ФП 2012-4
ISSN 1995-6134

УДК 351.1

Т.Є. КАГАНОВСЬКА, докт. юрид. наук, доц., Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

ЗМІСТ ДОКТРИНАЛЬНИХ ПІДХОДІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ключові слова: *державне управління, поняття, термін, дефініція, «широке» і «вузьке» тлумачення, розуміння, визначення*

Поступова реалізація в Україні політичної та адміністративної реформ, необхідність вирішення цілої низки проблем правового та організаційного характеру, які постають на цьому шляху, обумовлюють нагальну потребу у науково-теоретичному обґрунтуванні основоположних категорій, які відображають зміст процесу реформ.

Однією з таких основних категорій, яка вимагає чіткого визначення змісту є поняття «державне управління». Зазначена теоретико-методологічна проблема постала досить давно, навіть у радянській юридичній науці фактично ніколи не зникало питання щодо співвідношення «широкого» та «вузького» тлумачення державного управління. Проте, незважаючи на велику кількість праць, присвячених проблемам державного управління, можна відмітити відсутність узгодженості позицій науковців щодо чіткого визначення змісту цього поняття.

Слід наголосити, що визначення поняття «державне управління» на законодавчому рівні відсутнє, то ж науковці його зазвичай формулюють, узагальнюючи всі ознаки, перераховуючи елементи або ознаки цього поняття, характеризуючи зміст діяльності, що становить його сутність тощо.

При цьому звернення до аналізу державного управління, як відзначає А. Коваленко, відбувається також у контексті дослідження як загальних проблем функціонування державної влади, так і спеціальних питань реалізації виконавчої влади, виконавчо-розпорядчої діяльності тощо [1, с.41–42].

На думку Жан-Люка Сорона, значні галузі у сфері виробництва матеріальних благ та забезпечення прав і свобод громадян стали можливими в країнах Західної Європи саме завдяки створенню зазвичай складних, але ефективних систем державного управління [2, с.10–11].

У цьому сенсі варто погодитись з В. Цвєтковим, який указував на те, що в юридичній і політологічній літературі, як вітчизняній, так і зарубіжній, ще не вироблено сталого й загальновизнаного поняття державного управління [3, с.30].

Доволі показовою є позиція Ю. Козлова. Надаючи визначення змісту поняття державного управління, він пропонує таку дефініцію: «державне управління – це виконавча діяльність держави, що здійснюється органами державного управління чи виконавчим апаратом» [4, с.8]. Водночас основною метою державного управління, на його думку, є втілення (реалізація) вимог законів, що приймаються законодавцем. Наведені визначення свідчать про доволі чітку тенденцію до ототожнення державного управління та виконавчої діяльності. Однак, окреслюючи коло суб'єктів державного управління, Ю. Козлов зазначає, що до них відносяться всі органи державної влади, які здійснюють державно-організаційну діяльність, зміст якої розкривається в таких функціях: а) нормування елементів об'єктів управління, а також апарату управління; б) впорядкування зв'язків між всіма тими, хто є долученим до сфери управління; в) вирішення будь-яких загальних і конкретних питань, пов'язаних із функціонуванням об'єктів управління [4, с.11]. Також активну участь у розв'язанні цієї проблеми взяли і такі дослідники, як М. Піскотін, В. Юсупов, Н. Волков, В. Власов, С. Студеникін та інші.

Отже, проблема визначення змісту та сутності державного управління складає одну з ключових проблем у юридичній науці взагалі. Саме тому, з огляду на існування низки під-

© Кагановська Т.Є., 2012

ISSN 1995-6134

ходів щодо визначення змісту і сутності державного управління, видається корисним провести загальну їх класифікацію, вказати на ті проблеми, з якими стикаються сучасні юристи в процесі реалізації того чи іншого способу аналізу поняття державного управління.

Одним із перших способів тлумачення державного управління, який було запропоновано наприкінці XIX – початку XX ст., було його «негативне» чи «відмежувальне» визначення. Поняття державного управління, яке асоціювалося з діяльністю виконавчої влади, було визначене як «не судова» та «не законодавча» діяльність. Проте, навіть перші спроби оперувати подібною дефініцією державного управління поставили перед науковцями значну кількість проблем. По-перше, чи окреслює державне управління всю сферу реалізації державної влади? І, по-друге, чи означає це, що органи законодавчої і судової влади позбавлені можливості здійснювати регулятивний вплив на суспільство та суспільні відносини? Однак чи не найбільш серйозною проблемою було те, що «негативне» розуміння державного управління не давало жодної відповіді щодо змісту цього поняття.

