

УДК : 342.5, 352/354

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2\(22\)-41-49](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2(22)-41-49)

Височанський Михайло Рудольфович,
головний оперуповноважений, Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції України, 01601, м. Київ, вул. Богомольця, 10, тел.: (097)340-79-74, e-mail: saozarp@protomail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6028-2922>

Высочанский Михаил Рудольфович,
главный оперуполномоченный, Департамент стратегических расследований Национальной полиции Украины, 01601, г. Киев, ул. Богомольца, 10, тел.: (097)340-79-74, e-mail: saozarp@protomail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6028-2922>

Vysochanskiy Mikhail Rudolfovych,
chief operating officer, Department of Strategic Investigation of the National Police of Ukraine, 01601, Kyiv, Str. Bohomol'tsa, 10, tel.: (097)340-79-74, e-mail: saozarp@protomail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6028-2922>



АНАЛІЗ ПОНЯТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ, ЇХ ЗНАЧЕННЯ В ПРАКТИЦІ ЗАСТОСУВАННЯ УКРАЇНИ

Анотація. Проведено аналіз наукових позицій щодо розуміння понять державного регулювання та державного управління, які дещо відрізняються одна від одної. Так, дослідники, які вивчають теорію та механізми державного управління, розглядають державне регулювання та управління у широкому розумінні на відміну від вчених, що проводять дослідження у сфері економіки. Останні, як правило, надають визначення державного регулювання та управління порівняно вужче, охоплюючи лише сферу економічних відносин та все, що пов'язано з економікою.

Загалом поняття державного регулювання розглядають або як діяльність держави, або як систему заходів, або як комплекс основних форм і методів впливу на певний процес чи об'єкт. На нашу думку, державне регулювання слід розуміти як діяльність держави, оскільки саме діяльність за своїм понятійним значенням може поглинати як процеси, пов'язані із застосуванням системи заходів, так і процеси, пов'язані з використанням будь-якого комплексу форм та методів впливу.

Беручи до уваги близькість у понятійному сенсі державного регулювання та державного управління, окреслено аспекти співвідношення між ними. Враховуючи функції держави перехідного суспільства, що є актуальним для сучасної України, запропоновано підтримати позицію, згідно з якою управління — це діяльність, яка використовує наявні ресурси, а регулювання є більш широкою діяльністю, що передбачає залучення додаткових ресурсів для виконання тих чи інших завдань.

Апарат державного управління визначено як основну складову процесу практичного здійснення завдань виконавчої влади. Відповідно, для ефективного здійснення завдань, що виникають у процесі державного регулювання та державного управління, необхідним є чітке визначення цих понять, що повинні бути, на наш погляд, уніфікованими (однозначними). Лише у такому випадку науково-дослідна діяльність зможе якісно використовуватись апаратом державного управління та бути практично-корисною.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, співвідношення понять, практика застосування, державний апарат.

АНАЛИЗ ПОНЯТИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ, ИХ ЗНАЧЕНИЕ В ПРАКТИКЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ УКРАИНЫ

Аннотация. Проведен анализ научных позиций относительно понимания государственного регулирования и государственного управления, что несколько отличаются друг от друга. Так, исследователи, изучающие теорию и механизмы государственного управления, рассматривают государственное регулирование и управление в широком смысле в отличие от ученых, проводящих исследования в сфере экономики. Последние, как правило, предоставляют определения государственного регулирования и управления, охватывая лишь сферу экономических отношений и то, что связано с экономикой.

В целом понятие государственного регулирования рассматривают или как деятельность государства, или как систему мер, или как комплекс основных форм и методов воздействия на определенный процесс или объект. По нашему мнению, государственное регулирование следует определять как деятельность государства, поскольку именно понятие деятельность может поглощать как процессы, связанные с применением системы мероприятий, так и процессы, связанные с использованием любого комплекса форм и методов воздействия.

Принимая во внимание близость в понятийном смысле государственного регулирования и государственного управления, определены аспекты соотношения между ними. Учитывая функции государства переходного общества, что являются актуальными для современной Украины, предложено поддержать позицию, согласно которой управление — это деятельность, которая использует имеющиеся ресурсы, а регулирование — более широкая деятельность, предусматривающая привлечение дополнительных ресурсов для выполнения тех или иных задач.

Аппарат государственного управления определено как основную составляющую процесса практического осуществления задач исполнительной власти. Соответственно, для эффективного осуществления задач, возникающих в процессе государственного регулирования и государственного управления, необходимо четкое определение этих понятий, которые должны быть, на наш взгляд, унифицированными (однозначными). Только в таком случае научно-исследовательская деятельность сможет качественно использоваться аппаратом государственного управления и быть практически полезной.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, соотношение понятий, практика применения, государственный аппарат.

