

УДК 351

О. С. Шешотова

старший лаборант кафедри господарського та адміністративного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

АНАЛІЗ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» ТА «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ»

У статті висвітлено актуальні питання визначення поняття «державне управління», «публічне управління та адміністрування». Проаналізовано велику кількість підходів до визначення цих понять. Охарактеризовано ознаки державного управління та виявлено відсутність ознак публічного управління та адміністрування.

Ключові слова: державне управління, публічне управління, публічне адміністрування, органи державної влади, виконавча влада, адміністративне право.

Постановка проблеми. На сьогодні не існує чіткого визначення поняття державного управління та не до кінця зрозуміло, в чому виявляється його державно-правова сутність. Багато радянських та вітчизняних науковців дають визначення поняттю «державне управління», виділяють ознаки та класифікують принципи цього інституту. З появою таких термінів, як «публічне управління» і «публічне адміністрування» з'явилась потреба проаналізувати ці поняття та визначити, який термін доцільніше використовувати в науці.

Дослідження даного питання важливе як з юридичної точки зору, так і з практичного боку, адже будь-яка особа в державі постійно перебуває у нерозривному зв'язку з державою, в особі відповідних державних органів, з якими безпосередньо виникають правовідносини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вчених, які займалися розглядом даного питання, слід відзначити С.В. Ківалова, В.Б. Авер'янова, Б. П. Курашвілі, В.Б. Дзюндзюка, В.М. Мартиненка, Г.П. Ситника, О.Ю. Волковича, А.О. Дегтяра, Ю.П. Битяка, Г.В. Атаманчук, В.В. Цветкова, В.Я. Малиновського та інших.

Метою статті є визначення поняття «управління», поняття «державного управління» з юридичної точки зору; ана-

ліз ознак державного управління; визначення поняття «публічне управління та адміністрування», його характеристика.

Виклад основного матеріалу. У сучасній літературі досі не існує загальновищого поняття державного управління. Як зазначив В.Б. Авер'янов, одні науковці його розкривають з точки зору суті, реального змісту, а інші – відповідно до форм, яких воно набирає і в яких функціонує. Найчастіше воно визначається шляхом відмежування одних видів державної діяльності від інших – вся позазаконодавча та позасудова діяльність держави і становить зміст державного управління. Таке формальне визначення не розкриває справжньої суті державного управління, його призначення [1, с. 1].

В широкому розумінні державне управління є сукупністю усіх видів діяльності всіх державних органів, тобто фактично виступає всіма формами реалізації державної влади.

Стаття 6 Конституції України встановлює, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України та інших нормативно-правових актів.

Отже державне управління в широкому розумінні характеризує всю діяльність держави за організуючим впливом зі сто-

рони спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини.

У вузькому розумінні державне управління розглядається як сукупність державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності держави. Тобто, державне управління у вузькому значенні – це відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів, а саме – виконавча гілка влади.

Саме вузьке розуміння державного управління є основним в адміністративному праві, оскільки немає реальної потреби використовувати тут широке розуміння державного управління.

На думку В.Б. Авер'янова, під державним управлінням потрібно розуміти особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [1, с. 6].

Г.В. Атаманчук зазначає, що державне управління – це практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу [2, с. 38].

Можна зробити висновок, що державне управління – це частина соціального управління, тобто управління людьми та їх колективами.

В.В. Цветков визначає державне управління, як матеріалізоване вираження державної влади, що здійснює визначені нею спільні цілі й завдання у межах системи цієї влади, виходячи з принципу поділу влади [4, с. 102]. Тобто, це такий вид державної діяльності, у межах якої практично функціонує виконавча гілка влади.

В сучасному юридичному просторі часто використовуються поняття «публічне управління та адміністрування». Публічне управління є різновидом суспільно-корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами виконавчої влади, отже воно є формою діяльності органів державної влади. Нині це поняття широко використовується науковцями, виникають дискусії стосовно тотожності чи відмінності понять «державного управління» та «публічного управління», доцільності чи недоцільності вико-

ристання поняття «публічного управління та адміністрування».

Публічне адміністрування також розглядається в широкому та вузькому значеннях. В широкому значенні воно передбачає взаємодію суб'єктів з трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою та судовою на різних рівнях прийняття рішень, а у вузькому значенні публічне адміністрування пов'язане лише з виконавчою гілкою влади і розглядається як професійна діяльність державних службовців.

С.О. Андреев визначає, що в науковій та освітній сферах має все ж таки використовуватися термін «державне управління», що дозволить зберегти наукову галузь, передусім теоретико-методологічні напрацювання її фундаторів, а також сприятиме державницькому мисленню в майбутніх управлінців, якого в них бракує внаслідок дезорієнтації, викликані наявною термінологічною плутаниною [5, с. 16].

Своєю чергою К.О. Колесникова визначає, що державне управління та публічне адміністрування є підвидами соціального управління.

Фактично публічне адміністрування є зв'язком між державним управлінням та публічним управлінням і забезпечує організацію та втілення його рішень.

