

УДК 343.2/.7

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2019.4.32>**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КАТЕГОРІЇ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»**

Постановка проблеми. В адміністративно-правовій науці до сих пір не вироблено сталих підходів тлумачення змісту окремих категорій адміністративного права та процесу. Серед таких виступає категорія «державного управління», яка в розрізі трансформації термінологічного апарату дисциплін адміністративно-правового циклу все частіше трактується як публічне управління або ж як публічне адміністрування.

Державне управління в наш час з точки зору практичної реалізації – це не тільки окремий вид державної діяльності, якому притаманні чіткі межі правового регулювання, а, в першу чергу, комплекс конституційних цінностей, прав і свобод людини, що формують основу публічного інтересу. У свою чергу, забезпечення публічного інтересу є ключовим завданням державного управління з огляду на концепцію людиноцентризму в публічно-правових відносинах. Відтак звернення до аналізу теоретичних підходів інтерпретації категорії «державного управління», а також практик її реалізації у площині адміністративно-правового регулювання, на наш погляд, є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика змісту державного управління в адміністративно-правовій теорії, безпосередньо чи опосередковано, досліджувалася у працях практично всіх провідних вітчизняних вчених з адміністративного права, а саме: В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, В. Бевзенка, Ю. Битяка, В. Білоуса, В. Галуцька, В. Гарашука, І. Голосніченка, С. Гречанюка, І. Гриценка, Т. Гуржія, Р. Калюжного, А. Комзюка, С. Ківалова, Л. Коваля, Т. Коломоець, В. Колпакова, О. Кузьменко, Р. Куйбіди, Р. Мельника, О. Мосьондза, О. Миколенка, Н. Нижник, В. Петкова, Д. Приймаченка, Т. Проценка, О. Рябченко, А. Селіванова, С. Стеценка, В. Тимошука, М. Тищенко, О. Ярмаши та інших. Крім того, зміст державного управління є предметом наукового пошуку фахівців з інших спеціальностей, економічних, політичних та суспільних. Проте з огляду на трансформацію вітчизняної адміністративно-правової теорії питання аналізу змісту та інтерпретації категорії «державного управління» завжди є актуальним та таким, що потребує вироблення нових підходів щодо його розуміння.

Метою статті є проведення аналізу та з'ясування змісту категорії «державне управління» у площині інтерпретації наявних теоретико-правових підходів.

Виклад основного матеріалу. Колективом вчених на чолі з академіком Національної академії державного управління при Президенті України Ю. Ковбасюком (К. Ващенко, Ю. Сурмін, В. Бакуменко, М. Мілинська, О. Ігнатенко, М. Іжа, В. Луговий, В. Загорський, В. Ландсман, А. Попок, О. Рафальський, С. Серьогін, І. Валентюкбуло) розроблено та уніфіковано класифікацію наявних у теорії державного управління варіантів визначення самого поняття «управління» за такими підходами (критеріями): загальним (організація діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів; наука і практика керівництва організаціями; наука і мистецтво, в якому поєднується об'єктивне й індивідуальне; організація і реалізація цілеспрямованих впливів; організація та координація діяльності з використання ресурсів із метою досягнення бажаного результату; механізм, що реалізує систему інтересів усіх учасників виробництва: суспільних, колективних, індивідуальних); функціональним (цілеспрямована координація суспільного відтворення; планування, організація, мотивація праці і контроль; планування, організація, управління персоналом, мотивація та контроль; цілеспрямований вплив на колективи людей із метою організації та координації їхньої діяльності); процесуальним (процес діяльності, прийняття і реалізація управлінських рішень; процес або форма діяльності, що передбачає керівництво певною групою людей під час орієнтації її на досягнення мети організації; особистий вплив керівника на поведінку інших для досягнення тієї чи іншої мети (тобто пошук відповідних управлінських рішень, їх реалізація і контроль ефективності); усвідомлена цілеспрямована діяльність людини, за допомогою якої вона упорядковує і підкоряє своїм інтересам елементи зовнішнього середовища – суспільства, живої та неживої природи, техніки; системна, конкретна практична діяльність із свідомої організації всього суспільного виробництва на всіх стадіях його поширеного відтворення; цілеспрямований вплив на об'єкт управління для зміни його стану або поведінки відповідно до змінюваних обставин); суб'єктно-об'єктивним (упорядкування, регулювання будь-якої системи за умов змінювання внутрішнього середовища; цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом у системі управління, виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань; усвідомлена діяльність людей, спрямована на створення оптимальних умов функціонування об'єкта; діяльність органів і кадрів

управління щодо впливу на керований об'єкт за допомогою обраних методів для досягнення поставленої мети) [1, с. 7].