Спробою відповісти на ці запитання стала 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 окремими посадовими особами. Зокрема у дефініції В. Власова та С. Студеникіна державне управління пропонувалось розуміти як виконавчо-розпорядчу діяльність уповноважених органів державної влади щодо реалізації законів [5, с.8]. Майже таке саме визначення державного управління дає і сам С. Студеникін: «державне управління – це виконавча і розпорядча діяльність органів державної влади» [6, с.5].

Серед радянських учених прибічником цього підходу був В. Юсупов, який визначив, що «державне управління – це владна організуюча діяльність виконавчо-розпорядчих органів державного управління» [7, с.19]. На думку вченого, будь-яка діяльність органів державної влади, яка містить у собі такі елементи: а) право видавати юридичні акти, б) право реалізовувати юридичні акти, в) право здійснювати нагляд за реалізацією юридичних актів, г) право захищати юридичні акти, має характеризуватися поняттям державного управління. Г. Петров намагався довести, що найбільш адекватним і науково обґрунтованим поняттям державного управління є таке: «державне управління – це діяльність виконавчих і розпорядчих органів державної влади, яка покликана реалізовувати закони, здійснювати керівництво та організацію господарського, культурного та оборонного будівництва». При цьому суб'єктами державного управління виступають виключно органи виконавчої влади (тобто ті органи, які реалізують виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність щодо здійснення законів держави), тоді як законодавча, судова та прокурорська діяльність принципово не повинні розглядатися як дотичні до сфери державного управління [8, с.6–8].

Однак самі поняття «виконавчої» та «розпорядчої» діяльності також потребували власного визначення. У результаті утворювалась типова логіко-юридична помилка, коли одне невідоме (поняття «державне управління») витлумачувалося через інше невідоме (поняття «виконавчої» та «розпорядчої» діяльності).

Таким чином, наступним кроком щодо висвітлення змісту поняття державного управління став аналіз його специфіки і способів його реалізації. У цьому сенсі значна кількість науковців виявила свою підтримку тезі щодо глибинного зв'язку управлінської діяльності з процесом функціонування виконавчої влади. Результатом цього стало фактичне ототожнення державного управління з управлінською діяльністю органів державної виконавчої влади. Л. Коваль характеризує цей феномен як діяльність спеціально утворюваних органів, державно-службових посад, що складають систему органів виконавчої влади [9, с.28]. При цьому, надаючи класифікації видів державної влади, він асоціює кожен із них зі специфічною системою владних органів. Так, представницька влада реалізується через за-

ISSN 1995-6134

конодавчі 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, всі з яких утворюються у передбаченому конституцією порядку для реалізації виконавчої влади [9, с.31].

До висновку про спільність реалізації державного управління та діяльності виконавчої влади доходить Ю. Тихомиров, який, виходячи зі сформульованих ним п'яти ознак державного управління [10, с.45] визначає його як процес діяльності органів саме цієї гілки державної влади.

Дещо інший спосіб обґрунтування зв'язку державного управління з виконавчою владою запропонував Ю. Козлов. Він спробував визначити основні властивості державного управління: 1) 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; 2) державне управління – це прерогатива спеціальних суб'єктів, які окреслюються поняттям виконавчо-розпорядчих органів державної влади, чи органів державного управління; 3) державне управління – це виконавча діяльність, здійснювана в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом; 4) державне управління – це підзаконна діяльність, яка носить вторинний характер порівняно з законодавчою діяльністю [11, с.19]. Після чого він сформулював власне визначення державного управління як форми практичної реалізації виконавчої влади.

Д. Овсянко вважає, що центральним поняттям науково-юридичного 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 [12, с.124]. Для А. Пікулькіна, державне управління є способом реалізації державною владою розпорядчо-дозвільних функцій, спрямованих на виконання законів, інших нормативно-правових актів та політичних рішень [13, с.19]. Л. Гордієнко, описуючи такі функції держави як планування, організація, регулювання, облік і контроль, зазначає, що реалізація цих завдань і є державним управлінням, суб'єктом якого виступає виконавча влада [14, с.17].

