

Васильєва Л. М., д.держ.упр., проф., ДДАЕУ, м. Дніпро

*Vasilieva L., doctor of sciences of state administration, Professor,
Dnipro state agrarian and economic university, Dnipro*

ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ КАТЕГОРІЇ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

STUDY OF THE ESSENCE OF THE CATEGORY «PUBLIC ADMINISTRATION»

Досліджено сутність категорій «управління» та «державне управління». Розглянуто основні ознаки державного управління. Визначено, що державне управління в суспільстві має організуючий, спрямовуючий та контролюючий вплив, як дія суб'єкта державного управління, спрямована на об'єкт державного управління. Характеризуючи державне управління, необхідно насамперед відзначити підзаконну діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на практичну організацію нормального життя суспільства та забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного й духовного розвитку.

Ключові слова: закон, управління, державне управління, органи виконавчої влади.

The essence of the categories of «management» and «public administration» is investigated. The main features of public administration are considered. It is determined that public administration in human society has organizing, directing and controlling influence, as an act of the subject of public administration aimed at the object of state administration. Describing public administration, it is necessary to note, first of all, the subordinate activity of the executive authorities, aimed at the practical organization of the normal life of society and ensuring personal safety of citizens, creating conditions for their material, cultural and spiritual development.

Key words: law, management, public administration, executive bodies.

Постановка проблеми. В сучасній науковій літературі досить активно дискутується проблема державного управління, але не як необхідність його взагалі, а з якісної сторони, тобто, по-перше, з точки зору визначення меж державного управління соціально-економічних процесів, по-друге, форм і методів державного управління, по-третє, механізму державного управління та інших аспектів, пов'язаних з державним управлінням. Попри великий інтерес науковців до поняття «управління» загалом та «державного

управління» зокрема, єдиного наукового та законодавчого визначення дефініції «державне управління» наразі немає.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження проблем трансформації та реформування державного управління внесли вітчизняні вчені, а саме: Алексєєв І.В., Десятов Т. М., Завадський Й. С., Малиновський В. Я., Мартиненко В. М., Тертичка В. В. та інші науковці. Проте, не існує єдиного підходу до трактування категорії «державне управління», тому вищезазначене вимагає додаткових наукових досліджень, що і зумовило вибір теми наукової статті.

Постановка завдання. Завдання яке ставиться для дослідження - проаналізувати основні теоретичні підходи до розуміння поняття «державне управління» як основного виду діяльності держави та дослідити його характерні ознаки.

Виклад основного матеріалу. Первинною категорією відносно поняття «державне управління», що власне й розкриває його сутність, є поняття «управління». У науковій літературі відсутня єдина думка щодо цього поняття, оскільки воно (управління) носить багатоплановий і міждисциплінарний характер, акумулюючи в собі дані різних наук. Тому в силу своєї складності та багатогранності поняття управління залежить від специфіки об'єкта, відносно до якого воно здійснюється [4, с. 8].

Термін «управління» має багато значень. У загальному розумінні це будь-який цілеспрямований, організуючий вплив на різноманітні процеси, що здійснюються в природі, техніці, суспільстві тощо.

У науковій літературі здобуло визнання трактування управління як поняття, що характеризує впорядкування взаємодії певної множини елементів або складових природи, суспільства, самої людини. Тобто, управління – це структура й функції з упорядкування, збереження і цілеспрямованого розвитку системи. Це унормовуючий процес, що підтримує систему в наперед заданому якісному й кількісному стані або переводить її в новий. В сучасних економічних словниках наводиться таке визначення поняття регулювання та управління: «...впорядкування чогонебудь, керування чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі. Управління – спрямування діяльності, роботи кого-, чогонебудь; бути на чолі когось, чогось; керувати» [3, с. 1300].

Відповідно до Універсального словника-енциклопедії управління – дія на певний процес (об'єкт) з метою забезпечення бажаного його перебігу; спостерігається у біологічних і застосовується у технічних та економічних системах. В той час, як регулювання це вплив на певний процес з метою зменшення відхилень його перебігу від бажаного [10].

У Сучасному економічному словнику наводяться такі тлумачення. «Управление – сознательное целенаправленное воздействие со стороны субъектов, органов на людей и экономические объекты, осуществляемое с целью направить их действия и получить желаемые результаты. Регулиро-

вать – 1) подчинять определенному порядку, правилу, упорядочивать; 2) устанавливать правильное, необходимое для работы взаимодействие частей механизма, прибора, аппарата и т.п.; 3) делать что-нибудь для получения нужных показателей, достижения нужной степени чего-либо» [8].