ANALYSIS OF THE DEFINITIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION AND REGULATION AND THEIR IMPORTANCE IN THE PRACTICE OF APPLICATION OF UKRAINE

Abstract. The article analyzes the scientific positions on the understanding of concepts of state regulation and public administration, which are somewhat different from each other. Thus, the researchers who study the theory and mechanisms of the public administration consider state regulation and administration in a broad sense, unlike the scientists conducting research in the field of economics. The latter, as a rule, give definitions of the state regulation and administration relatively narrowly, covering only the sphere of economic relations and everything related to the economics.

In general, the concept of state regulation is considered either as a state activity, or as a system of measures, or as a set of basic forms and methods of influencing a particular process or object. In our opinion, state regulation should be understood as the activity of the state, since the activity in its conceptual meaning can absorb both processes related to the application of the system of measures and processes related to the use of any complex of forms and methods of influence.

Taking into account the closeness in the conceptual sense of state regulation and public administration, aspects of the relationship between them are outlined. Given the functions of a transitional society state that is relevant to modern Ukraine, it is proposed to support the view that administration is an activity that uses available resources, and regulation is a broader activity that involves attracting additional resources to fulfill certain tasks.

The apparatus of public administration is defined as the main component of the process of practical implementation of tasks of the executive power. Accordingly, for the effective implementation of the tasks arising in the process of state regulation and public administration, it is necessary to define clearly these concepts, which, in our view, must be unified (unambiguous). Only in this case the scientific-research activity will be able to be used qualitatively by the apparatus of public administration and be practically useful.

Keywords: public administration, state regulation, correlation of concepts, practice of application, state appara.

Постановка проблеми. У науковій літературі надано декілька визначень державного управління та державного регулювання. Дискусії вчених щодо правильності визначення тих чи інших понять безперечно є необхідними, однак для ефективності їх практичного застосування, визначення понять у теорії повинні бути максимально уніфікованими та зрозумілими для практиків.

Так як поняття державного регулювання та управління не мають своїх уніфікованих (однозначних) визначень, то це спричиняє незручності в процесі їх використання практиками, а також у плануванні шляхів вдосконалення їх під час застосування вподальшому. Така ситуація зумовлена передусім тим, що зазначені поняття не закріплені у нормативних законодавчих актах, які є обов'язковими для виконання: а тому наявність декількох визначень понять державного регулювання та управління є природним процесом формування єдиного їх розуміння як явищ, що безперечно народжується в процесі наукового дослідження та обговорення.

Окрім невизначеності у нормативному закріпленні, труднощі щодо розуміння та використання державного регулювання та управління виникають через багатогранність цих понять, а також широку сферу застосування, враховуючи види господарської діяльності та інше.

Слід зауважити, що дослідники які досліджують теорію та механізми державного управління розглядають державне регулювання у широкому розумінні на відміну від вчених, що проводять дослідження у сфері еко-

номіки. Останні, як правило, надають визначення державного регулювання порівняно вужче, охоплюючи лише сферу економічних відносин та все, що пов'язано з економікою.

Окремо слід звернути увагу на близькість у понятійному сенсі державного регулювання та державного управління. Враховуючи, наведене, а також те, що станом на сьогодні наявний широкий спектр різних підходів у дискусіях щодо співвідношення цих понять [1, с. 148], слід звернути увагу на необхідність дослідження вказаної теми як актуальної.

Безперечно, що для покращення ефективності застосування державних регулювання та управління на практиці в Україні є формування єдиного теоретичного підходу до розуміння цих явищ, що повинен бути сформованим шляхом досягнення компромісів між вченими різних наукових шкіл.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як систему заходів державне регулювання визначають такі науковці як А. С. Булатов, Д. С. Зухба, Е. Н. Зухба, Н. Г. Каптуренко І. Р. Михасюк, Л. Ходов. Прихильниками підходу до розуміння державного регулювання саме як комплексу основних форм і методів впливу на певний процес чи об'єкт є В. Братишко, Л. С. Головка, Л. І. Дідківська, С. В. Мочерний, В. П. Орешина, Н. Саніахметова, Д. М. Стеченко.

Дослідники які досліджують теорію та механізми державного управління розглядають державне регулювання та управління у широкому розумінні на відміну від вчених, що проводять дослідження у сфері економіки. Останні, як правило, нада-

ють визначення державного регулювання та державного управління порівняно вужче, охоплюючи лише сферу економічних відносин та все, що пов'язано з економікою.

Ряд авторів, саме А. Бейкун, В. Ю. Керецман, В. К. Колпаков, Е. Куклинські, у своїх роботах торкаються аспектів співвідношення понять державного управління та державного регулювання.

