

## **СУЧАСНІ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 2(41), с. 71–75

*Досліджено сучасні теоретико-методологічні підходи до визначення змісту поняття державного управління. Особлива увага приділяється висвітленню адміністративної діяльності як складової системи державного управління.*

З огляду на співіснування в полі наукових державно-управлінських досліджень цілого ряду концептуальних методологічних підходів щодо визначення змісту й сутності феномену державного управління видається актуальним і важливим завданням провести їх загальну класифікацію, відзначити ті проблеми, з якими стикаються сучасні дослідники в процесі реалізації того чи іншого способу аналізу поняття державного управління.

Одним з найпоширеніших способів тлумачення державного управління є функціональне визначення цього поняття. Справа в тому, що активний розвиток теорії демократії і тісно взаємопов'язаної з нею концепції поділу державної влади зумовили широке використання функціонального методу. Тобто маючи на меті розмежувати три гілки державної влади, було зроблено наголос насамперед на їх функціональній відмінності. Тому поняття державного управління, яке асоціювалося з діяльністю виконавчої влади, було визначено як виконавча діяльність, або точніше — як діяльність, завдяки якій реалізується виконавча функція публічної влади. Проте, навіть перші спроби оперувати подібною дефініцією державного управління поставили перед науковцями значну кількість проблем. По-перше, чи означає наведене розуміння державного управління, що цим поняттям окреслюється вся без винятку сфера реалізації державної влади, яка формально не містить ознак законодавчої чи судової діяльності? І, по-друге, чи означає це, що органи законодавчої і судової влади взагалі позбавлені можливості здійснювати регулятивний вплив на суспільство та суспільні відносини? Однак, чи не найбільш серйозною проблемою було те, що подібне розуміння державного управління не давало жодної відповіді щодо змісту цього поняття. Певною мірою спробувати відповісти на ці запитання стала методологічна настанова дати позитивне визначення державного управління. Її зміст полягав у тому, що функція державного управління була витлумачена у термінах виконавчо-розпорядчої діяльності держави здійснюваної органами державної влади та певними посадовими особами.

Таким чином, наступним кроком щодо висвітлення змісту поняття державного управління став безпосередній аналіз його специфіки, а також способів його реалізації. У цьому сенсі, значна кількість науковців, спираючись на положення про виконавчо-розпорядчий характер державного управління, виявила свою підтримку положенню щодо глибокого зв'язку управлінської діяльності з процесом функціонування виконавчої влади. Результатом чого стало фактичне ототожнення державного управління з управлінською діяльністю органів державної виконавчої влади. Як приклад застосування подібного типу

визначення державного управління можна навести дефініцію Л. Ковалю, який характеризує цей феномен як діяльність спеціально утворених органів, державно-службових посад, що складають систему органів виконавчої влади [1, 28]. При цьому, надаючи класифікації видів державної влади, він асоціює кожен з них зі специфічною системою владних органів. Так, представницька влада реалізується через законодавчі органи влади та органи місцевого самоврядування, юрисдикційна влада — завдяки судовим органам, прокурорським та контрольно-наглядовим. А адміністративна (виконавча) влада — через органи державного управління, виконавчо-розпорядчі органи та управлінський апарат, усі з яких утворюються в передбаченому конституцією порядку для реалізації виконавчої влади. Дещо інший спосіб обґрунтування зв'язку державного управління з виконавчою владою запропонував Ю. Козлов. Він спробував визначити основні властивості державного управління. Разом їх виявилось чотири: а) державне управління — це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, основним напрямом якої є виконання, тобто реалізація законів і підзаконних норм, інших нормативно-правових актів шляхом застосування необхідних юридично-владних повноважень; б) державне управління — це прерогатива спеціальних суб'єктів, які окреслюються поняттям виконавчо-розпорядчих органів державної влади, чи органів державного управління; в) державне управління — це виконавча діяльність, здійснювана в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом; г) державне управління — це підзаконна діяльність, яка носить вторинний характер порівняно з законодавчою діяльністю [2, 19]. Після чого він сформулював власне визначення державного управління як форми практичної реалізації виконавчої влади. Проте, якщо наведені визначення державного управління виходили з самого цього поняття, визначали його ознаки, і лише потім, так би мовити, знаходили ту гілку державної влади, в діяльності якої набували виразу основні властивості держав-

