

2. Савчук О. П. Корупція: багатоаспектність явища : навч. посіб. / О. П. Савчук, В. Л. Бабич, В. А. Бабич. - Ірпінь : НУ ДПС України, 2009. - 68 с.
3. Стеценко С. Г. Корупція в органах внутрішніх справ: проблеми протидії : монографія / С. Г. Стеценко, О. В. Ткаченко. - К. : Алерта : КНТ : Центр учб. л-ри, 2008. - 168 с.
4. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є. В. Невмержицький. - К. : КНТ, 2008. - 364 с.
5. Журавський В. Корупція в Україні - не політика : монографія / В. Журавський, М. Михальченко, О. Михальченко ; Ін-т політ. і етнонац. досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. - К. : Фенікс, 2007. - 408 с.
6. Мельник М. І. Корупція - корозія влади: соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії / М. І. Мельник. - К. : Юрид. думка, 2004. - 400 с.
7. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. - К. : Атіка, 2001. - 303 с.
8. Кашуба Я. М. Корупція та відповідальність за корупційні діяння : навч. посіб. / Я. М. Кашуба. - Львів : ПАІС, 2007. - 110 с.
9. Gary S. Becker. Crime and Punishment: An Economic Approach / Gary Stanley Becker // Journal of Political Economy. - 1968. - N 76. - P. 169-217.
10. Pei M. Government by Corruption / Minxin Pei // Forbes.com LLC™. - 2009. - Jan. 22. - Access Mode. - Режим доступу : http://www.forbes.com/2009/01/22/corruption-government-dictatorship-biz-corruption09-cx_mp_0122pei.html

Олег Надоша,

*аспірант кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ*

Державне управління в умовах переходу до сталого розвитку: аналіз сучасних дослідницьких підходів

У межах статті здійснено аналіз основних підходів та концепцій до розуміння сутності, змісту та специфіки функціонування державного управління в умовах переходу до сталого розвитку, охарактеризовано дослідницькі спроби побудови методологічно цілісного погляду на його дослідження в межах державно-управлінської науки, обґрунтовано необхідність запровадження комплексного механізму оптимізації системи державного управління в умовах сталого розвитку, який би забезпечував модернізацію інституційних структур органів державної влади, гарантуючи тим самим системі державного управління нову оптимізаційну якість.

Ключові слова: державне управління, органи державної влади, національна держава, державно-управлінська діяльність, оптимізація, оптимізаційний ефект, модернізація, сталий розвиток.

Within this article the analysis of basic concepts and approaches to understanding the nature, content and specificity of functioning of public administration in the transition to sustainable development, described the research attempts to build a holistic methodological approach to its study within the administration of science, the necessity to adopt a comprehensive mechanism for optimizing public administration in terms of sustainable development, to ensure that the modernization of the institutional structures of government guaranteeing the public administration a new quality optimization.

Key words: public administration, public authorities, national government, the state's management activities, optimization, optimization effect, modernization and sustainable development.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Термін "державне управління в умовах сталого розвитку" широко використовується в межах сучасних дослідницьких підходів вітчизняними та зарубіжними вченими в контексті відповідних концепцій та теорій, а також функціонерами-практиками в нормативно-правовій системі національних держав. Державне управління як механізм реалізації державної влади в умовах сталого розвитку має свою специфіку, аналіз якої виступає предметом окремого аналізу в межах сучасних дослідницьких підходів.

Для більшості вчених у контексті дослідження специфіки розвитку та функціонування державного управління принциповим питанням є чітко ідентифікувати механізми державного управління та механізми функціонування держави. Виходячи з цього можна класифікувати два основних методологічних підходи до з'ясування сутності та змісту даної проблематики. При цьому слід також відзначити, що цих два підходи є умовними й ще не достатньо розробленими в межах сучасної адміністративної науки. Саме тому значний методологічний інтерес для нашого дослідження становить з'ясування сутності, змісту та специфіки функціонування не лише державного управління, але й держави загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на яких спирається автор. У межах західноєвропейської науки дослідники акцентують увагу на ускладненні структури та функцій державного управління в умовах сталого розвитку, що тим самим характеризує його специфіку в нових умовах та дає змогу класифікувати відповідні види. На думку відомого вченого В.А.Козбаненка, державне управління являє собою упорядковане регулювання соціальних подій, головним суб'єктом якого виступає держава як особлива політична організація. Держава виконує різноманітні функції, чітко детерміновані умовами соціально-економічного та політичного розвитку сучасного суспільства. Залежно від цих умов змінюється смислове навантаження цих функцій, а відтак модернізуються функціональні повноваження апарату управління, який є основним суб'єктом реалізації функцій держави. Якщо в контексті даного