Тобто, по суті, сфера державного управління ототожнюється цими авторами з такою специфічною функцією виконавчої влади як виконання державних законів. Причому навіть з огляду на використання загальної схеми реалізації взаємовпливів суб'єкта та об'єкта управління ані Д. Овсянко, ані А. Пікулькін не вводять до кола свого розгляду управління у сфері законодавчої та судової влади.

Не меншу кількість аргументів на користь цього способу розуміння державного управляння, 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 [15, с.261]. Тобто, характеризуючи державне управління як підзаконну, виконавчо-розпорядчу діяльність, він тим самим вказує на належність державного управління до загальної сфери дії виконавчої гілки державної влади. Схожу позицію щодо розуміння сутності державного управління висловив Ю. Шемшученко, для якого визначення сутності державного управління має виходити з факту об'єктивної і безпосередньої єдності управлінської діяльності і виконавчої влади [16, с.5].

Так само про тісний зв'язок поняття державного управління з виконавчою владою,

ISSN 1995-6134

пише В. Колпаков. Зокрема, окреслюючи державне управління як спосіб здійснення виконавчої влади, він наголошує на тому, 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 лише виконавчої, а й інших видів адміністративної влади» [17, с.37]. В. Авер'янов, вказуючи на співвідношення виконавчої влади і державного управління, характеризує їх так: «виконавча влада і державне управління є своєрідними сторонами – умовно кажучи «статикою» і «динамікою» – єдиного явища, яке прийнято визначати як управлінську (або адміністративну) сферу діяльності держави» [18, с.37].

Зрештою, подібний метод ототожнення сфери діяльності виконавчої влади з процесами державного управління, який Б. Курашвілі визначив як «умовне розуміння державного управління» [19, с.89–90], має свої глибокі корені в радянській політико-правовій практиці, коли концепція патерналістської держави, яка одночасно «все знала» і «всім керувала», логічно приводила до висновку про концентрацію всіх повноважень стосовно управління суспільством і державою в єдиному владному центрі, основу якого складала система органів виконавчої влади. Про це свідчить і те, що в радянській юридичній науці поняття виконавчої діяльності та державного управління багатьма авторами вживалися як практично тотожні (В. Власов, С. Студеникін, Н. Волков, Г. Яковлев, Г. Петров, І. Кисліцин, В. Ардашкін).

Хоча, описуючи цей підхід до визначення державного управління, не слід пов'язувати його виключно з юридичною наукою. Адже серед західних дослідників ми також можемо знайти чимало прикладів реалізації саме цієї методологічної програми. Так, Конрад Хессе хоча й розмежовує такі поняття як «державне управління» та «адміністративне управління», але під першим він має на увазі діяльність всіх органів виконавчої влади щодо реалізації загальних цілей управління суспільством і державними справами, а під другим – діяльність щодо виконання конкретних і здебільшого технічних завдань та вирішення організаційних проблем [20, с.260]. Тобто навіть з огляду на використання двох понять («державне управління» та «адміністрування») у К. Хессе, по суті, йдеться не про «вузьке» і «широке» тлумачення державного управління, а лише про різний технічний спосіб діяльності одних і тих самих органів виконавчої влади.

Проте крім щойно зазначеного підходу до визначення поняття державного управління, який може бути охарактеризовано як «вузький» чи «спеціальний», у сучасній науці адміністративного права доволі широко застосовується інша концепція розуміння сутності цього феномену. Зокрема такі вчені, як Ф. Нігро, Д. Гринвуд, Р. Грегорі, У. Джон та інші наполягають на тому, що державне управління не можна асоціювати виключно з діяльністю виконавчої влади, але слід розглядати як сукупну діяльність та взаємодію всіх трьох гілок державної влади, яка є відмінною від управління в приватному секторі і пов'язана з формуванням державної політики і політичним процесом в цілому. Про це ж пише і Глен Райт, коли наголошує, що державне управління є багатодисциплінарною галуззю досліджень і не повинне асоціюватися виключно зі сферою дії адміністративного права, оскільки воно: а) охоплює всі три гілки влади, а також їхній взаємозв'язок; б) є частиною політичного процесу; в) істотно відрізняється від приватного управління [21, с.10–11].

