

Малиновський Валентин Ярославович,
доктор політичних наук, доцент, начальник Управління державної служби
Головдержслужби у Волинській області

«Державне управління» чи «публічне управління»?

На початку третього тисячоліття, з усією очевидністю на чільне місце виходить проблема управління, від розв'язання якої залежить успіх суспільного розвитку. Набутий за роки незалежності досвід показав, що неможливо досягти кардинальних змін у реформуванні економіки без суттєвих змін у сфері політики, насамперед у сфері публічного управління. Разом з тим підходи щодо розгляду сутності управління, що вже сформувалися в Україні, потребують серйозного переосмислення, оскільки новітні тенденції, пов'язані із формуванням громадянського суспільства, політичним реформуванням, посиленням ролі недержавного сектора в управлінні суспільними процесами, вносять суттєві корективи до здавалося б усталених концептів. Відповідно радянські підходи, сформовані на домінуванні державної влади (єдиної на той час), є абсолютно непридатними в нових політико-економічних умовах.

Фактично йдеться про формування нової концепції управління, яка б спиралася на парадигмальні зміни, що характерні для суспільно-політичного розвитку українського суспільства, пов'язані, найперше, із розширенням повноважень місцевого самоврядування та посиленням його ролі в управлінні суспільними справами та переосмисленням місця державного управління у зазначеному процесі. Звідси нагальна потреба модернізації ідеології публічної влади у напрямі зміни «класичної» природи управління, що ґрунтується на пануванні держави над людиною, до філософії служіння держави інтересам людини (т. зв. публічно-сервісної [1, с. 14]).

Подальше ігнорування зазначеного фактора не йде на користь як еволюції управлінської науки, так і практики здійснення управління суспільним розвитком. Для вирішення зазначеного завдання необхідно методологічно визначитися із

термінологією та сутністю управління, що забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого.

Науковій галузі «Державне управління» в 2012 р. виповнюється 15 років, однак її понятійно-термінологічному апарату, окремим дефініціям притаманні нечіткість, невизначеність, дискусійність, що негативно впливає на розвиток теорії та практики публічного управління.

Проблеми у цій сфері можна класифікувати за такими групами: 1) проблема відсутності дефініцій основоположних категорій («муніципальна влада», «регіональне самоврядування», «публічне управління» тощо); 2) проблема термінологічної нечіткості існуючих дефініцій («публічна адміністрація», «публічна служба», «муніципальна служба», «публічне врядування»); 3) окремі категорії однозвучні, але відмінні за змістом (наприклад, «орган державного управління – орган виконавчої влади», «регіональне самоврядування – регіональне управління – територіальне управління», «публічне врядування – публічне адміністрування», «державна послуга – управлінська послуга – адміністративна послуга» тощо); 4) дефініції однієї управлінської категорії, що закріплені в різних нормативно-правових актах, суттєво різняться між собою, інколи вступаючи у протиріччя (наприклад, «місцеве самоврядування», «регіональне самоврядування»).

Такий стан можна пояснити відсутністю законодавчого врегулювання значної кількості ключових понять у сфері публічного управління, а також еволюцією наукової теорії, приростом наукових знань, що відбувається в умовах зламу багатьох політико-ідеологічних схем. Процес державотворення суттєво впливає на зміст традиційних для нас категорій та понять у сфері управління, що у свою чергу, зумовлює відповідний розвиток і вдосконалення понятійного апарату наймолодшої в Україні науки.

Ще однією причиною є вживання некоректно визначених понять і термінів, їх вульгаризація^{1*}. У цьому контексті Д. Сарторі звернув увагу на те, що поширення розмитих і часто невизначених концептів, втрата їх змістовної точності й виразності становлять загрозу політичній науці [11, с. 73].

Першочерговим етапом будь-якого наукового аналізу є визначення базової термінології, обґрунтування та уточнення понятійного апарату. У цьому зв'язку доречним є вислів Конфуція, що: «Реформування держави треба починати з виправлення означень. Якщо речі мають неправильні імена – слова не мають змісту, а якщо слова не мають змісту – то справи не здійснюються» [9].

Зазначений стан управлінської науки призводить до перманентних проблем методологічного характеру і потребує невідкладного вирішення. Зокрема, при розробці проекту галузевого стандарту виникла проблема щодо назви магістрів за спеціальністю «Державна служба» у галузі знань «Державне управління», адже нинішня (магістр державної служби) не відповідає сутності цієї спеціальності. Така проблема характерна й щодо назви «магістр державного управління».