Мета статті — аналіз наукових підходів до визначення понять державного регулювання та державного управління, окреслення деяких аспектів дискусій вчених щодо співвідношення цих понять у теорії. Враховуючи те, що напрацювання теоретичного матеріалу та дослідницька робота працівників наукової сфери повинна бути спрямована на потреби практики, слід звернути увагу на проблеми використання науки для потреб практичної діяльності. Так, слід розглянути питання щодо ефективності використання державного регулювання та державного управління в контексті неоднозначного тлумачення цих понять в теорії.

Виклад основного матеріалу. Питанням, що потребує аналізу є близькість у понятійному полі визначень державне регулювання та державне управління, тому доречним видається розглянути ці поняття та їх співвідношення.

На рівні загальної науки управління поняття “регулювання” та “управління” майже ніколи не використовуються як ідентичні, проте співвідношення між ними тлумачиться по-різному. Більшість думок схиляються до того, що регулювання та управління є соціальними явища-

ми, та мають спільну сферу застосування, однак передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління, який досягається завдяки реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. Також, небезпідставно, частина науковців вважає, що регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Проте, в науковому полі існує позиція, згідно якої державне регулювання економіки визначають невід'ємною функцією державного управління. Звичайно така позиція теж має місце на існування серед інших.

Стосовно управління, можна визначити його цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, а також використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління.

Окрім зазначеного державне управління визначають як один із видів діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [2, с. 47].

Також державне управління за своєю природою можна розглядати як вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на галу-

зі і сфери суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. Так, з точки зору загального розуміння, управління — це цілеспрямований вплив на складну систему, а безпосередньо терміном “управління” позначають діяльність, що стосується керівництва ким-небудь або чим-небудь [3, с. 28].

Поняття державного регулювання можна згрупувати та розглядати як таке, що:

- 1) трактується як діяльність держави;
- 2) розглядається як система заходів;
- 3) представляється як комплекс основних форм і методів впливу на певний процес чи об’єкт [4, с. 302].

Враховуючи наведене, частина науковців розуміє під поняттям державне регулювання діяльність держави щодо створення правових, економічних і соціальних передумов, необхідних для функціонування механізму згідно з цілями й пріоритетами державної політики, заради реалізації національних інтересів держави [5, с. 95–96]. Однак, слушно, на наш погляд, зауважує О. О. Кундицький [4, с. 303] державне регулювання не підмінює, а посилює, доповнює механізм його функціонування, а держава бере на себе тільки ті функції, які непідвладні даному механізмові.

Слід зауважити, що регулювання пов’язане не стільки з впливом на об’єкти управління, скільки на оточуюче середовище, а також передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об’єктів. Водночас регулювання інколи розглядається як одна із функцій управління,

що зумовлено теоретичною невизначеністю співвідношення між даними поняттями. Можна оцінювати співвідношення між поняттями “регулювання” та “управління” в контексті не лише їхнього взаємозв’язку, а й загального поняття “організація” (або “організаційна діяльність”).

Виходячи з цих загальних уявлень про співвідношення фундаментальних понять науки управління, слід поняття державного регулювання слід визначати на основі загальної теорії управління з урахуванням особливості сфери діяльності органів держави, які мають виконавчий характер. Відтак, на нашу думку, “державне регулювання” є більш широким поняттям, ніж “державне управління”, оскільки охоплює ширшу сферу організаційності діяльності держави. Так, державне регулювання тісно пов’язане насамперед з формами державного управління.

Державне регулювання й державне управління спрямовані на досягнення однієї мети управління, а саме: впорядкування соціальних об’єктів та соціальних процесів. Однак, попри спільну мету, державне регулювання й державне управління мають суттєві відмінності, що пов’язані з використанням специфічних засобів (методів) управлінського впливу.

Так, державне управління, враховуючи вищенаведене, слід розглядати як певний вид діяльності органів держави, що має владний характер та передбачає в першу чергу організуючий і розпорядчий вплив на об’єкти управління, що здійснюється через реалізацію певних повноважень. З цієї точки зору, державне управління

має ознаки, характерні для виконавчої влади, як одної з гілок влади.

Також, як зазначалось вище, державне управління розглядають як один із видів діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [2, с. 47].

Функціонування виконавчої влади, поряд з використанням методів державного управління, передбачає і державне регулювання. Останнє, виходячи з аналізу правових актів, застосовується не тільки в межах виконавчої влади і передбачає не тільки вплив на об'єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів. Таке середовище означає соціальні процеси та явища, які безпосередньо впливають на стан певного об'єкта управління. Отже, державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно.

Враховуючи вищенаведене, слід констатувати, що саме через створення умов для діяльності суб'єктів

та об'єктів державне регулювання інколи ототожнюють з використанням непрямих (економічних, заохочувальних, стимулюючих) методів управлінського впливу. Однак здійснення державного регулювання є неможливим без державного управління, оскільки державне регулювання не може бути застосовано без використання методів безпосереднього впливу на суб'єкти та об'єкти регулювання.