У широкому розумінні категорія «управління» досить часто визначається як функція органічних систем, різноманітної природи та складності, яка забезпечує збереження їх структури, підтримку внутрішнього режиму функціонування і реалізації програми. Державне управління в людському суспільстві має організуючий, спрямовуючий та контролюючий вплив, як діяння суб'єкта державного управління, що спрямоване на об'єкт державного управління. Характеризуючи державне управління, необхідно передусім відзначити підзаконну діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку.

Малиновський В. Я. наголошує на тому, що «управління є складним та універсальним суспільним феноменом, необхідною функцією суспільного життя. Наука трактує управління як функцію організованих систем, що забезпечує збереження їх структури, підтримку режиму діяльності, досягнення поставленої мети. Метою управління є організація спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпечення координації взаємодії між ними, а його суттю – здійснення керуючого впливу на відповідні об'єкти» [6].

Щодо державного управління, то як сфера практичної діяльності воно характеризується вирішенням проблем державної організації та регулюванням суспільного життя [2, с. 41]. У цьому розумінні державне управління постає як один із видів діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, 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 [6, с. 47].

На думку Тертички В. В. «державне управління виступає особливим типом соціального управління, за яким державні інститути, як ієрархізований суб'єкт: володіють універсальним комплексом державно-владних повноважень; офіційно застосовують сукупність методів управління, зокрема примусові механізми; використовують легітимні форми соціального спілкування і засоби взаємодії з групами й індивідами; цілеспрямовано регулюють колективні ресурси соціуму» [9].

Битяк Ю. П. в своїй праці розмежував державне управління з виконавчою владою, визначивши державне управління як самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий,

підзаконний характер особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі повсякденного й безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [1, с. 261].

З позицій юридичної науки, державне управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави. І це визначення в достатній мірі не розкриває матеріальної суті управлінської діяльності, не вичерпує її змісту, та й саме поняття виконавчої й розпорядчої діяльності потребує уточнення.

Очевидно, більш продуктивним буде підхід з точки зору реального змісту управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характерних рис й ознак, не обмежуючись юридичною формальною оцінкою. Подібний підхід характерний для представників загальносоціологічних наукових напрямів, що досліджують проблеми управління. Вони переважно визначають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому чи на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети. Цим визначенням підкреслюється найголовніше призначення управління – забезпечення функціонування та розвитку суспільства як єдиного цілого, його організуючий характер. Отже, державне управління – це і є організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань та функцій.

Вважається, що основними рисами державного управління є його владний характер, витокami якого є державна воля та поширеність на все суспільство.

Ми погоджуємося з думкою Завадського Й. С., що «регулювання» – це внесення коректив у характер діяльності об'єкта, включення в кожен даний момент такої програми управління, яка б забезпечувала протидію системи впливам, котрі відхиляють її від гомеостатичного стану, а «управління» не може обмежуватись досягненням тільки динамічної рівноваги системи, оскільки завжди виникає необхідність не тільки здійснювати регулювання, але й переводити систему у новий стан [5, с. 78].

Мартиненко В. М. вказує на виникнення «...об'єктивної необхідності впровадження універсального способу демократизації механізмів державного управління – соціального партнерства між владою, бізнесом і громадськістю – основними суб'єктами суспільної життєдіяльності» [7, с. 19].

Виділимо основні ознаки державного управління, а саме:

1) здійснюється спеціальними суб'єктами – органами державного управління, в якості яких виступають різні органи виконавчої влади;

2) за своєю суттю, це виконавчо-розпорядча діяльність, спрямована на виконання, приведення в життя законів й підзаконних нормативно-правових

актів шляхом використання необхідних юридично-владних повноважень;

3) універсальний (безперервний) характер діяльності;

4) носить предметний характер (має чіткі просторові межі - територія України; здійснюється щодо конкретних суб'єктів - громадян України, іноземних громадян, які перебувають на території України, юридичних осіб тощо; використовує інформаційні, правові, фінансові, технічні та інші ресурси);

5) здійснюється органами державного управління, які представляють собою спеціально створений розгалужений апарат управління, що будується за ієрархічним принципом;

6) діяльність органів державного управління та виконання їх функцій забезпечує великий корпус державних службовців;

7) підзаконний характер управлінської діяльності;

8) прийняття в процесі державно-управлінської діяльності значної кількості підзаконних нормативно-правових актів.