ного управління, то цілий ряд інших авторів крокували не стільки від управління, скільки від виконавчої влади. Зокрема, Д. Овсянко вважає, що центральним поняттям наукового аналізу має виступати поняття виконавчої влади, тоді як державне управління є нічим іншим як безпосередньою діяльністю органів виконавчої влади в господарській (економічній), соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах [3, 124–152]. Для іншого російського дослідника А. Пікулькіна державне управління є способом реалізації державною владою розпорядчо-дозвільних функцій, спрямованих на виконання законів, інших нормативно-правових актів та політичних рішень [4, 19]. Тобто сфера державного управління ототожнюється цими авторами з такою специфічною функцією виконавчої влади, як виконання державних законів. Не меншу кількість аргументів на користь цього способу розуміння державного управління, коли його сутність тлумачиться як виконання законів та інших нормативно-правових актів, надає Ю. Битяк. Так, відповідно до його визначення “державне управління — це самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом” [5, 261]. Тобто характеризуючи державне управління як підзаконну, виконавчо-розпорядчу діяльність, він тим самим практично однозначно відзначає належність державного управління до загальної сфери дії виконавчої гілки державної влади.

Так, саме про тісний зв'язок поняття державного управління з виконавчою владою пише В. Колпаков. Хоча висловлена ним позиція має свою специфіку. Зокрема, окреслюючи державне управління як спосіб здійснення виконавчої влади він, разом з тим, наголошує, що шляхом державного управління набуває своєї реалізації практично будь-яка адміністративна влада. У результаті чого він формулює таке положення:

“Державне управління є формою вираження не тільки виконавчої, а й інших видів адміністративної влади” [6, 37]. В принципі подібний метод ототожнення сфери діяльності виконавчої влади з процесами державного управління має свої глибокі корені в радянській політико-правовій практиці. Хоча, описуючи цей підхід до визначення державного управління, не слід пов’язувати його виключно з наукою державного управління, як вона розвивалась за часів СРСР та пізніше у пострадянських державах. Адже серед західних дослідників ми також можемо знайти чимало прикладів реалізації саме цієї методологічної програми. Так, К. Хессе хоча й розмежовує такі поняття, як державне управління та адміністративне управління, але під першим він має на увазі діяльність усіх органів виконавчої влади щодо реалізації загальних цілей управління суспільством і державними справами, а під другим — діяльність щодо виконання конкретних і здебільшого технічних завдань та розв’язання організаційних проблем [7, 260–261].

Проте, крім щойно зазначеного підходу до визначення поняття державного управління, який може бути схарактеризовано як “спеціальний” у сучасній науці державного управління, доволі широко застосовується інша концепція розуміння сутності цього феномену. Одним з перших на пострадянському просторі цю думку висловив Г. Атаманчук, який, застосовуючи категорії взаємодії суспільства і держави, сформулював і виніс в коло обговорення наукової юридичної спільноти тезу про неприпустимість втискати державне управління у вузькі межі адміністративного права. На його думку, в найзагальнішому вигляді державне управління має бути визначено як вплив держави через систему її органів на суспільні відносини. Якщо ж дати більш конкретне визначення, то тоді державне управління може бути представлене як науково обґрунтований, планомірний, безперервний владний вплив держави на суспільну систему, здійснюваний у правовій формі і спрямований на безпосередню практичну організацію та регулювання поведінки і діяльності людей, їх колективів, суспільства в

цілому. Зокрема, аналізуючи поняття “державне управління”, Г. Атаманчук звертає увагу на те, що підставою для його виокремлення серед інших видів управління стало акцентування на такому специфічному суб’єкті управлінського впливу, як держава в цілому, а не на якійсь одній з гілок державної влади. У цьому сенсі, при застосовуванні поняття державного управління воно відмежовується від таких видів управління, як суспільне управління, менеджмент та самоврядування. Тобто в основі державного управління лежать такі ознаки, як: а) державна влада; б) його вплив на все суспільство; в) системність. На підставі всього цього, він формулює таке визначення державного управління: “Державне управління — це практичний, організуючий та регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, який спирається на її владну силу” [8, 38]. По суті, цілком узгоджувану з цим підходом дефініцію державного управління пропонує І. Василенко, яка визначає його як реалізацію державної політики через систему адміністративних установ, коли відповідальність за виконання державних рішень спрямовується від вищих органів управління до нижчих [9, 29–30]. При цьому вона наголошує на доцільності розмежування таких понять, як державне управління та державне адміністрування, останнє з яких є професійною діяльністю державних службовців щодо реалізації державної політики.

