

8. Положення про Міністерство у справах ветеранів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 р. № 1175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1175-2018-p#Text>.

9. Інституціоналізація публічного управління в Україні: науково-аналітична доповідь / за заг. ред. М.М. Білинської, О.М. Петрос. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.

10. Дерещ В.А. Формування та реалізація центральними органами виконавчої влади державної політики: адміністративно-правовий аспект. *Juris Europensis Scientia*. Випуск 3. 2020. URL: [chernvisn.onua.edu.ua/index.php/chern/article/view/104/100](http://chernvisn.onua.edu.ua/index.php/chern/article/view/104/100).

УДК 350;35.077.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.2.11>

МІХРОВСЬКА М.С.

### ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ

### ELECTRONIC GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION: THE QUESTION OF CORRELATION

Україна, як і інші країни світу, переживає стрімкий стрибок у розвитку інформаційних технологій, що стосується всіх сфер життєдіяльності держави і суспільства. Одним із найпоширеніших термінів у діяльності держави протягом останнього десятиліття є термін «електронне урядування» та його складники. Нагепер важко уявити будь-який аспект взаємодії між державою та громадянами без застосування так званих цифрових технологій та електронних сервісів. Це і надання електронних публічних послуг, і використання електронного цифрового підпису, і формування електронних реєстрів тощо. Проте в Україні на сьогодні досі немає закону, який би надав поняття електронному урядуванню і його елементам. Основним нормативним актом, що регулює ці питання, залишається Концепція розвитку електронного урядування, прийнята у 2017 році. Визначення, що містить цей акт, дає відсилку до поняття «державне управління», що не зустрічається в Основному Законі держави, а велика кількість концептуальних актів українського законодавства наголошує, що цей термін є застарілим, недемократичним та таким, що не відповідає сучасним прагненням нашої держави. У статті проаналізовано сутність поняття «державне управління», його ознаки, визначено суб'єктний склад і характер зв'язків, що у ньому переважають. Автором зроблено висновки щодо доцільності застосування поняття «державне управління» в контексті електронного урядування та запропоновано альтернативне визначення останнього. Крім того, автором здійснено аналіз більш сучасного терміна «публічна адміністрація», що живається здебільшого європейськими країнами, та вказано на відмінності між ним та державним управлінням, підкреслено відмінний суб'єктний склад, що охоплюється таким терміном, та характер зв'язків, що у ньому застосовуються. Зроблено висновок про те, що застосування терміна «державне управління» стосовно електронного урядування є таким, що суперечить його сутності і цілям та вимагає нагального перегляду з огляду на подальшу демократизацію відносин між державою та громадянином.

**Ключові слова:** державне управління, публічна адміністрація, електронне урядування, сервісний складник, демократизація.

© МІХРОВСЬКА М.С. – кандидат юридичних наук, асистент кафедри адміністративного права та процесу (Інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

Ukraine, like other countries of the world, is experiencing a rapid leap in the development of information technologies, which applies to all spheres of life of the state and society. One of the most common terms in the activities of the state in the last decade is the term “e-government” and its components. Today it is difficult to imagine any aspect of interaction between the state and citizens without the use of so-called digital technologies and electronic services. This includes the provision of electronic public services, and the use of electronic digital signatures, and the formation of electronic registers, etc. However, even nowadays there is still no law that would give the concept of e-government and its elements in Ukraine. The main normative act regulating these issues is the Concept of the development of e-government adopted in 2017. The definition contained in this act refers to the concept of old “state administration”, which cannot be found in the Basic Law of the state, and a large number of conceptual acts of Ukrainian legislation emphasize that this term is outdated, undemocratic and does not meet modern aspirations of our state. The article analyzes the essence of the concept of “state administration”, its features, defines the subjective composition and nature of the relationships that prevail in it. The author draws conclusions about the feasibility of using the concept of “state administration” in the context of e-government and offers an alternative definition of e-government. In addition, the author analyzes the more modern term “public administration”, used mainly by European countries, and points out the differences between it and public administration, emphasizes the excellent subject composition covered by such term and the nature of the ties that is applied in it.