Відтак у розрізі теорій державного управління категорія «управління» є цілеспрямованою взаємодією суб'єкта і об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання основних функцій та супроводжується домінуванням відносин підпорядкування, що характеризуються залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем централізації, відповідальністю суб'єкта за стан системи [1, с. 13].

У юридичній літературі управління визначається як комплекс необхідних засобів впливу на групу суспільства або його окремих ланок із метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення і розвитку. Відповідне трактування надало змогу виокремлювати самостійну сферу соціального управління, що складається з управління суспільством, державного управління, управління у громадських організаціях та управління виробництвом [2, с. 70].

У нормативно-правовій базі України визначення категорії «державне управління» можна зустріти в термінологічному словнику Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженою ще у 1998 році Указом Президента «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». Відповідно, державне управління трактується як вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. У той же час законодавець наголошує, що державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. На підставі чого в Концепції резюмовано, що поняття «державне управління» за змістом є ширшим, ніж поняття «виконавча влада».

У свою чергу, в даній Концепції сформульовано зміст системи державного управління як складного поняття, зміст якого включає такі складові елементи:

1) суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади;

2) об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави;

3) управлінську діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління [3].

У той же час на теоретичному рівні значення та зміст категорії «державне управління» ставало предметом наукових пошуків практично всіх провідних вчених адміністративних шкіл України.

Так знаний харківський вчений Ю.П. Битяк інтерпретував державне управління у якості самостійного виду 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 [4, с. 261]. При цьому вчений сутність державного управління вбачає в досягненні мети, а саме у створенні найбільш сприятливих умов для функціонування виконавчої влади, що відповідає інтересам громадян, суспільства та держави. А також у досягненні цілей державного управління через визначення принципів, форм та змісту управлінської діяльності, зокрема: вирішення питань стосовно системи та структури органів управління залежно від їх функціонального призначення; розмежування між органами управління компетенції; встановлення завдань, повноважень, прав та обов'язків; урегулювання правових форм взаємодії вищих і нижчих ланок адміністративної системи; обрання оптимальних методів управлінської діяльності та форм їх реалізації [5, с. 12].

Російський вчений Г.В. Атаманчук під державним управлінням розуміє практичний, організуючий, регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну діяльність людей із метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [6, с. 33].

Значно вужче категорію «державного управління» тлумачив відомий київський вчений В.Б. Авер'янов, що вважав державне управління як особливий і самостійний різновид діяльності держави, яка реалізується органами виконавчої влади [7, с. 6].

Зарубіжний досвід інтерпретації та розуміння державного управління відомий двома основними підходами – американським та європейським.

В основу першого покладено «людину економічну», й акцент зроблено на створенні максимальних умов для отримання прибутку внаслідок її діяльності, а в основу другого – «людину адміністративну», і зроблено акцент на максимально можливому правовому врегулюванні будь-яких суспільних відносин і чіткому дотриманні встановлених норм права.

У так званому американському підході, зорієнтованому на всі процеси і функції управління у спектрі повноважень держави, державне управління розглядається як галузь, що включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, а в другому, так званому європейському, державне управління розглядається як підгалузь права. Інакше кажучи, перший підхід передбачає поєднання політичних, правових та адміністративних функцій, а другий – їх розмежування, тобто визначення державного управління як усієї законодавчої та несудової діяльності держави, або як підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави [1, с. 24].

Між тим у країнах ЄС система державного управління ототожнюється з категорією «публічного адміністрування», яка демонструє, перш за все, власним громадянам добрі (належні) механізми врядування крізь призму забезпечення реалізації та захисту

основоположних прав та свобод людини. З іншого боку, публічне адміністрування встановлює дієві запобіжники, як то чіткість меж застосування адміністративного примусу, суворота протидія економічним правопорушенням особливо у сфері оподаткування та діяльність у сфері запобігання корупційним ризикам [8, с. 9].