аналізу взяти за основу підхід, у межах якого проводиться ототожнення функцій державного управління та функцій держави, то це з необхідністю поставить питання про дослідження кореляційних змін між державою як інститутом та функцій, покликаних забезпечувати її призначення. У цьому контексті функції державного управління та функції держави характеризують "взаємозв'язок цілого та залежних від нього величин - змінюються цілі держави, змінюється система, функції та механізми державного управління, одні функції стають непотрібними, з'являється потреба в нових, інші не зазнають принципових змін, однак можуть наповнюватись новим змістом" [1, с. 167]. Сутність даної методологічної проблеми чітко показана в межах підходу, розробленого Л.В.Сморгуновим, який вказує на те, що процес державного управління в умовах сталого розвитку "не прямолінійний і не одномоментний, на всю систему впливає значна кількість актів з різними цілями, принципами, програмами, тому кожна функція управління розкладається на множинні підфункції, кожна із яких являє собою форму впливу на загальну систему управління" [2, с. 364]. Відтак, на думку вченого, основу функцій державного управління в умовах сталого розвитку становлять постановка цілей (завдань), організація, планування, регулювання, контроль. Відповідно до інституційного забезпечення виконання цих функцій створюються співвідпорядковані структури, до функцій яких входить координація, узгодження діяльності підрозділів, оформлення прийнятих рішень в акти, накази, інструкції. Кожен етап історичного розвитку держави характеризується відповідним "набором функцій", який детермінується такими основними факторами, як: стан, структура, керованість суспільних процесів, місце та роль держави в суспільстві [2, с. 372]. Слід також відзначити, що такий "набір функцій" державного управління має чітко корелюватись із потребами, інтересами та умовами суспільного розвитку.

Російські вчені в умовах сталого розвитку основну функцію державного управління вбачають у реформуванні суспільства. На думку М.І.Глазунова, "реформи мають носити системний, структурний та політичний характер змін, який здійснюється в межах відповідної державної політики і на основі законів", а тому тут специфіка функціонування державного управління розкривається через запровадження нововведень, організаційних новацій та принципових змін у системі розподілу функціональних повноважень [3, с. 117]. Саме реформаційний характер функціонування всіх сфер суспільного життя, а також і самої системи державного управління в умовах сталого розвитку є механізмом утвердження принципів відкритого суспільства. Даний підхід з окремими доповненнями підтримує М.І.Байтін, який під державним управлінням в умовах сталого розвитку вбачає механізм ефективності державного регулювання всіх сфер суспільного життя, забезпечити який стає можливим лише шляхом проведення ліберальних реформ.

Відтак, на його думку, "процес підвищення ефективності державного регулювання вимагає активізації всіх функцій управління, особливо прогнозування, планування та контролю" [4, с. 8].

Відомий російський учений Г.В.Атаманчук під державним управлінням розуміє державний апарат (сукупність органів), що виражає державну владу, в межах його діяльності відбувається чіткий розподіл функціональних повноважень, який загальнодетермінований завданнями розвитку сучасної держави. При цьому вчений наголошує на тому, що сучасні трансформаційні умови, які характеризуються переходом систем державного управління до сталого розвитку, мають чітке конституційне вираження. Це безпосередньо свідчить про те, що "органи державної влади мають вирішувати найбільш важливі питання державного та суспільного життя шляхом створення нових законів" [5, с. 276]. Виходячи з цього основну мету державного управління в умовах сталого розвитку вчений вбачає у створенні, реалізації та дотриманні законів.

Більш традиційного підходу у визначенні змісту державного управління та специфіки його функціонування в умовах сталого розвитку дотримуються вчені російської адміністративної науки. Синтезувавши їх основні підходи до державного управління, можна виокремити такі основні його характеристики, як: 1) конкретний вид діяльності, спрямованої на реалізацію єдиної державної влади, яка має функціональну та компетенційну специфіку, що відрізняє її від інших видів та форм реалізації державної влади [5, с. 27]; 2) діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, яка забезпечує виконання законів та підзаконних нормативних актів шляхом застосування відповідних юридично-владних повноважень; 3) виконавча діяльність, яка здійснюється в процесі повсякденного та безпосереднього керівництва соціально-культурними та адміністративно-політичними системами [6, с. 127]; підзаконна діяльність суб'єктів державно-управлінської практики, яка здійснюється на основі виконання законів, однак є вторинною по відношенню до законодавчої діяльності [1, с. 77]. Ці характеристики змісту державного управління в умовах сталого розвитку розкривають специфіку його функціонування через окремі ознаки, такі як: вертикальність, ієрархічність, розпорядчість.