It is concluded that the use of the term “state administration” in relation to e-government is contrary to its essence and objectives, moreover, it requires urgent revision in view of the further democratization of relations between the state and the citizen.

**Key words:** *public administration, state administration, e-government, service component, democratization.*

**Вступ.** Стрімкий розвиток інформаційних технологій в останні десятиліття привів до появи так званої цифрової термінології. А, наприклад, термін «електронне урядування» набув такого поширення, що без нього важко уявити повсякденне життя громадян.

Електронне урядування у класичному варіанті, або цифрове урядування як найсучасніший термін, звертають нас до певних дій держави до впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у життя суспільства. Проте вітчизняне законодавство визначає електронне урядування через призму застарілого терміна «державне управління», який ми отримали «у спадок» ще з радянських часів.

**Постановка завдання.** Метою статті є проведення аналізу, що саме являє собою державне управління, яка сутність електронного урядування, та з'ясування, чи можуть ці два терміни «співіснувати» в межах одного визначення, і чи може електронне урядування виступати формою організації державного управління.

**Результати дослідження.** Концепція розвитку електронного урядування як головного концептуального документа в цій сфері визначає, що електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [1]. Надане визначення є позитивним з огляду на свою сервісну орієнтованість, а також з позиції проголошення забезпечення відкритості і прозорості всіх процесів у державі, проте не можна не звернути увагу на те, що електронне урядування визначається формою саме державного управління.

Отже, в класичному розумінні державне управління:

– це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, основним напрямом якої є виконання, тобто проведення в життя законів та підзаконних нормативно-правових актів [2, с. 17];

– це цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив держави через систему її органів та посадових осіб на суспільні процеси, свідомість, поведінку і діяльність людей, що здійснюється в межах суб'єктивного фактора (суспільства), як управляючий вплив одних людей, організованих у владні структури, на інших, головним чином зайнятих у сферах відтворення матеріальних, соціальних та духовних цінностей та продуктів [3, с. 38];

– є організованим процесом керування, регулювання і контролю державних органів за розвитком сфер економіки і культури, інших сфер державного життя [4, с. 102], і будучи комплексним явищем управління використовує для своїх цілей різні засоби – економічні, матеріальні, кадрові, ідеологічні, юридичні, технічні [5, с. 38];

– це і є організуюча діяльність держави, спрямована на виконання її завдань та функцій, а місце і роль державного управління у суспільстві визначається тим, що воно у своєму існуванні спирається на владу – організовану силу суспільства, здатну використовувати метод примусу, поширює свій вплив на суспільство, охоплюючи управлінським впливом його важливі «вузлові» процеси, явища та взаємозв'язки та діє системно, оскільки з'єднує функціонування двох складних структур – державного апарату управління та публічних проявів суспільства [6, с. 29–30]. В.Б. Авер'янов визначив державне управління як особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [6, с. 6];

– це підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, на створення умов для їхнього матеріального, культурного та духовного розвитку [7, с. 5–6].

Україна на сучасному етапі, беззастережно вибираючи шлях до демократії, опиняється перед вибором базових засад системи державного управління. В процесі демократизації й гуманізації цієї системи держава стикається з низкою суперечностей:

1) системними:

– поєднанням рудиментів адміністративно-командної системи демократичного врядування, що виражається у спробах впровадити демократію недемократичними методами;

– необхідністю забезпечити всім громадянам рівні можливості щодо участі в управлінні державою й потребою у високій професіоналізації державного управління.

2) змістовими:

– прагненням щодо досягнення високих показників рівня добробуту населення у разі неможливості забезпечення навіть середніх показників;

– декларуванням гуманістичних цінностей державного управління, при тому, що суспільно-ціннісний базис ще не відповідає їх змісту і рівню.

3) структурними:

– потребою у впровадженні нових механізмів взаємодії державної влади з громадянським суспільством за відсутності історичної традиції такої взаємодії;

– дилемою між прагненням до обмеження державного втручання в суспільні процеси і, відповідно, скорочення державно-управлінського апарату та потребою у підвищенні якості державно-управлінських послуг населенню.

