ред.), В.Д. Бакуменко (уклад.), В.Д. Бакуменко (заг.ред.)]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
4. Механізми державного управління / [Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін.] // 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. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – С. 375-376.
5. Кузнецов А. О. Механізм державного управління: етимологія поняття : автореф. дис. ... канд. держ. упр. / А. О. Кузнецов ; ХарPI НАДУ. – Х., 2005. – 17 с.
6. Радченко О.В. Категорія «механізм» у системі державного управління / О.В. Радченко // Держава та регіони : наук.-вироб. журн. – 2009. – № 3. – С. 64–69.
7. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак // Демократичне врядування : електрон. наук. фахове вид. ЛРІДУ НАДУ : науковий вісник. – 2008. – Вип. 1. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf)
8. Юр'єва О. І. Сучасні проблеми державного управління податковим боргом / О. І. Юр'єва // Теорія та практика державного управління. - 2013. - Вип. 3. - С. 253-262. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2013\\_3\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2013_3_37)
9. Lasswell H.D., McDougal M.S., Miller J.C. The Interpretation of international agreements and world public order: Principles of content and procedure. - Dordrecht; Boston: M.Nijhoff publishers, 1994. – 456 p.

#### References.

1. Yevtushenko, O. N. and Andriiash, V. I. (2013), *Derzhavne upravlinnia (Osnovy teorii derzhavnoho upravlinnia)* [Public administration (Fundamentals of the Theory of Public Administration)], Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly. – Mykolaiv, Ukraine, p. 268.
2. The Constitution of Ukraine, *VVR Ukrainy*, vol. 30, 1996.
3. Kniaziev, V.M. and Bakumenko, V.D. (2002), *Derzhavne upravlinnia: slovnyk-dovidnyk* [Public administration: Dictionary Directory], Ukrainska Akademiia derzh. upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy, Instytut problem derzh. upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia, Vyd-vo UADU, Kyiv, p. 228.
4. Odintsova, H. S. Dziundziuk, V. B. Meltyukhova, N. M. and others (2011), "Mechanisms of public administration", *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia*, vol. 2, Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy, Kyiv, Ukraine, pp. 375-376.
5. Kuznetsov A. O. (2005), "The mechanism of the government: the notion of etymology", Ph.D. Thesis, KharPI NADU, Kh., Ukraine, p. 17.
6. Radchenko, O.V. (2009), "Category "mechanism" in public administration", *Derzhava ta rehiony: nauk.-vyrob. zhurn.*, vol. 3, pp. 64–69.
7. Fedorchak, O. V. "Classification of mechanisms of state control", *Demokratychnе vriaduvannia*, vol. 1, [Online], available at: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf).
8. Yurieva, O. I. (2013), "Modern problems of government tax debt", *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, vol. 3, pp. 253-262, [Online], available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2013\\_3\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2013_3_37)
9. Lasswell H.D., McDougal M.S., Miller J.C. The Interpretation of international agreements and world public order: Principles of content and procedure. - Dordrecht; Boston: M.Nijhoff publishers, 1994. – 456 p.



ТОВ "ДКС Центр"