

УДК 35.088.6:352

Куц Юрій Олексійович

завідувач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор

ПРИРОДА ТА СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті розглянуто природу та сутність державного управління через владно-політичний контент, наведено функції державного управління, сформульовано напрямки подальших досліджень у цьому напрямку.

Ключові слова: державне управління, влада, політика, функція державного управління.

Куц Ю.А., Природа и сущность государственного управления

Аннотация. В статье рассмотрены природа и сущность государственного управления через властно-политический контент, приведены функции государственного управления, сформулированы направления дальнейших исследований в данном направлении.

Ключевые слова: государственное управление, власть, политика, функция государственного управления.

Kuts Y.A., Nature and essence of government management

Annotation. The article reviews the nature and essence of the government management through authoritative political content. The functions of state administration, directions for further research in this direction have been considered and formulated.

Key words. Government management, politics, the function of state government.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Галузь науки «Державне управління» започатковано порівняно недавно. У нашій країні цей напрямок наукових досліджень активно розробляється з середини 90-х років ХХ століття. На наш погляд, ще не повною мірою визначено «наукове поле» цієї науки, досить часто теоретичні пошуки перегукуються з суміжними суспільними науковими розвідками. Тому актуальним є запропонований напрямок визначення природи та сутності науки державне управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичне надбання в галузі державного управління у вітчизняній науці є досить ґрунтовним. Достатньо звернутися до праць відомих фахівців В. Бакуменка, А. Дегтяра, Ю. Ковбасюка, М. Корецького, О. Лазора, М. Латиніна, І. Лопушинського,

В. Лугового, В. Мартиненка, А. Мерзляк, П. Надолішнього, С. Серьогіна, Ю. Сурміна, В. Тертички, Ю. Шарова та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте в той же час питання природи та сутності науки державного управління, її концептуальної демаркації потребують перманентної розробки й усебічного дослідження.

Формування цілей статті. Мета статті – сформулювати підхід щодо бачення природи та сутності науки державного управління, виокремити її з-поміж сумісних суспільних наукових галузей.

Виклад основного матеріалу дослідження. Державне управління характеризується як галузь знань і різновид соціальної діяльності, сфера практичної діяльності, пов'язаної з вирішенням проблем державної організації та регулюванням суспільного життя [1]. Державне управління, як фіксується у словниках, – це організаційний і регулювальний вплив держави на суспільство з метою його впорядкування та розвитку, що спирається на державно-владні повноваження [2, с. 137].

Ю. Ковбасюк і В. Бакуменко в «Енциклопедії державного управління» таку дефініцію окреслюють як діяльність держави (органів державної влади), спрямовану на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [3, с. 157].

Цей організаційно-регулятивний вплив держави може бути поділено на дві складові – політичну та адміністративну. У межах першої – політичне управління, другої – фактично механізм втілення політичного курсу, сформованого вищими органами влади. Державне управління більш раціональне, оскільки воно функціонально організоване, вирішує конкретні завдання та має три структурних рівні управління. Вищий, інституціональний рівень межує між політичним і державним управлінням. На ньому

визначаються стратегічні цілі, загальна політика і головні завдання її здійснення. Середній, адміністративний рівень – сфера функціонального управління (адміністрування). На ньому будь-яке управління аналізується та розподіляється на організаційно-управлінські компоненти – планування, організація, керівництво, контроль та ін. На третьому рівні, технологічному, низькому відбувається безпосереднє задоволення соціальних потреб у послугах державного управління суспільством у цілому або окремими колективами чи окремими людьми.

Із наукових позицій раціональне з'ясування природи та сутності державного управління передбачає всебічний розгляд його як системи і процесу взаємовпливу з навколишнім соціальним середовищем [4]. По-перше, система державного управління утворюється з підсистем цілей і принципів державного впливу на громадську життєдіяльність. Такий владний вплив виявляється в правовій формі та включає організаційні структури державного апарату, систему державної бюрократії (персонал), певні ресурси, прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління [5, с. 73].