На даний час очевидним є те, що в умовах світового швидкого розвитку іт-систем, розроблення та запровадження нових іт-механізмів у системи управління, наприклад, механізму електронного документообігу, надання адміністративних е-послуг, заміни фізичних ресурсів на технологічні в різних ринкових сферах, Україна в порівнянні із західними країнами значно поступається. Те саме стосується і системи управління держави в Україні, що нагально потребує корінних змін у площині переосмислення як цілей та мети в дусі сприяння реалізації конституційних прав та свобод, так і практичних засобів та механізмів управління, вертикальної та горизонтальної координації взаємодії органів публічної адміністрації в русі повсякчасного оновлення е-сервісів у рамках іт-простору. Мова йде не про сучасні технологічні та іт-новації, які характерні для економічно розвинутих країн із стабільно-потужною фінансовою системою (як приклад – країни великої сімки), а про банальне запозичення належних практик урядування, які повинні спрощувати та полегшувати доступ громадян до публічної служби, та надання адміністративних послуг [8, с. 9–10].

Відзначимо, що нинішня модель державного управління формально відповідає демократичним стандартам та положенням, регламентованим Конституцією, проте фактично рівень добробуту населення, фінансова та соціально-економічна статистика засвідчує суттєвий дисонанс із країнами ЄС, причому мова йде про країни східного фронту ЄС, які ще за часів здобуття Україною незалежності перебували на одному рівні розвитку, а за окремими показниками навіть поступалися. Відтак цілком очевидним є факт відсутності дієвості теперішньої системи державного управління, здатності якісного впливу, координування та контролю на окремі сфери, перш за все вітчизняної економіки та сфер господарювання. У свою чергу, це свідчить про неефективність адміністративного механізму, зокрема його реалізації як у вертикальній, так і в горизонтальних площинах. Відповідно, ситуація, що склалася, потребує нагального реагування з боку політичного керівництва держави та громадських інститутів, взаємної консолідації сил та ресурсів, спрямованих на вдосконалення системи державного управління за прикладом публічного адміністрування. При цьому зауважимо, що в останні роки Україна доклала значних зусиль у напрямку реформування та онов-

лення системи державного управління. Перш за все в період з 2012 по 2018 роки системно оновлено нормативно-правову базу, зокрема прийняті закони «Про адміністративні послуги», «Про державну службу», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», було внесено зміни у блок Законів, які регулюють адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації, правоохоронних органів, системи судоустрою та судочинства щодо приведення їх діяльності до стандартів ЄС, утворено систему органів антикорупційної спрямованості (НАБУ, САП, НАЗК) та вдосконалено адміністративні порядки відправлення адміністративного, цивільного, господарського та кримінального судочинства. Тим самим було започатковано масштабну адміністративну реформу, яка триває і досі, охопивши практично усі напрями та сфери публічного адміністрування [8, с. 10].

Висновки. Таким чином, на наш погляд, державне управління є категорією багатогранною, яка, враховуючи вітчизняні традиції трансформації доктрини адміністративного права, зумовлюється державною діяльністю, предметом якої є управлінський вплив, і окремим видом діяльності органів публічної адміністрації у класичному розумінні (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування). З іншого боку, державне управління можна розглядати в якості правового механізму щодо забезпечення реалізації прав людини в політичній та адміністративній сферах публічного управління (адміністрування).

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Сурмін Ю.П. [та ін.]. Державне управління : підручник у 2 т. Київ, Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
2. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право: навч. посіб. 3-тє вид. Київ : Алерта, ЦУЛ, 2011. 696 с.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
4. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. Харків : Право, 2001. 528 с.
5. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Богуцький В.В. та ін. Адміністративне право : підручник 2-ге вид. Харків : Право, 2013. 656 с.
6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций 4-е изд. Москва : Омега-Л, 2006. 584 с.
7. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / упоряд.: О.Ф. Андрійко (керівник колективу), В.П. Нагребельний, Л.Є. Кісіль, Ю.С. Педько та ін. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
8. Тернушак М.М. Правова природа адміністративного процесу в контексті публічного адміністрування : монографія / за заг. ред. д.ю.н. проф. Т.О. Проценка. Київ : ДНДІ МВС України; Харків : Мачулін 2019, 266 с.