4) функціональними:

– необхідністю перерозподілу сфер впливу і відповідальності структур у системі державного управління;

– відсутністю демократичних механізмів контролю за діяльністю державної влади з боку громадянського суспільства тощо [8, с. 30].

Одним з найважливіших чинників, що стримує розгортання адміністративної реформи, є те, що й дотепер увага переважно звертається на розв'язання завдань структурно-функціональної раціоналізації державного управління, хоч аж ніяк не менш пріоритетною мала б бути демократична спрямованість адміністративної реформи. Можна навіть сказати, що зусилля щодо раціоналізації державного управління мають бути, зрештою, підпорядковані зусиллям щодо його демократизації й гуманізації [9, с. 6].

Ще у 1997 році перед початком проведення адміністративної реформи в самій Концепції адміністративної реформи зазначалося, що «система є внутрішньосуперечливою, незавершеною, гromіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого наявне державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ» [10].

Зауважимо при цьому, що на сучасному етапі саме термін «управління державними справами» вживається в Основному Законі, на відміну від Концепції електронного урядування та інших актів законодавства, в яких міститься термін «державне управління». Тобто відсутність у Конституції словосполучення «державне управління» свідчить про планомірний відхід України від радянської системи, побудованої на засадах виконання та розпорядництва в бік демократизації і гуманізації державної влади.

Важливим аргументом на користь відмови від терміна «державне управління» є також специфічний суб'єктний склад останнього.

Так, сфера державного управління визначається тим, що воно здійснюється:

1) у межах діяльності органів виконавчої влади, а саме: в ході реалізації їх повноважень стосовно керованих об'єктів зовнішнього суспільного – економічного, соціального та ін. середовища; в ході виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, враховуючи, що самій виконавчій владі такі повноваження первісно не належать; у ході керування вищими органами виконавчої влади роботою нижчих органів; у ході керування роботою державних службовців усередині кожного органу (та його апарату) виконавчої влади (останні два напрями належать до вже згаданого «внутрішньоорганізаційного управління»);

2) поза межами діяльності органів виконавчої влади, а саме: всередині апарату будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади – в ході керування роботою державних службовців (наприклад, в апараті парламенту, судів, органів прокуратури тощо); всередині державних підприємств, установ і організацій – у ході керування роботою персоналу їх адміністрацій (перші два напрями належать до згаданого «внутрішньоорганізаційного управління»); з боку відповідних уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами тощо [11, с. 120].

Крім того, в державному управлінні завжди переважають відносини субординації, вони «є класичними для державного управління, вони уособлюють саму суть державного управління – відносини влади-підпорядкування та є невід'ємним елементом «виконавчої вертикалі» [12, с. 169].

У країнах з континентальною системою адміністративного права, головним чином у Франції, був розроблений науковий термін «публічна адміністрація», який потім був сприйнятий адміністративно-правовою наукою більшості країн світу. І хоча в науковій літературі його перекладають як «державне управління», проте поняття публічної адміністрації не є тотожним поняттю державного управління, воно значно ширше за обсягом і багатше за змістом [13, с. 28]. В.Б. Авер'янов визначив перехід від управлінської концепції до публічно-сервісної як «людиноцентристський поворот» вітчизняного праводержавознавства [14, с. 2].

На нашу думку, основна функціональна відмінність поняття «публічна адміністрація» в розумінні певного виду діяльності держави від поняття «державне управління» проявляється в таких аспектах:

1. Мета. Головною метою діяльності органів публічної адміністрації є забезпечення прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією України і законами України.

2. Суб'єктний склад. Публічна адміністрація має значно ширший суб'єктний склад порівняно з державним управлінням, так само, як і електронне урядування здійснюється не лише у виконавчій владі, а й далеко за її межами.