Лише перелік спеціальностей галузі науки «Державне управління»: «Теорія та історія державного управління» (25.00.01), «Механізми державного управління» (25.00.01), «Державна служба» (25.00.01), «Місьцеве самоврядування» (25.00.01) показує невідповідність назви науки об'єкту і предмету її дослідження. Адже місьцеве самоврядування та, відповідно, служба в органах місьцевого самоврядування, будучи окремими видами публічної влади та публічної служби, ніяк не вписуються у концепцію одержавленого управління. Остаточну крапку у цій дискусії поставила Конституція України, в якій однозначно розмежовані два види публічної влади – державна влада і місьцеве самоврядування (статті 5, 7, 19, 38, 40, 42, 55, 56, розділ XI).

На нашу думку, вийти з цього проблемного кола окремими точковими термінологічними змінами, без кардинальної зміни назви наукової галузі, не

¹Вульгаризмом в науковій мові називається недбале вживання термінів, що ґрунтується на приблизному уявленні про їх справжній зміст, визначення їх за принципом “мені так здається” [10, с. 31].

видається можливим. Мова йде про зміну існуючої назви «Державне управління» на таку, що відповідає б сутності наукової галузі.

У цьому зв'язку наголосимо, що семантика терміна «державне управління», що набув усталеного розповсюдження в нашій країні, у реаліях сьогодення не зовсім відповідає сутності, що вкладається у його зміст. З огляду на це, поширене застосування поняття «державне управління», яке ще з радянських часів займало і продовжує займати панівне становище у всіх сферах управління, є сумнівним. Його вживання у додержавний український період пояснюється тотальною етатизацією суспільного життя та домінуванням однопартійної системи, що виражалося доповненням у вигляді галузі знання «партійне будівництво».

На цю невідповідність усе частіше звертають увагу провідні вітчизняні вчені. Зокрема акцентується на тому, що термін «державне управління» можна інтерпретувати як: а) «управління державою»; б) «управління держави», що в обох випадках є управлінням опосередкованим, оскільки громадянське суспільство є відносно незалежним від держави, формуючи механізм місцевого самоврядування, що вступає у відносини з державою [4].

На зазначену колізію ще у 2001 р. звертали увагу Б. Гаєвський, В. Ребкало, М. Туленков: «Якщо на Заході одним із найбільш усталених і розвинутих напрямів політичної науки було публічне управління, то в колишньому СРСР – пріоритети надавалися партійному керівництву і державному управлінню. При цьому використання цих двох понять відображає не просто семантичну, але й теоретико-методологічну відмінність між радянським «державним управлінням» і переважно західним «публічним управлінням». Необхідно підкреслити, що створення в СРСР системи однопартійної держави (або державної партії) призвело до одержавлення майже всього суспільного і приватного життя індивідів, до підміни соціокультурного ідеологічним і формально-правовим... Тому управління майже всіма справами суспільства і індивідів стало державним управлінням, і це державне управління як галузь наукового знання перейшло до сфери юридичних наук і головним чином до адміністративного права» [5, с. 126–127].

Відповідно, використання поняття «державне управління» в абсолютно іншій суспільно-політичній системі потребує суттєвої кореляції. Очевидно, що нині воно не відображає багатоманітності управлінських проявів, які в сучасних умовах виходять за межі впливів суто державної влади, та не враховує закономірної тенденції щодо кардинального звуження обсягу, власне, державного управління [1, с. 13]. Адже, як уже зазначалося, крім державних органів, які є головною системою, що забезпечує цілеспрямованість і узгодженість спільної праці і співжиття людей, у цьому процесі беруть участь й інші системи, що не входять до державного механізму. Найперше, це стосується органів місцевого та регіонального самоврядування, які відіграють суттєву, а у багатьох випадках вирішальну і єдину роль у здійсненні управлінських впливів на регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях. Така діяльність, що отримала назву муніципальне управління, має власну специфічну форму, а тому виокремлюється в окремий вид управління й нову професійну кваліфікацію через те, що завдання, які вирішують органи муніципальної влади, істотно відрізняються від тих, що реалізуються системою державного управління [8].

Сказане вимагає внесення суттєвих корективів до запровадження в науковий обіг понятійних новацій, які б повною мірою відображали теоретичні уявлення про предмет діяльності інститутів публічної влади. У міжнародній практиці не існує такої проблеми, адже правомірно і логічно використовується термін «public administration», що у перекладі з англійської означає «публічне управління». Він включає до свого предмета управління як державних, так і недержавних інститутів та відокремлює бізнесове управління «business administration», а також менеджмент «management» [3].