Серед радянських учених одним із перших цю думку висловив Г. Атаманчук, який, застосовуючи категорії взаємодії суспільства і держави, сформулював і виніс у коло обговорення наукової юридичної спільноти тезу про неприпустимість «втискати» державне управління у вузькі межі адміністративного права [22, с.15]. При цьому він спирався на більш ранні дослідження В. Афанасьєва, який доводив необхідність розгляду поняття державного управління в двох основних аспектах: а) як управління всім суспільством; б) як управління лише державними справами [23, с.22–52]. На думку Г. Атаманчука, у найзагальнішому

ISSN 1995-6134

вигляді державне управління має бути визначене як вплив держави через систему її органів на суспільні відносини [24, с.21]. Якщо надати 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 й спрямований на безпосередню практичну організацію та регулювання поведінки і діяльності людей, їх колективів, суспільства в цілому.

Аналізуючи термін 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, застосовуючи поняття державного управління, ми відмежовуємо його від таких видів управління як суспільне управління, менеджмент та самоврядування. Тобто в основі державного управління лежать ознаки: а) державна влада; б) його вплив на все суспільство; в) системність. На підставі цього він формулює визначення державного управління: «державне управління – це практичний, організуючий та регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей у цілях її впорядкування, збереження чи перетворення, який спирається на її владну силу» [25, с.38].

А. Лунєв також намагався представити державне управління як процес реалізації державної влади не лише органами виконавчої влади, але й усіма її суб'єктами [26, с.7–15]. Він сформулював свою позицію, окресливши державне управління як діяльність держави, здійснювану через її органи та спрямовану на об'єднання зусиль громадян і державних органів для вирішення завдань економічного, соціально-культурного та адміністративно-політичного характеру. Для М. Піскотіна основною складовою державного управління були ті об'єкти, на які воно спрямовувалось, у результаті чого до суб'єктів державного управління ним віднесені практично всі органи державної влади, які забезпечували підтримання в суспільстві правопорядку, здійснювали керівництво господарством та соціально-культурним розвитком, реалізовували функції обслуговування суспільних потреб та впорядкування суспільних відносин [27, с.35]. М. Лебедєв запропонував власну модель обґрунтування «широкого» тлумачення державного управління. Державне управління є не просто складовим елементом соціального управління, але й виступає його головною частиною. Виходячи з цього, він робить висновок про те, що така важлива функція не може здійснюватися лише якоюсь однією з гілок влади, але реалізується державою в цілому, в процесі діяльності всіх її органів [28, с.91].

Цілком узгоджувану з цим «широким» підходом дефініцію державного управління пропонує І. Василенко. На думку дослідниці, державне управління є реалізацією державної політики через систему адміністративних установ, коли відповідальність за виконання державних рішень спрямовується від вищих органів управління до нижчих [29, с.29–30]. При цьому вона наголошує на доцільності розмежування таких понять як державне управління та державне адміністрування. До цієї ж групи слід віднести і визначення, запропоноване Л. Тихомировою, яка окреслює державне управління як свідоме регулювання процесів функціонування і розвитку держави, що проявляється як організований процес керівництва, регулювання і контролю з боку державних органів за розвитком економічної, культурної та інших сфер державного життя [30, с.93].

М. Данилькевич пише, що в «широкому» сенсі державне управління є управлінням державними справами, яке здійснюється всіма органами держави і у всіх гілках влади [31, с.20]. В. Копєйчиков виходив з того, що як сукупний процес організації та регулювання соціальними процесами, державне управління є загальною функцією держави та державної влади [32, с.4–5].

Основною теоретичною властивістю цього типу визначень державного управління є те, що практично всі вони тлумачать його як

ISSN 1995-6134

один зі складових елементів політичного процесу. А оскільки одним з учасників політичного процесу (під яким мається на увазі «впорядкована послідовність дій і взаємодій політичних акторів, пов'язаних із реалізацією владних інтересів і реалізацією суспільно-політичних цілей» [33, с.6]) є держава, чи точніше – державна влада в цілому, то, відповідно, і функція державного управління виявляється пов'язаною з діяльністю всіх без виключення 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».