Аналогічно розглядаються співвідношення та взаємозумовленість понять «державне управління» і «політика». Як вищий щабель управління суспільними процесами, політика відіграє провідну роль порівняно з державним управлінням [6]. В. Дьяченко пропонує використовувати поняття «політико-адміністративне управління», яке безпосередньо пов'язане й інтегрує сутність і зміст основних положень та понять теорії державного і політичного управління, взаємодії держави й суспільства, співпраці між різними рівнями влади [7].

У науковій думці наявні різноманітні погляди на цей феномен. Так, М. Сазонов узагальнює погляди на політику, зводячи їх до чотирьох основних інтерпретацій.

1. Політика як відносини, що обіймають злагоду, підкорення, панування, конфлікт і боротьбу між людьми (індивідами чи групами) – внутрішня політика, а також між державами – зовнішня політика. Підґрунтям такого розуміння є уявлення про спілкування людей, їх взаємодію і спільне розв'язання загальних справ, що постають як справи державні.

2. Ототожнення політики з іншими політичними явищами, зокрема такими, як влада, панування, а отже і держава. Основою для цієї інтерпретації є управлінська діяльність, організація контролю держави, знання й уміння тих, хто безпосередньо здійснює управління, а також життєдіяльність як природна властивість особи займатися спільно з іншими людьми загальними справами.

3. Функціональне трактування, тобто усвідомлення політики через властиві їй конкретні функції управління, розподілу ресурсів, збереження внутрішнього та зовнішнього миру. Це розуміння політики виходить із того, що залежно від конкретного часу історичного розвитку її функції можуть змінюватися.

4. Телеологічна інтерпретація політики, тобто уявлення про неї через визначення цілей, які досягаються [8, с. 165-166].

Отже, політика – це діяльність, спрямована на загальну організацію суспільства, узгодження інтересів окремих громадян і соціальних спільнот шляхом застосування влади як відносин панування і підкорення. Субстрат політичного тут складають, по-перше, діяльність щодо керівництва та уособлення єдності матеріальної (організаційна і контрольна діяльність державних структур) і духовної (теоретична діяльність, політична свідомість і т. ін.) форм; по-друге, загальне організаційне начало, у центрі якого є інтереси; по-третє, влада, що становить собою особливе вольове ставлення суб'єкта до об'єкта, у якому перший примушує, а другий підкорюється.

Влада, – наголошує Г. Щокін, – є засобом здійснення політики й одним із фундаментальних управлінських чинників [9, с. 13]. Вона всюди, де є

стійкі об'єднання людей, класів, етнospільнот, груп і колективів. Влада – це певні взаємозв'язки, що передбачають наявність суб'єкта й об'єкта за особливого вольового ставлення першого до другого. Володарювання в суспільстві багатоманітне, але найбільш ефективно воно здійснюється у формі легітимних інституцій. Легітимність влади пов'язана з наявністю в неї авторитету, підтримки з боку суспільства. Центральним інститутом вищої політичної влади постає держава. У сучасній науці держава розуміється як організація, система установ, наділених верховною політичною владою на певній території, що має такі ознаки:

- відокремлення публічної влади від суспільства, її розбіжність з організацією всього населення, поява верстви професіоналів-управлінців;
- обмежена кордонами територія, на якій діють закони й повноваження держави щодо людей;
- суверенітет, тобто верховна влада, рішення якої обов'язкові для всіх громадян, організацій та установ держави;
- монополія на легальне застосування сили і фізичного примусу;
- право на збирання податків із населення;
- обов'язковість членства в державі – громадянство;
- право на представництво суспільства як цілого і захист його інтересів у міжнародних інстанціях та інституціях [10, с. 252].