Автор вважає за доцільне використання публічного адміністрування, оскільки воно впроваджує демократичні цінності та сприяє сталому розвитку нашої держави в процесі суспільної трансформації. Далі розглянемо ознаки, що характеризують державне управління та публічне управління.

Оскільки державне управління є важливим інститутом адміністративного права, йому притаманні певні ознаки, а саме: владний характер, який характеризується наявністю у суб'єкта управління певних повноважень, делегованих державою; підзаконний характер, тобто діяльність у галузі державного управління спрямована на виконання вимог законів; масштабність, яка проявляється в управлінському впливі на економіку, соціально-культурну та адміністративно-політичну сфери; систематичність (суть є в тому, що державне управління здійснюється не інколи, а діє на постійній основі, що є запорукою

якісного результату здійснення такої діяльності); підпорядкованість – наявність в системі органів, що здійснюють державне управління в ієрархічній послідовності (наявність вищих, середніх та нижчих функціональних органів здійснення управлінської діяльності); підконтрольний характер (наявність органів, які здійснюють контроль та нагляд за виконанням функцій державного управління).

Професор в галузі адміністративного права В.В. Цветков запропонував свою класифікацію характерних рис державного управління [4, с. 127]:

– державне управління є передусім соціальним, політичним явищем;

– державне управління виступає як процес реалізації державної влади, є її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, і поза нею не існує. Зміст влади якнайповніше виявляється в державному управлінні;

– державне управління – це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, чим підкреслюється його виконавче призначення – організаторська виконавчо-розпорядча діяльність державних органів;

– діяльність органів державного управління здійснюється на підставі й на виконання законів, тобто державне управління – підзаконна діяльність, хоча й володіє владно-розпорядчими повноваженнями.

Враховуючи вищезазначені ознаки державного управління, різні трактування цього інституту, державне управління можна розглядати як цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, що відображені у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

На відміну від державного управління, публічне управління і адміністрування не має чітко визначених ознак. Нам близька думка Колеснікової К.О щодо розділення публічного управління та адміністрування на дві категорії. Як наслідок, з'являється потреба виділяти окремо ознаки

для публічного управління та публічного адміністрування. В науковій літературі ці ознаки не визначені і не виділені. Публічне управління є процесом колективним, під час якого відбувається прийняття та реалізація стратегічних рішень на основі узгодження і координування мети і дій усіх учасників цього процесу. В свою чергу публічне адміністрування є складовою частиною системи державного управління. Публічне адміністрування – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на прийняття адміністративних рішень та надання адміністративних послуг.

Висновки і пропозиції. Проаналізувавши поняття «державне управління» та поняття «публічне управління та адміністрування», ми дійшли висновку, що категорія державне управління є чинною і доцільніше використовувати саме цей термін, оскільки він юридично обґрунтований. Поняття «публічне управління та адміністрування» слід розділити на окремі категорії – «публічне управління» та «публічне адміністрування». В ході дослідження було виявлено, що чітко визначеними є ознаки державного управління, що ж до ознак публічного управління та публічного адміністрування, не можна сказати те саме. Публічне адміністрування виступає своєрідним «зв'язком» між державним управлінням та публічним управлінням, оскільки будь-яка управлінська діяльність здійснюється через публічні адміністрації. В цих умовах виникає потреба в дослідженні питання виділення ознак публічного управління та адміністрування.

Список використаної літератури:

1. Державне управління в Україні: навчальний посібник; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Вид-во ТОВ «СОМІ», 1999. 310 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций; изд. 2-е, дополн. М.: Омега-Л, 2004. 400 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
4. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика К.: Юридична думка, 2007. 336 с.

5. Андреев С.О. Імплементация у науку, освіту та практику терміна «публічне управління та адміністрування»: виклики та загрози для галузі науки «державне управління». Матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні проблеми управління: імперативи забезпечення сталого розвитку» (23–24 листопада 2017 р. м. Київ)/ Укладачі А.А. Мельниченко, О.А. Акімова, К.О. Семенова. К.:ТОВ НВП «Інтерсервіс». 276 с.
6. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків. регіональний ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Харків: Магістр, 2003.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.

Шешотова О. С. Анализ теоретических подходов к определению понятий «государственное управление» и «публичное управление и администрирование»

В статье освещены актуальные вопросы определения понятия «государственное управление», «публичное управление и администрирование». Проанализировано большое количество подходов к определению этих понятий. Охарактеризованы признаки государственного управления и выявлено отсутствие признаков публичного управления и администрирования.

Ключевые слова: государственное управление, публичное управление, публичное администрирование, органы государственной власти, исполнительная власть, административное право.

Sheshotova O. Analysis of theoretical approaches to the definition of concepts "public administration" and "public administration and administration"

The article covers topical issues of definition of «Governance», «Public administration and management». A large number of approaches to the definition of these concepts are analyzed. Features of governance are characterized and the absence of signs of public administration and public management.

Key words: governance, public administration, public management, public authorities, executive, Administrative Law.