Саме розширеному тлумаченню поняття державного управління сприяє наголос на його органічному зв'язку з соціальним управлінням. У цьому випадку також мова йде про державу (державну владу) як одного з суб'єктів соціального управління. У результаті чого, як пише В. Цвєтков, державне управління виявляє свою сутність як організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань та функцій [34, с.184]. Причому ці функції держави жодною мірою не обмежуються суто внутрішньо економічною регулятивною сферою, але включають у себе практично всю складну гаму видів державної діяльності (це насамперед політична, економічна, правоохоронна, соціальна, інформаційна, культурна, екологічна функції). Більше того, деякі з перелічених видів державної діяльності набувають не меншого значення, ніж управління в економічній сфері. Як приклад такої відносно нової сфери державного управління може виступити державне управління екологічно небезпечними видами діяльності (воно включає в себе такі дії: визначення екологічного ризику, процедури легалізації екологічно небезпечної діяльності, екологічне страхування та ін.) чи екологічне управління (тобто діяльність органів державного управління щодо створення сприятливих екологічних умов та керівництва природоохоронною діяльністю [35, с.8]). Іншою сферою державного управління є управління в інформаційній галузі.

Крім двох наведених підходів до тлумачення змісту і сутності поняття державного управління варто згадати позицію Б. Лазарєва. Аби уникнути необхідності підтримки прибічників «широкого» чи «вузького» розуміння державного управління, він запропонував використовувати два різні терміни. З одного боку «державне управління», яке відноситься до компетенції виконавчої влади і здійснюється як її виключна функціональна властивість у її взаємовідносинах з іншими гілками державної влади [36, с.108]. З іншого – це «управління державними справами», яке «охоплює собою такі напрями державної діяльності як законодавство, державне управління, правосуддя та прокурорський нагляд» [37, с.48]. При цьому, окреслюючи процес державного управління, він наголошував на тому, що воно не може зводитися до простої схеми «об'єкт – суб'єкт управління», оскільки в ньому актуалізуються принаймні ще два типи відносин: а) відносини між державою в цілому та органами управління; б) відносини між окремими суб'єктами державного управління [38, с.17].

Певною мірою способом уникнення необхідності обирати між «широким» і «вузьким» тлумаченням державного управління може виступити і група функціональних визначень державного управління, які ґрунтуються не стільки на зверненні до кола суб'єктів державного управління, скільки на аналізі самого цього процесу. Як приклад реалізації цього підходу можна навести визначення, авторами якого є М. Мескон та М. Альберт: «державне управління – це процес планування, організації, мотивації, контролю з метою формулювання і досягнення цілей держави» [39, с.38]. Серед вітчизняних фахівців такий підхід обґрунтовує В. Бакуменко, для якого державне управління – це спосіб функціонування і реалізації державної влади з метою становлення і розвитку держави [40, с.13].

Проте, на нашу думку, такий спосіб розуміння державного управління хоча і дозволяє ефективно і плідно розробляти проблеми методологічного забезпечення державного управління, а також аналізувати процес прийняття

ISSN 1995-6134

управлінських рішень, але він все ж таки не дає відповіді на низку принципових запитань – чи є функція управління загальною, чи лише спеціальною, чи правомірно обмежувати коло суб'єктів державного управління виключно органами виконавчої влади, хто виступає головним суб'єктом визначення цілей державного управління тощо.

Таким чином, ми можемо говорити про наявність двох основних підходів до розуміння поняття державного управління в сучасній юридичній науці. З одного боку, це його використання у спеціальному (чи вузькому) значенні, коли під державним управлінням мають на увазі суто управлінську діяльність уповноважених органів державної влади та компетентних посадових осіб у сфері реалізації виконавчої влади. У 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 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 їх прав і свобод, для вільного політичного, економічного, соціального і духовного життя людей; в) створення умов для добробуту громадян, суспільства, держави, розвитку економіки тощо [41, с.153]. Схожу позицію аргументує В. Медведчук, який, погоджуючись із можливістю вжитку поняття державного управління стосовно діяльності всіх гілок державної влади, тим не менш зауважує, що як таке воно пов'язане насамперед з діяльністю органів саме виконавчої влади (Кабінету Міністрів, системи міністерств і відомств тощо) [42, с.66].

З іншого боку, поняття державного управління може бути витлумачене у широкому значенні. Серед щойно згаданих науковців цю позицію активно застосовує В. Чиркін, який визначає державне управління як «цілісну сферу діяльності державної влади, всіх її гілок, всіх органів та посадових осіб» чи як «реалізацію державної влади у всіх її формах та методах» [43, с.55]. При цьому предметом державного управління, на його думку, можуть виступати не лише суспільні відносини (як матеріальні, так і нематеріальні), але навіть приватні відносини між окремими індивідами.