На думку В.В.Чубинського, в умовах сталого розвитку перед державним управлінням постають складні завдання, а саме: до нього висувуються вимоги розширення функціональних повноважень до діяльності органів державної влади, а тому насамперед мають бути розширеними їх юридично-владні повноваження [7, с. 111]. Досліджуючи критеріальні вимоги до державного управління в умовах сталого розвитку, вчений наполягає на розширенні адміністративної правотворчості всіх ланок апарату державного управління, аби забезпечити збалансованість його діяльності та її відповід-

ність сучасним критеріям оптимізаційної діяльності [7, с. 117]. Така концепція розуміння державного управління в умовах сталого розвитку є найбільш поширеною в межах сучасних державно-управлінських підходів, адже основною метою оптимізації державного управління виступає його ефективне законодавче забезпечення. Виходячи з цього більшість учених, серед яких і В.А.Ачкасов та А.В.Чугунов, під державним управлінням розуміють "виконавчий апарат державної влади, який є основною ланкою практичної реалізації законодавства, а також інших правових актів органів державної влади" [8].

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Дослідження актуальних наукових і прикладних проблем державного управління України в умовах сталого розвитку потребують поглибленого розуміння їх сутності, динаміки, специфічних ознак, визначення шляхів перспективного розвитку держави. Методологічне розроблення означеної проблематики сприятиме розвитку теорії державного управління, поглибленню уявлень про сутність державного управління та критерії його оптимізації в сучасних умовах суспільного розвитку. Це зумовлює потребу детального аналізу специфіки функціонування державного управління та держави в умовах сталого розвитку, а на основі цього класифікації основних підходів до його дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдань).

Мета статті - здійснити концептуальний аналіз основних підходів та концепцій до розуміння сутності, змісту і специфіки функціонування державного управління в умовах переходу до сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Значна цінність у контексті нашого аналізу належить концепції В.Ігнатова, в межах якої сутність державного управління в умовах переходу до сталого розвитку розкривається через реалізацію принципу публічності державного управління. Саме цей принцип, на думку вченого, слугує своєрідною критеріальною основою, яка наповнює новим змістом систему державного управління. Запровадження означеного принципу забезпечує "відтворення демократичної, правової державності та посилює взаємозв'язок органів державної влади з інститутами громадянського суспільства" [9, с. 61]. На підставі цього дослідником виокремлено основні критерії реалізації принципу публічності, серед яких: доступність державного управління для громадян (право вибору та громадська участь); відкритість функціонування системи державного управління; громадський контроль за державно-управлінськими процесами; судовий контроль за дотриманням законності діяльності державно-управлінських інститутів. У праці В.Ігнатова виокремлено структурно-організаційні принципи державного управління, які характеризують побудову організаційної структури дер-

жавного управління за обставин її переходу до умов сталого розвитку. Ці принципи слугують своєрідним методологічним доповненням до концепції В.М.Хропанюка, до них він відносить: єдність системи державної влади, яка забезпечує цілісність, узгодженість та дієвість державно-управлінських процесів; багатоманітність організаційних зв'язків, які розкривають вертикальну та горизонтальну організаційну взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування; поєднання колегіальності та одноособності в забезпеченні організаційного устрою сталого розвитку; лінійно-функціональну взаємодію державно-управлінських структур, на які покладено забезпечення переходу до умов сталого розвитку суспільства. Ці розроблені вченим принципи розкривають сутність та специфіку функціонування державного управління в умовах переходу до сталого розвитку сучасного суспільства.

При цьому особливо важлива роль належить апарату управління. На думку О.Шаброва, "в умовах сталого розвитку апарат управління існує у формі певної бюрократичної надбудови над основними сферами управління" [10, с. 10]. Виходячи з цього вчений наполягає на тому, що державне управління в умовах сталого розвитку зазнає певних модернізаційних змін, які передусім характеризуються зміною організаційно-правових форм управління, не зачіпаючи при цьому основних методів управління" [10, с. 17].

Подібної думки дотримується російський учений С.М.Бабурін, який відзначає, що "перехід до сталого розвитку потребує суттєвого посилення державного управління, підвищення статусу спеціально уповноважених органів та служб, усіх гілок влади та прийняття рішень та структурної перебудови державних служб" [11]. Саме це в перспективі приведе до формування нової моделі (образу) стабільної держави, яка прийде на зміну соціально-правовій моделі держави. Відтак перехід до сталого розвитку приводить до трансформації основних функцій традиційної держави та відповідного утвердження нової моделі держави, базованої на еволюціоністичних принципах. Водночас учений ставить питання про сутність та специфіку розвитку сучасної держави, основними критеріями якої мають виступати демократія, верховенство права та соціальна спрямованість [11]. Особливу увагу також варто приділити концепції російського вченого М.Н.Марченка, в межах якої здійснено системний аналіз сучасних факторів та їх вплив на діяльність державно-правових інститутів. Виходячи з цього ним сформульовано нову комплексну мету, яка постає перед системою державного управління в умовах сталого розвитку, яка з необхідністю має збігатися з новою цивілізаційною метою. "Нова комплексна (системна) мета визначає й нову комплексну (системну) функцію сучасної держави - функцію переходу до сталого розвитку держави" [12, с. 427]. Реалізація цієї функції й приводить до формування нового типу державності в епоху переходу до сталого розвитку - це