Таким чином, наявність даних інтерпретацій виявило в державному управлінні різне поєднання двох аспектів, які виражають його фундаментальну сутність: політичного, що полягає у розробці загальних напрямів політики й законів, спрямованих на забезпечення узгодження інтересів різних суспільно-політичних груп, а також адміністративного, що виступає додатком політики і законів до суспільства, соціальних груп та індивідуумам в конкретних суспільно-політичних умовах в формі ієрархічно владної системи підпорядкування. Встановлено, що в широкому значенні, практика державного управління дозволяє забезпечувати єдність розпорядчих та партнерських основ, що характерно для демократичного суспільства. У вузькому - увага акцентується на вертикальному впливі, фактично виключає будь-яке співробітництво між державою та суспільством, висловлюючи при цьому авторитарну тенденцію.

Висновки. Таким чином, державне управління в суспільстві має організуючий, спрямовуючий та контролюючий вплив, як дія суб'єкта державного управління, спрямована на об'єкт державного управління. Характеризуючи державне управління, необхідно насамперед відзначити підзаконну діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного і духовного розвитку.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.

2. Алексеев І. Функції та об'єкти державного управління. Актуальні проблеми державного управління. Вип. 6. Одеса: ОФ УАДУ; Оптімум, 2001. С. 40–46.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. : Ірпінь: ВТФ „Перун”, 2005. – 1728 с.

4. Десятов Т. М. Наука управління загальноосвітнім навчальним закладом /

Т. М. Десятов, О. М. Коберник, Б. Л. Тевлін, Н. М. Чепурна – Харків: Основа, 2004. 240 с.

5. Завадський Й. С. Менеджмент : [навч. посібник] Й. С. Завадський. – К. : Українсько-фінський інститут менеджменту і бізнесу, 1997. – 543 с.

6. Малиновський В. Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

7. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : [монографія] / В. М. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2003. – 220 с.

8. Современный экономический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: – <http://economic-enc.net/word/regulirovat-4269.html>.

9. Тертичка В. Механізм формування і здійснення державної політики / В. Тертичка // Вісник Державної служби України. – 2000. – № 4. – С. 83 – 89.

10. Універсальний словник-енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : – <http://slovopedia.org.ua>.

References:

1. *Administrativne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine]*. Іu.Р. Bytiak (Ed.). Kharkiv: Pravo, 2001. Print.

2. Aliksiev, I. "Funktsii ta ob'iekty derzhavnoho upravlinnia. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia [Functions and Objects of Public Administration. Actual problems of public administration]." *Actual problems of public administration* 6 (2001): pp. 40–46. Print.

3. Busel, V. T. *Velykyj tlumachnyj slovnyk suchasnoi ukrains'koi movy [Great explanatory dictionary of modern Ukrainian language]*. Kiev: Irpen: VTF «Perun», 2005. Print.

4. Desiatov, T.M., Kobernyk, O.M., Tevlin, B.L. and Chepurina, N.M. *Nauka upravlinnia zahal'noosvitnim navchal'nyim zakladom [Science management of a general educational institution]*. Kharkiv: Osnova, 2004. Print.

5. Zavadsky, Y.S. *Menedzhment [Management]*. Kiev: Ukrainian-Finnish Institute of Management and Business, 1997. Print.

6. Malinovsky, V. Ya. *Derzhavne upravlinnyia [Public department]*. Kiev: Atika, 2003. Print.

7. Martynenko, V. M. *Derzhavne upravlinnyia: shlyakh do novoyi paradyhmy (teoriya ta metodolohiya) [Public department: the path to a new paradigm (theory and methodology)]*. Kharkiv: «Master» 2 (2003): 20. Print.

8. *Sovremenny ekonomicheskiy slovar' [Modern economic dictionary]*. Web. 27 Feb. 2019. <<http://economic-enc.net/word/regulirovat-4269.html>>.

9. Tertichka, V. "Mekhanizm formuvannya i zdiysnennya derzhavnoyi polityky [Mechanism of formation and implementation of state policy]." *Bulletin of the State Service of Ukraine* 4. (2000): 83–89. Print.

10. *Universal'nyy slovnyk-entsyklopediya [Universal Dictionary-Encyclopedia]*. Web. 27 Feb. 2019. <<http://slovopedia.org.ua>>.