Незаперечним позитивом широкого способу тлумачення державного управління є те, що він надає можливість розбудувати системну модель управління і проілюструвати всю складну гаму зв'язків, які виникають між різноманітними державними органами в процесі реалізації державної влади. Однак цей позитив має й інший бік, на який, на жаль, доволі часто не звертають уваги прихильники широкої моделі державного управління. Ми маємо на увазі те, що, дотримуючись концепції розподілу державної влади і виділяючи якнайменше три її гілки, ми повинні бути в змозі чітко відокремити функціональну специфіку кожної з них. А якщо вживається поняття «інтегральної» чи «загальної» функції, то необхідно вказувати на специфіку її реалізації у процесі функціонування кожної з гілок влади. Тобто широке визначення державного управління має супроводжуватися додатковими дослідженнями принаймні трьох відносно самостійних тем: а) державне управління у сфері реалізації виконавчої влади; б) державне управління у сфері законодавчої влади; в) державне управління у сфері реалізації судової влади. Проте всю складність подібного «диференційованого» тлумачення державного управління ми можемо побачити на суто термінологічному рівні.

На вразливість широкого розуміння державного управління вказував В. Авер'янов, який визначав, що державне управління необхідно розуміти не стільки як здійснення загальної функції управління суспільними справами з боку держави, скільки як виконання конкретних завдань: а) створення повноцінних умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод; б) надання населенню управлінських послуг; в) здійснення «внутрішнього» контролю за виконанням управлін-

ISSN 1995-6134

ськими органами, їх посадовими особами покладених на них обов'язків щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; г) вжиття відповідних заходів адміністративного реагування у випадках оскарження громадянами рішень і дій, що порушують їх права і свободи [44, с.194]. А всі ці завдання є завданнями саме виконавчої влади.

Хоча загроза, яку може спричинити використання поняття державного управління у широкому значенні, полягає не лише у нерозрізнюваності різних типів управління та регулювання суспільних відносин, але й у неможливості відокремити державне управління від чисельних видів менеджменту. У цьому сенсі продуктивну думку висловлює І. Алексеєв, який вводить такий критерій як «державний інтерес» [45, с.42]. Тобто, для того щоб ми могли бути абсолютно впевненими у тому, де пролягає межа між найрізноманітнішими формами державного менеджменту та державним управлінням, ми повинні чітко встановити, який саме інтерес виступає провідним під час реалізації управлінських функцій. Якщо під час реалізації таких функцій як нормування, планування, прогнозування, стимулювання, здійснення координаційної функції та функції фінансового контролю ми не знаходимо жодного «державного інтересу», то тоді мова йде саме про менеджмент чи державний менеджмент.

Дещо інший спосіб вирішення цієї проблеми пропонує З. Гладун. На його думку, використовуючи поняття державного управління в «широкому» значенні, ми маємо весь час бути впевненими, що безпосередня діяльність державних органів відповідає основним рисам, які характеризують державне управління. Цими рисами є такі: 1) державне управління є певною організуючою діяльністю, в результаті якої завжди виникають конкретні управлінські відносини; 2) необхідною умовою виникнення цих відносин є наявність суб'єкта державного управління, тобто органу державної влади, наділеного владними повноваженнями щодо здійснення державного управління; 3) також для виникнення цих відносин крім суб'єкта у них повинен брати участь об'єкт (об'єкти), на діяльність яких спрямовується управлінський вплив суб'єктів управління [46, с.9] та ін. Якщо ж ми маємо справу з органом державної влади, але його діяльності не властиві перелічені риси, то тоді він не може вважатися органом державного управління, так само як і його дії не повинні окреслюватися поняттям «державного управління».

Важливість вирішення проблеми «широкого» трактування державного управління усвідомлював Г. Атаманчук. Він намагався підкреслити специфіку державного управління в контексті реалізації таких двох видів управління – суспільне управління та менеджмент.

Таким чином, враховуючи все, зазначене вище, можна визначити державне управління як урегульовану нормами адміністративного права діяльність органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційну діяльність державних органів інших гілок влади, а також інших, спеціально уповноважених суб'єктів, що спрямована на виконання завдань та функцій демократичної, правової та соціальної держави, а також обов'язків, узятих на себе державою перед людиною.