інноваційно-випереджальні трансформації. Передусім це свідчить про те, що в умовах переходу до сталого розвитку відбувається кардинальна трансформація феномену державності, що свідчить про прихід нової цивілізаційної парадигми розвитку сучасної держави.

Подібною до попередньої точки зору дотримується Л.А.Тихоміров, який сутність державного управління в умовах сталого розвитку розглядає через її трансформаційну функцію. На його думку, система державного управління "набуває адекватних новій добі форм та функцій, які забезпечують епохальні зміни в моделі функціонування держави, яка набуває нових форм та способів життєдіяльності, формується її нова сутність - сприяти виживанню суспільства, забезпечити стабільне майбутнє" [13, с. 117]. Виходячи із цього перехід до сталого розвитку держави повинен посилити її безпекову функцію, "не зводячи при цьому її реалізацію лише до оборони та захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави" [13, с. 37].

Висновки з даного дослідження. У межах статті здійснено аналіз теоретико-методологічних засад дослідження державного управління в умовах сталого розвитку, відповідно до чого вдалося сформулювати основні положення, які розкривають зміст реалізації поставленої дослідницької мети.

З'ясовано сутність, зміст та специфіку функціонування державного управління та держави в умовах сталого розвитку, на основі чого класифіковано два основних рівні дослідження, які стосуються: 1) зміни функцій держави (яка виконує захисну, оборонну, правову, економічну, політичну та арбітражну) у практиці регулювання соціальних процесів; та 2) державного управління, структура та функції якого ускладнюються, посилюється реформаційний потенціал, утверджуються нові принципи взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства, розширюються їх юридично-владні повноваження, змінюються механізми забезпечення керованості та структурованості суспільних відносин.

Перспективи подальших розвідок (досліджень) у даному напрямі. Державне управління в умовах сталого розвитку зазнає певних модернізаційних змін, які характеризуються зміною його організаційно-правових форм, посиленням відповідних критеріїв, оновленням його структури та функцій, які визначають спеціальні державно-владні повноваження органів державної влади, які знаходять своє відображення в їх компетенціях, відповідно до яких забезпечується сталий розвиток суспільства. Саме тому особливу увагу варто приділити з'ясуванню змісту сталого розвитку та механізмів його впливу на сучасні системи державного управління, що і є одним із перспективних напрямів подальшого розроблення даної проблематики.

Список використаних джерел

1. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. - М., 2000. - 483 с.

2. Государственное управление и политика / под ред. Л. В. Смогунова. - СПб., 2002. - С. 359-414.
3. Глазунова Н. И. Система государственного управления / Н. И. Глазунова. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. - 255 с.
4. Байтин М. И. Механизм современного Российского государства / М. И. Байтин // Правоведение. - 2006. - № 3. - С. 7-9.
5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. - М., 1997. - 478 с.
6. Безутлов А. А. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации / А. А. Безутлов, Г. Н. Чеботарев // Государство и право. - 2008. - № 10. - С. 119-132.
7. Государственное управление и государственная служба за рубежом / под ред. В. В. Чубинского. - СПб., 2009 - 608 с.
8. Демократия и Интернет: роль Интернет в формировании "просвещенного понимания" / В. А. Ачкасов, А. В. Чугунов ; Санкт-Петербург. гос. ун-т. - Режим доступа : http://ims98.nw.ru/cgi-bin/GET_TEZO.exe?NUM_LINK=46
9. Эффективность государственной власти и управления / ред. В. Игнатова. - Ростов н/Д, 2008. - 517 с.
10. Шабров О. Политико-административное управление в Российской Федерации: состояние и актуальные проблемы / О. Шабров // Власть. - 2004. - № 11. - С. 9-18.
11. Бабурин С. Н. Государство и право в условиях глобального перехода к устойчивому развитию человечества / С. Н. Бабурин // Нац. интересы. - 2008. - № 2. - С. 16-21. - Режим доступа : http://www.ni-journal.ru/archive/2008/n6_2008/16fdedb2/71f5cf20/
12. Марченко М. Н. Проблемы общей теории государства и права : учебник / М. Н. Марченко : в 2 т. Т. 1. Государство. - Изд. 2-е. - М., 2007. - 711 с.
13. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. - М., 2005. - 743 с.