Проаналізувавши співвідношення понять державного регулювання та державного управління, враховуючи їх розуміння тими чи іншими науковими школами, слід звернути увагу на певну умовність понять, що частково пов'язане з відсутністю нормативно-правового закріплення їх у законодавстві України.

Враховуючи наведене, на нашу думку, управління — це діяльність яка використовує наявні ресурси, а регулювання є більш широкою діяльністю, яка передбачає залучення додаткових ресурсів для виконання тих чи інших завдань.

Практичне застосування державного управління здійснює його апарат, а тому вважаємо доцільним у межах статті розглянути, що саме являє собою апарат державного управління.

Так, апарат державного управління є його невід'ємною частиною, що являє собою найбільш розгалужену та численну сукупність взаємопов'язаних виконавчо-розпорядчих органів (органи виконавчої влади), які діють, виключно, від імені держави, у своїй діяльності керуються виключно законами та здійснюють управління державними справами, володіють

владними повноваженнями, компетенцією, мають визначену структуру та кадри.

Також апарат державного управління визначають як сукупність органів виконавчої влади, організованих у систему для реалізації цілей виконавчої влади, відповідно до конституційного принципу поділу державної влади.

Так, саме апарат державного управління можна вважати головним важелем практичного здійснення численних завдань виконавчої влади, який щоденно здійснює практичну діяльність із забезпечення виконання законодавчих актів держави, а саме:

- реалізує, у межах державної політики, управління об'єктами державної форми власності, а також керівництво господарською діяльністю державних підприємств, установ, організацій;

- втілює у життя напрями держави економічного та соціального аспектів;

- вирішує й узгоджує значну кількість питань політико-адміністративного, соціально-культурного життя, державного регулювання всіма галузями економіки;

- надає громадянам управлінські послуги [2, с. 17].

Висновки. Провівши аналіз наукових позицій щодо розуміння поняття державного регулювання та державного управління, а також співвідношення цих понять, слід констатувати наявність дещо різних їх трактувань. З метою покращення науково-практичної діяльності запропоновано максимально уніфіковані поняття як державного регулю-

вання так і державного управління, що допоможе державному апарату втілювати у життя завдання державної політики України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Керецман В. Ю.* Державне регулювання розвитку регіонів України: теорія і практика: монографія. Ужгород: ТОВ "РІК-У", 2019. 512 с.
2. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.
3. *Соловійов В. М.* Поняття і сутність правового регулювання державного управління України Ун-кі наук. записки. 2007, № 3 (23), С. 27–33. URL: www.univer.km.ua
4. *Кундицький О. О.* До питання про суть державного регулювання економіки Наук. вісн. Нац. лісотехнічного ун-ту України // Зб. наук.-тех. праць. вип. 16.2. 2006. С. 302–307.
5. Макроекономіка: підручник А. Г. Савченко, Г. О. Пухтаєвич, О. М. Тітьонко та ін.; за ред. А. Г. Савченка. К.: Либідь, 1995. 208 с.

REFERENCES

1. Keretsman V. Yu. Derzhavne rehu-liuvannia rozvytku rehioniv Ukrainy: teoriia i praktyka [State regulation of development of regions of Ukraine: theory and practice]: monohrafiia. Uzhhorod: TOV "RIK-U", 2019. 512 s. [in Ukrainian].
2. Malynovskiy V. Ya. Slovnyk terminiv i poniat z derzhavnoho upravlinnia [Dictionary of Terms and Concepts of Public Administration] K.: Tsentr spriyannia instytutsiinomu rozvytku derzhavnoi sluzhby, 2005. 251 s. [in Ukrainian].

3. Soloviov V. M. Poniattia i sutnist pravovoho rehuliuвання derzhavnoho upravlinnia Ukrainy [The concept and essence of legal regulation of public administration of Ukraine] *Universytetski naukovi zapysky*. 2007, № 3 (23), S. 27–33. URL: www.univer.km.ua [in Ukrainian].
4. Kundytskyi O. O. Do pytannia pro sut derzhavnoho rehuliuвання ekonomiky [To the question of the essence of state regulation of the economy] *Naukovyi visnyk Natsionalnoho li-sotekhnichnoho universytetu Ukrainy*. Zbirnyk naukovo-tekhnichnykh prats. vyp. 16.2. 2006. C. 302–307. [in Ukrainian].
5. Makroekonomika [Macroeconomics]: Pidruchnyk / A. H. Savchenko, H. O. Pukhtaievych, O. M. Titonko ta in.; Za red. A. H. Savchenka. K.: Lybid, 1995. 208 s. [in Ukrainian].