Таким чином, державна влада – це найвище і найбільш повне втілення політичної влади. Це влада, яка здійснюється за допомогою спеціального апарату на певній території і має можливість застосовувати засоби організаційного та законодавчо-правового примусу. У відносинах понять «політика», «влада», «держава» та «державне управління» простежується певна підлеглість і взаємозалежність: політика зумовлює потребу своєї реалізації засобом влади в особі держави [11]. Остання безпосередньо здійснює функції державного управління соціальними процесами, зокрема національними відносинами. Процес державного управління – це свідомо та

цілеспрямована діяльність певних інституцій, пов'язана з реалізацією політики суб'єктами публічної влади [12]. Іншими словами, політична влада первинна щодо управління, оскільки не кожен працівник управління (наприклад, фахівці, технічні виконавці, навіть функціональні керівники) наділений реальною владою, але кожен працівник управління, який наділений владними повноваженнями, виконує конкретні функції управління [13, с. 14]. Також зрозуміло, що немає суспільства як складної самокерованої системи без управління, як немає соціального управління без панівної волі, влади, легітимність якої виявляється в певних інституціях. Управління – це є організаційна діяльність держави, спрямована на виконання її завдань і функцій. Управління здійснюється шляхом цілеспрямованого впливу на свідомість і волю, а також на інтерес людини в досягненні поставленої суб'єктом мети. А будь-яка визначальна діяльність людей пов'язана з реалізацією їхнього інтересу як усвідомленої потреби, що зумовлена їх матеріальним буттям, потребами та інтересами соціальних груп, класів, націй та етноспільнот. Об'єктами управління є соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою та соціальними процесами [9, с. 31; 14].

Сутність управління зумовлюється завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, інтересами певних соціальних спільнот, верств і груп. Протягом періоду незалежності в Україні відбувалася неперервна й багато в чому закономірна реорганізація апарату державного управління, що пов'язано зі становленням державності, вибором моделі державного розвитку. Однак на цьому шляху відбувалися та відбуваються «помилки росту»: чи то збільшується, чи то зменшується кількість управлінських структур, вони об'єднуються або роз'єднуються, змінюється їх функціональне призначення. Усе це мало певний ефект, та витрати були настільки значними, що зрештою ці зусилля виявлялися марними. Це стало ще одним із доказів того, що без

фундаментальних досліджень емпіричні знання знекровлюються та зрештою не сприяють вирішенню конкретних практичних завдань.

Однією з головних причин сьогоденної системної кризи в нашому суспільстві є некомпетентність державних органів та осіб, які стоять на вершині управлінської піраміди, якщо не мають чітко окреслених, зрозумілих нових, сучасних моделей суспільного розвитку.

Нові функції та завдання держави зумовлюють і новий зміст її управлінської діяльності, отже й визначають форми та методи управління, систему та структуру органів державного управління. У тріаді «реформування державних органів управління – підвищення ефективності їхньої діяльності – досягнення позитивних соціальних результатів» закладено послідовність і органічний зв'язок явищ. У цьому аспекті реформування для підвищення ефективності діяльності органів управління повинно здійснюватись у суворій відповідності (співвідношенні) між його метою, нормативно встановленими функціями цих органів, їх практичними діями та соціальним результатом. Щодо функцій державного управління І. Алексєєв пропонує їх розділити на загальні (державне нормування, державний контроль та аналіз, державне прогнозування та планування, державне стимулювання, державне регулювання та координація) і спеціальні (державне регулювання економіки, державне прогнозування та планування соціально-економічного розвитку, державний фінансовий контроль тощо [1, с. 44]. О. Орлов стверджує, що вся наука державного управління створена заради забезпечення нижченаведених специфічних функцій і наводить їх: онтологічна (визначає сутність причинно-наслідкових залежностей і пояснює сутність істотних характеристик державно-управлінських процесів), гносеологічна (полягає у виробленні наукових концепцій, доктрин, понять, категорій, прийомів і способів), евристична (відкриває нові закономірності в розвитку державно-управлінських відносин і інститутів), прогностична (передбачає ті чи інші зміни в державно-управлінській діяльності,