3. Характер зв'язків. Поряд із субординаційними і координаційними як рівноправний вид управлінських зв'язків ми виділяємо реординаційні відносини, які можуть мати свій вияв як між органами публічної адміністрації (можливість підпорядкованого органу впливати на рішення керуючого тощо), так і між громадянами чи юридичними особами приватного права та органом публічної адміністрації (право вимагати від органу публічної адміністрації надавати адміністративні послуги належним чином, право на належний розгляд звернень громадян тощо).

4. Нові форми діяльності органів публічної адміністрації. Укладання адміністративних договорів, надання розширеного переліку адміністративних послуг, здійснення електронного урядування.

5. Методологічна основна діяльності. Діяльність органів публічної адміністрації має ґрунтуватися на оновленій нормативно-правовій базі, створеній з урахуванням вимог європейських інституцій та європейських стандартів.

Отже, поняття «публічна адміністрація», що широко використовується в законодавстві Європейського Союзу, виступає симбіозом змісту термінів «державне управління» та «місцеве самоврядування» та є сукупністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що підпорядковані публічній владі, діяльність яких спрямована на виконання закону та реалізацію інших публічно-управлінських функцій, які можуть делегуватися підприємствам, установам та організаціям, та будь-які інші суб'єкти, що здійснюють функції публічного управління, які своєю діяльністю забезпечують права і свободи людини і громадянина [15, с. 92].

**Висновки.** Зміна застарілих принципів радянського державного управління на сучасні демократичні принципи публічного адміністрування стануть базисом для всіх подальших перетворень на теренах нашої держави. Цифровізація всіх процесів в Україні повинна стати поштовхом

до остаточного переходу національної правової системи від принципу «людина – гвинтик системи» до принципу «держава для людини». Нині, коли постає питання про зміщення центру інтересів з «управлінського» до «громадянського» фактора, першочергове завдання держави полягає в мистецтві поєднання двох полярних складників: з одного боку, сучасне поняття управлінських відносин має враховувати демократичні тенденції і прагнення нашої держави до виконання своїх зобов'язань стосовно належного забезпечення всіх прав і свобод, проголошених Конституцією, з іншого боку, важливо зберегти ту власне управлінську сутність, яка забезпечує належне виконання законодавства та організацію всіх державних процесів на найвищому рівні. Вважаємо, що поширення електронного урядування та його складників має виступити своєрідним каталізатором у демократизації управлінських процесів, адже воно як явище є демократичним за своєю суттю і вимагає виключно двосторонньої взаємодії між державою та суспільством.

**Список використаних джерел:**

1. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України. № 649-р. 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text>.
2. Нижник Н.Р. Деякі аспекти сучасної концепції державного управління в Україні. *Вісник УАДУ*. 1995. Вип. 4. С. 17–18.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Юрид. лит., 1997. 400 с.
4. Тихомиров Ю.А. Публичное право : учебник. Издательство БЕК. 1995. 496 с.
5. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. Второе издание, дополненное и переработанное. Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. 697 с.
6. Авер'янов В.Б. (ред.) Державне управління: теорія і практика. Юрінком Інтер. 1998. 432 с.
7. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. Вид-во УАДУ. 1998. 160 с.
8. Козаков В. Формування сучасних соціально-ціннісних концепцій державного управління. *Вісник НАДУ*. 2008. № 1. С. 23–31.
9. Коліушко І.Б., Авер'янов В.Б., Тимошук В.П. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис. ЦППР. 2001. 72 с.
10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810/98. 1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
11. Цветков В.В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації управлінського суспільства : монографія. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2001. 248 с.
12. Серьогін С.М. (ред.) Синергетичні засади державного управління в умовах реформ : монографія. ДРІДУ НАДУ. 2007. 194 с.
13. Козырин А.Н., Штатина М.А. Административное право зарубежных стран. Спарк. 2003. 464 с.
14. Авер'янов В.Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. *Держава та регіони. Сер. Право*. 2010. Вип. 2. С. 87–92.
15. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2011. Вип. 88. С. 90–93. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU\\_Yur\\_2011\\_88\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2011_88_27).