Основною теоретичною властивістю цього типу визначень державного управління є те, що практично всі без винятку вони тлумачать його як один зі складових елементів політичного процесу. А оскільки одним з учасників політичного процесу є держава, чи точніше — державна влада в цілому, то, відповідно, і функція державного управління виявляється пов’язаною з діяльністю всіх без винятку органів державної влади. Звичайно, що в межах діяльності кожної з гілок влади вплив на суспільні відносини відбувається по-різному, але ця видова специфіка не заперечує можливості використання загального родового поняття “державне управління”.

Так само розширеному тлумаченню поняття державного управління сприяє і наголос на його зв'язку з соціальним управлінням. У цьому випадку також йдеться про державу як один із суб'єктів соціального управління. У результаті чого, державне управління виявляє свою сутність як організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань та функцій [10, 184]. Таким чином, можна стверджувати про наявність двох основних підходів до вживання поняття державного управління в сучасній науці. З одного боку, це використання його у спеціальному значенні, коли під державним управлінням мається на увазі суто управлінська діяльність уповноважених органів державної влади та компетентних посадових осіб у сфері реалізації виконавчої влади. В цьому сенсі сфера управлінської діяльності чітко корелюється зі сферою реалізації виконавчої влади, а її суб'єктами виступають органи виконавчої влади всіх рівнів. Причому, навіть ті з науковців, які не заперечують правомірності використання поняття державного управління в широкому значенні, все одно вони наголошують на тому, що фактичне державне управління — це сфера діяльності лише виконавчої влади, яка в цьому процесі реалізує такі цілі: а) забезпечення безпеки громадян, суспільства й держави; б) створення умов для реалізації громадянами й організаціями їхніх прав і свобод, для вільного політичного, економічного, соціального і духовного життя людей; в) створення умов для добробуту громадян, суспільства, держави, розвитку економіки тощо. З другого боку, поняття державного управління може бути витлумачено у широкому значенні. Серед щойно згаданих науковців цю позицію активно застосовує російський дослідник В. Чиркін, який визначає державне управління як цілісну сферу діяльності державної влади, всіх її гілок, усіх органів та посадових осіб [11, 55]. Утім, як перший, так і другий методологічні підходи не слід протиставляти один одному і розглядати їх як два протилежні способи дослідження державного управління. Радше за все, їх варто описувати в термінах компліментарності. Проте, не можна не звернути увагу на те, що

застосовуючи те чи інше визначення поняття державного управління, слід рахуватися з цілим рядом інших проблем, які з необхідністю постають в ході реалізації будь-якої з окреслених методологічних програм.

Таким чином, існування в сучасній науці державного управління певної варіативності підходів до визначення сутності державного управління викликано не в останню чергу його багатогранністю. Проведення наукових досліджень у різних теоретичних площинах, природний плюралізм дефініцій відбиває не лише недостатній рівень розробки проблематики державного управління, а більшою мірою глибоку інтенцію дослідників надати йому найбільш повної і комплексної характеристики.



## Література

1. Коваль Л. В. Адміністративне право / Л. В. Коваль. — К.: Вентурі, 1996. — 208 с.
2. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. — М.: Зерцало, 1996. — 680 с.
3. Овсянко Д. М. Административное право / Д. М. Овсянко. — М.: Юрист, 1995. — 304 с.
4. Пикулькин А. В. Система государственного управления / А. В. Пикулькин. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. — 399 с.
5. Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2001. — 528 с.
6. Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.
7. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе. — М.: Юрид. литература, 1981. — 386 с.
8. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. — М.: Юрид. литература, 1997. — 400 с.
9. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. — М.: Логос, 2011. — 200 с.
10. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. — 656 с.
11. Чиркин В. Е. Государственное управление / В. Е. Чиркин. — М.: Юристъ, 2002. — 320 с.

*Спираючись на компаративний аналіз існуючих концептуальних дефініцій державного управління у їх зв'язку з концепціями реалізації управлінської діяльності, визначено роль державного управління, державної служби та управлінського впливу у забезпеченні сталого розвитку суспільних відносин.*

*Опираясь на компаративный анализ существующих концептуальных дефиниций государственного управления в их связи с концепциями реализации управленческой деятельности, определена роль государственного управления, государственной службы и управленческого воздействия в обеспечении устойчивого развития общественных отношений.*

*Based on comparative analysis of existing conceptual definitions of governance in their relationship with the concepts of the implementation of management activities is determined the role of public administration, civil service and administrative impact on sustainable development of social relations.*

**Надійшла 25 лютого 2014 р.**