Взагалі управління – це сфера людської діяльності, що виникла в результаті поділу праці, за допомогою якої людина впливає на соціально-політичні, техніко-економічні та соціально-культурні процеси для досягнення певної мети [47, с.5].

Отже, під поняттям «державне управління» розуміють 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, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [48, с.328].

То ж, варто констатувати, що державне управління є багатоаспектним явищем, яке необхідно, на нашу думку, розглядати в широкому контексті. З точки зору адміністрати-

ISSN 1995-6134

вного права, державне управління можна визначити як урегульовану нормами адміністративного права діяльність органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційну діяльність державних органів інших гілок влади, а також інших, спеціально уповноважених суб'єктів, що спрямована на виконання завдань та функцій демократичної, правової та соціальної держави. Оскільки кожний державний орган представляє собою певним чином організований колектив людей, важливою функцією державного управління є наповнення відповідної організаційної структури людьми, здатними виконувати функції відповідного державного органу, практично реалізовувати його компетенцію (функція кадрового забезпечення).

Отже, варто відзначити, що в сучасній юридичній науці паралельно існує декілька підходів до визначення сутності державного управління. У найзагальнішому вигляді вони можуть бути визначені як співіснування «широкої» та «спеціальної» правових моделей державного управління. У межах кожної з цих двох моделей також спостерігається значна варіативність різноманітних методологічних підходів. Отже, у спеціальному (або вузькому) значенні під державним управлінням розуміється суто управлінська діяльність уповноважених органів державної влади та компетентних посадових осіб у сфері реалізації виконавчої влади. У цьому аспекті сфера управлінської діяльності чітко корелюється зі сферою реалізації виконавчої влади, а її суб'єктами виступають органи виконавчої влади всіх рівнів (від вищих до місцевих). З іншого боку, поняття державного управління може бути витлумачено у своєму широкому значенні як урегульована нормами адміністративного права діяльність органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційна діяльність державних органів інших гілок влади, а також інших, спеціально уповноважених суб'єктів, що спрямована на виконання завдань та функцій демократичної, правової та соціальної держави.

Незаперечним позитивом широкого способу тлумачення державного управління є те, що воно сприяє побудові системної моделі управління шляхом аналізу всієї сукупності зв'язків, які утворюються між різноманітними державними органами в процесі реалізації державної влади. Проте, з урахуванням того, що на державну виконавчу владу покладається найбільше коло організаційно-правових зв'язків, то саме вона вимагає першочергової уваги стосовно розробки теоретико-методологічних засад її кадрового забезпечення.

Таким чином пропонуємо авторське визначення державного управління як урегульованої нормами адміністративного права діяльності органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційної діяльності державних органів інших гілок влади, а також інших, спеціально уповноважених суб'єктів, спрямованої на виконання завдань та функцій демократичної, правової та соціальної держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія та практика / А. А. Коваленко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 512 с.

2. Сорон Ж-Л. Курс європейських інституцій: європейська головоломка / Ж-Л. Сорон. – К. : IMB, 2001. – 444 с.

3. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. – К. : Орієни, 1998. – 364 с.

4. Козлов Ю. М. Советское административное право / Ю. М. Козлов. – М. : Знание, 1984. – 208 с.

5. Власов В. Советское административное право / В. Власов, С. Студеникин. – М. : Госюриздат, 1959. – 536 с.

6. Советское административное право / под ред. С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1958. – 300 с.

7. Юсупов В. А. Научные основы государственного управления в СРСР / В. А. Юсупов, Н. А. Волков. – Казань : Изд-во Казанок. ун-та, 1972. – 98 с.

8. Петров Г. И. Советское административное право / Г. И. Петров. – Л. : Изд-во Ленинградск. ун-та, 1960. – 344 с.

ISSN 1995-6134

9. Коваль Л. В. Адміністративне право / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.

10. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.

11. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : Зерцало, 1996. – 680 с.

12. Овсянко Д. М. Административное право / Д. М. Овсянко. – М. : Юрист, 1995. – 304 с.

13. Пикулькин А. В. Система государственного управления : учеб. [для вузов] / А. В. Пикулькин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 399 с.

14. Гордієнко Л. Ю. Основи теорії державного управління / Л. Ю. Гордієнко. – Х. : ХДЕУ, 2000. – 160 с.