Термін «публічне управління» все активніше входить у вітчизняний науковий та законодавчий простір, займаючи своє повноправне місце у сучасній термінологічній системі [1, с. 11; 2, с. 116; 5, с. 126–128], що відповідає сучасним трендам і практиці функціонування інститутів демократичного суспільства. У результаті зміни управлінської парадигми, управління трактується не лише як адміністративна діяльність виконавчо-розпорядчих органів держави (government –

урядове управління), а як «governance» – публічне врядування – багатогранна система взаємовідносин між урядом, бізнесом, громадянським суспільством. На цей аспект усе частіше звертають увагу українські науковці і практики [5, с. 126-130]. Як слушно зазначає А. Колодій, у демократичних країнах для означення такого виду управлінської діяльності вживають термін «публічне врядування» та «публічне адміністрування», а тому українська управлінська наука повинна бути готова до сприйняття і відповідного відображення цієї тенденції засобами свого понятійно-термінологічного апарату [7, с. 488, 491].

При цьому, на думку І. Козюри, врядування не слід ототожнювати з управлінням [6, с. 441]. Врядування є значно ширшою науковою категорією, пов'язаною з виходом управлінської діяльності за межі офіційної системи інститутів влади, охоплюючи не тільки владні відносини всередині цієї системи, але й зовнішні суспільні суб'єкти, що функціонують в громадянському суспільстві задля досягнення кращої керованості та стабільності суспільства, взаємодіючи між собою.

З. Балабаєва та П. Надолішній дають таке визначення: «Врядування – вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, які створюють сприятливі політико-правові і фінансові передумови з приватним сектором, що генерує робочі місця і забезпечує доходи, та громадянським суспільством, яке мобілізує внутрішні ресурси для досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку. Врядування охоплює, з одного боку, практику публічного адміністрування на всіх рівнях, з другого – інститути, механізми, процеси, через які організовані групи громадян, окремі громадяни виражають і узгоджують свої інтереси, врегульовують суперечності, реалізують законні права і виконують громадянські обов'язки» [6, с. 103]. Якщо перша складова повністю вписується в існуючі паспорти спеціальностей галузі науки «Державне управління», то друга – це предмет політології, зокрема кратології.

В. Трощинський зазначає, що до суб'єктів публічного управління належать органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти у разі делегування їм публічних повноважень [6, с. 605].

Виходячи з вищесказаного, на думку автора, оптимальною назвою наукової управлінської галузі має бути «Публічне управління». На жаль, в Україні відсутнє чітке означення цього поняття, яке на Заході вперше було введене англійським автором Десмондом Кілінгом у 1972 році. Він дав таке визначення: «Публічне управління – це пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави: публічне управління спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і передбачає якнайповніше застосування владою принципу публічності – відкритості та прозорості діяльності її апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо» [12].

Таким чином, викладена вище доктринальна позиція щодо доцільності запровадження нової назви наукової галузі «Публічне управління» має серйозні підстави. Разом з тим, як будь-яка наукова ідея потребує ґрунтовного осмислення, подальших досліджень. Усвідомлюючи, що зміна назви наукової галузі – неординарний та складний процес, який потребуватиме неймовірних зусиль, вважаємо, що отримані від цього вигоди значно переважають втрати, які постійно супроводжують й надалі будуть супроводжувати наукову галузь «Державне управління», а, разом, й національний державотворчий поступ. Такий крок також матиме суттєве практичне значення у реформуванні інститутів державної та муніципальної влади у напрямі створення в Україні моделі публічної адміністрації європейського типу.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Не «керувати» людиною – служити їй / В. Авер'янов // Віче. – 2005. – № 4. – С. 10–15.

2. Авер'янов В. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки / В. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 5. – 113–116 с.

3. Англо-український словник термінів і понять з державного управління / уклад. : Г. Райт та ін. ; [пер. з англ. В. Івашко]. – К. : Основи, 1996. – С. 95.

4. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 19.

5. Гаєвський Б. А. Політичне управління : навч. посіб. / Б. А. Гаєвський, В. А. Ребкало, М. В. Туленков. – УАДУ, 2001. – 160 с.

6. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк ; НАДУ. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський, С. О. Телешун. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

8. Павлов М. Формування сфери муніципального управління: український досвід / М. Павлов // Зб. наук. пр. УАДУ. – К. : УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 133.

9. Пащенко В. Національному атласу України – правильні означення / В. Пащенко // Дзеркало тижня. – 2007. – № 24. – 23 черв. – С. 15.

10. Рябов С. Вульгаризми політичної мови / С. Рябов // Політична реформа очима експертів : значення публічних консультацій. – К. : [б. в.], 2007. – С. 30–55.

11. Сартори, Дж. Искажение концептов в сравнительной политологии / Дж. Сартори // Полис. Политические исследования. – 2003. – № 5. – С. 67–77.

12. Keeling, D. Management in Government / D. Keeling. – London : Allen & Unwin, 1972.