визначення тенденцій розвитку модусу суспільного життя, висуває гіпотези про його розвиток). методологічна (формується система понять і категорій, прийомів, методів і процедур), ідеологічна (систематизує ідеї та цінності), організаційно-прикладна (полягає в перетворенні, реформуванні, розвитку державного управління, в розробці рекомендацій і пропозицій щодо вирішення актуальних проблем державного будівництва), прикладна, а також виділяє ще дві спеціальні функції: статусну (формує понятійно-категоріальний апарат і методологічний інструментарій, необхідний для дальшого освоєння системи державно-управлінських знань) та узагальнюючу (на завершальному етапі вивчення за допомогою теорії державного управління узагальнює отримані знання з множини наук, що забезпечують процеси державного управління та дозволяє отримати цілісне знання про державне управління) [15, с. 50-51]. Ці функції притаманні науці державного управління.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, «державне управління» як дефініція – це управління, що здійснюється в загальнодержавному масштабі спеціальним суб'єктом – органами державної влади. Таке управління, будучи механізмом реалізації державної влади, і є власне процесом реалізації політичної влади. У цьому аспекті простежується певне співвідношення влади й управління.

Перспективи подальших розвідок. Подальші напрямки дослідження будуть корисними в царині теоретичного обґрунтування інструментарію науки державного управління, індикаторів ефективності застосування прикладної функції державного управління.

Список використаних джерел

1. Алексєєв І. Функції та об'єкти державного управління / Алексєєв І. // Актуальні проблеми державного управління : [наук. зб.]. – Вип. 6. – Одеса : ОФ УАДУ, Оптімум, 2001. – С. 40-46.
2. Барциц І. Н. Государственное управление / Барциц І. Н. // Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / под общ. ред. В.К. Егорова ; отв. ред. И.Н. Барциц / Том I. Отв. ред. И.Н. Барциц. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – С. 137–140.

3. Ковбасюк Ю. В. Державне управління / Ковбасюк Ю. В., Бакуменко В. Д. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т.1. : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. – С. 157-159.
4. Юрчишин В. В. Стабілізаційна економічна політика в Україні в епоху глобалізації: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Юрчишин В. В. ; Нац-на Акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2003. – 29 с.
5. Козлов Ю. М. Административное право / Козлов Ю. М. – М. : Юрист, 2000. – 726 с.
6. A Companion to Contemporary Political Philosophy / Ed. by R. E. Goodin and Ph.Petit. – L. : Blackwell publ., 1993.
7. Дьяченко В. В. Особливості розмежування політичного та адміністративного рівнів системи державного управління України / Дьяченко В. В. // Державне будівництво. Електронне фахове видання. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2012. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/index.html>.
8. Пугачев В. П. Введение в политологию : [учеб. для студентов высш. учеб. заведений] / Пугачев В. П., Соловьев А. И. – Изд. 3-е. – М. : Аспект Прес, 1996. – 447 с.
9. Щекин Г. В. Теория социального управления : [монография] / Щекин Г. В. – К. : МАУП, 1996. – 408 с.
10. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цветков – К. : Оріани, 1998. – 364 с.
11. Barry N. An Introduction to Modern Political theory. – 3-rd ed. – L. : McMillan Press, 1995
12. Токовенко В. В. Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України: автореф. дис д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / Токовенко В. В. ; Нац-на Акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2004. – 38 с.
13. Юрчишин В. В. Стабілізаційна економічна політика в Україні в епоху глобалізації: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Юрчишин В. В. ; Нац-на Акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2003. – 29 с.
14. Реформування системи державного управління // Економіст. – 2011. – С. 28–30.
15. Орлов О. В. Функційна складова концептуальної моделі теорії державного управління / Орлов О. В. // Актуальні проблеми державного управління. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – № 2. – С. 49–57.