15. Адміністративне право України : підруч. [для юрид. вузів і ф-тів] / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 502 с.

16. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1995. – 24 с.

17. Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

18. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком, 1998. – 432 с.

19. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 296 с.

20. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе. – М. : Юрид. лит., 1981. – 386 с.

21. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 191 с.

22. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1990. – 352 с.

23. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. Опыт системного исследования / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1968. – 384 с.

24. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1975. – 240 с.

25. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекцій / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

26. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления / А. Е. Лунев. – М. : Наука, 1974. – 248 с.

27. Проблемы общей теории социалистического государственного управления / под ред. М. И. Пискотина. – М. : Наука, 1981. – 312 с.

28. Лебедев М. П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом / М. П. Лебедев. – М. : Юрид. лит., 1974. – 296 с.

29. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие / И. А. Василенко. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Логос, 2001. – 200 с.

30. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров ; под ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 1997. – 526 с.

31. Данилькевич Н. И. Административное право Украины / Н. И. Данилькевич. – Днепропетровск : ДНУ, 2001. – 168 с.

32. Копейчиков В. В. Советское государство и эффективность управления / В. В. Копейчиков. – К. : Вища шк., 1977. – 40 с.

33. Политический процесс: основные аспекты и способы анализа / под ред. Е. Ю. Мелешкиной. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 304 с.

34. 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.

35. Величко О. М., Зеркалов Д. В. Екологічне управління / О. М. Величко, Д. В. Зеркалов. – К. : Наук. світ, 2001. – 193 с.

36. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.

ISSN 1995-6134

37. Лазарев Б. М. Аппарат управления общенародного государства / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 87 с.

38. Лазарев Б. М. Перестройка государственного управления: организационно-правовые вопросы / Б. М. Лазарев. – М. : Знание, 1987. – 64 с.

39. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 702 с.

40. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

41. Нижник Н. Р. До питання про взаємовідносини парламенту та уряду України / Н. Р. Нижник // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні : матеріали наук.-практ. конф. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – Т.1. – С. 152–156.

42. Медведчук В. В. Адміністративна реформа як засіб вдосконалення державного управління / В. В. Медведчук // Вісник АПрН України. – 1998. – № 2 (13). – С. 66–75.

43. Чиркин В. Е. Государственное управление / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2002. – 320 с.

44. Авер'янов В. Б. Питання адміністративної реформи у змісті загальної концепції державно-правової реформи / В. Б. Авер'янов // Державно-правова реформа в Україні : матеріали наук.-практ. конф. – К. : Ін-т законодавства ВРУ, 1997. – С. 193–196.

45. Алексєєв І. Функції та суб'єкти державного управління / І. Алексєєв // Актуальні проблеми державного управління. – 2001. – Вип. 6. – С. 40–46.

46. Гетьман А. Законодавчі аспекти зародження екологічних прав людини / А. Гетьман // Вісник АПрН України. – 2000. – № 1. – С. 129–137.

47. Осовська Г. В. Управління трудовими ресурсами : навч. посіб. / Г. В. Осовська, О. В. Крушельницька. – Житомир : ЖГП, 2000. – 304 с.

48. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

Кагановська Т. Є. Зміст доктринальних підходів в адміністративному праві щодо визначення сутності державного управління / Т. Є. Кагановська // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 411–421 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12ktecdu.pdf

Наголошено на необхідності чіткого визначення змісту поняття «державне управління», відзначено паралельне існування різних підходів до визначення сутності державного управління, подано різні погляди науковців на формулювання поняття «державне управління» та авторське визначення зазначеного поняття.

***

Кагановская Т.Е. Содержание доктринальных подходов в административном праве по определению сущности государственного управления

Подчеркнута необходимость четкого определения содержания понятия «государственное управление», отмечено параллельное существование различных подходов к определению сущности государственного управления, представлены различные взгляды ученых на формулировку понятия «государственное управление» и авторское определение указанного понятия.

***

Kaganovskaja T.E. The Content of Doctrinal Approaches to the Administrative Rules Concerning the Definition of the Essence of Government

Emphasized the need to clearly define the concept of «governance», noted the co-existence of different approaches to the definition of government, presents different views of scientists on the formulation of the concept «governance» and the author's definition of this concept.