Тернушак М.М. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КАТЕГОРІЇ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

У статті проведено теоретико-правове дослідження категорії «державного управління». Проаналізовано сутнісний зміст категорій «управління» та «державне управління» в розрізі адміністративно-правової теорії та нормативного забезпечення. Констатовано, що державне управління є категорією багатогранною, яка,

враховуючи вітчизняні традиції трансформації доктрини адміністративного права, з одного боку, зумовлюється державною діяльністю, предметом якої є управлінський вплив, і окремим видом діяльності органів публічної адміністрації у класичному розумінні (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування). З іншого боку, державне управління можна розглядати в якості правового механізму щодо забезпечення реалізації прав людини в політичній та адміністративній сферах публічного управління (адміністрування).

Зазначено, що у країнах ЄС система державного управління ототожнюється з категорією «публічне адміністрування», яка демонструє власним громадянам добрі стандарти врядування крізь призму забезпечення реалізації та захисту основоположних прав та свобод людини.

Окреслено, що наявні практики державного управління в Україні формально відповідають демократичним стандартам та положенням, регламентованим Конституцією, проте фактично рівень добробуту населення, фінансова та соціально-економічна статистика засвідчує дисонанс із країнами ЄС, що зумовлює факт відсутності дієвості теперішньої системи державного управління, здатності якісного впливу, координування та контролю на окремі сфери вітчизняної економіки та сфер господарювання. В останні роки Україна доклала значних зусиль у напрямку реформування та оновлення системи державного управління, зокрема в період з 2012 по 2018 роки було системно оновлено нормативно-правову базу та вдосконалено процедури надання адміністративних послуг населенню.

Ключові слова: державне управління, державна діяльність, публічне адміністрування, права людини, виконавча влада.

Ternushchak M.M. THEORETICAL-LEGAL CHARACTERISTICS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION CATEGORY

The article provides a theoretical-legal study of the category of “public administration”. The essential content of the categories of “administration” and “public administration” in the context of administrative-legal theory and normative support is analyzed. It is stated that public administration is a multifaceted category, which, taking into account the national traditions of transformation of the doctrine of administrative law, on the one hand, is determined as a state activity which is the subject of administrative influence, and as a separate type of activity of public administration bodies in the classical sense of government). On the other hand, public administration can be regarded as a legal mechanism for ensuring the realization of human rights in the political and administrative spheres of public administration (administration).

Public administration in our time, from the point of view of practical implementation, is not only a separate type of state activity, which has clear boundaries of legal regulation, but, first of all, a set of constitutional values, human rights and freedoms that form the basis of public interest. In turn, securing public interest is a key task of public administration, given the concept of human-centrism in public-law relations.

In the regulatory framework of Ukraine, the definition of the category “public administration” can be found in the terminology dictionary of the Concept of Administrative Reform in Ukraine, approved in 1998 by the Presidential Decree “On Measures to Implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine”. Accordingly, public administration is interpreted as a type of activity of the state, which consists in the implementation of its administrative, that is, organizing influence on those spheres and branches of public life that require a certain intervention of the state by using the powers of the executive order.

It is noted that in EU countries the existing system of public administration is identified with the category of “public administration”, which essentially demonstrates to its citizens good (proper) standards of governance through the prism of ensuring the realization and protection of fundamental human rights and freedoms.

It is emphasized that the existing practices of public administration in Ukraine formally meet the democratic standards and provisions regulated by the Constitution, but in fact the level of welfare of the population, financial and socio-economic statistics testify to a significant dissonance with the EU countries, which determines the fact that the current system of public administration is ineffective, , coordination and control on particular spheres, first of all domestic economy and spheres of management. In recent years, Ukraine has made considerable efforts towards reforming and updating the public administration system, in particular, from 2012 to 2018, the regulatory framework has been systematically updated and procedures for providing administrative services to the public have been improved.

Key words: public administration, public activity, state government, human rights, executive power.