

УДК 351.95(001.891.3):340.12

**Н. В. Бондарчук,**

Начальник Управління персоналу

Головного територіального управління юстиції у м. Києві

## КОНЦЕПТ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПРАВОВІЙ ТРАДИЦІЇ

*У статті розглядаються актуальні для юридичної науки та державотворчої практики теоретико-методологічні підходи до визначення поняття державного управління у класичній традиції вивчення держави і права. Зазначається, що концепт «державне управління» має розглядатися з позицій державно-правових закономірностей здійснення державою її управлінських функцій, зокрема з позицій управлінської сутності права, відповідного способу правового регулювання даної системи управління, управлінської ефективності правових норм, правової регламентації організації і функціонування органів державної влади. Окреслюється, що предметом дослідження теорії державного управління мають бути принципи і методи управління, механізм вироблення і прийняття рішень, кадрова політика держави.*

**Ключові слова:** державне управління, теорія державного управління, правове управління, управлінська цінність права, державне адміністрування.

Сучасні тенденції глобалізації та європейської інтеграції України вимагають не лише сприйняття відповідних стандартів державного управління, а й практичного втілення пов'язаних з ними інституціональних норм та принципів. Створення політико-правових умов для зміцнення громадянського суспільства та формування його інститутів ускладнюється істотною суперечливістю процесів демократизації, падінням престижу права і закону, повною хаотичністю у правовому регулюванні та посиленням правового нігілізму як серед політикуму, так і загалом серед громадян.

Наразі, говорячи про трансформацію ролі держави в нових умовах, слід зазначити, що ефективність здійснюваних реформ в усіх сферах суспільної життєдіяльності не можна забезпечити, якщо не сформулювати національної системи державного управління, близької до потреб і запитів українського народу, головним пріоритетом якої стало б служіння національним інтересам.

Безумовно, українські вчені не залишаються поза дослідженням цього питання. Значний науковий доробок у вивченні проблематики державного управ-

ління зробили В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрийко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, А. Н. Коваленко, І. О. Кресіна, В. М. Селіванов, Н. Р. Нижник, В. В. Цветков та інші. Утім, попри наявність великої кількості цікавих і змістовних досліджень, окреслена проблематика й надалі є актуальною для сучасної юридичної теорії і практики.

Мета статті полягає у систематизації та комплексному узагальненні теоретико-методологічних підходів дослідження концепту «державне управління» з огляду на сучасні реалії.

Наголошуючи на теоретико-методологічній значущості дослідження концепту «державне управління», слід звернути увагу на причини, які активізують цей напрям наукових пошуків. Говорячи про управління, слід чітко усвідомлювати його межі. З одного боку, управлінська функція держави може обмежуватися лише тією сукупністю заходів та дій, які безпосередньо передбачені правовими нормами, впливають з необхідності охорони і забезпечення певних прав і гарантують утвердження законного порядку. Насамперед йдеться про особисті права людини [1]. З іншого боку, посту-

пово поширюється інше тлумачення управлінської функції держави, яке, власне, знімає всі межі щодо її реалізації, оскільки у такий спосіб визначення управління, прикриваючись міркуваннями загального блага та практичної доцільності, може втручатися у всі сфери діяльності індивідів, включаючи приватну [2].

Звісно, в правовій доктрині сформульовано низку цікавих і важливих теоретико-методологічних підходів щодо поняття державного управління і характеристик тих функцій, яке воно покликано виконувати. Однак у межах нашого дослідження ми зупинимося лише на державно-правових ученнях, в яких знайшли своє відображення ключові проблеми державного управління.

З цього погляду існує потреба категоріального розмежування вузького та широкого розуміння державного управління. Йдеться про використання в науковому вжитку поняття, що відповідає обсягу відображуваних державно-управлінських процесів.

Нині можна говорити, що функціонують, по суті, різні поняття державного управління, що не може не становити певних методологічних складнощів. Поняття державного управління у вузькому розумінні доцільно іменувати як державно-адміністративне управління, яке є різновидом державної діяльності з управління справами держави, за допомогою якої практично реалізується виконавча влада, влада її органів та посадових осіб на всіх рівнях державно-адміністративного устрою.

На наш погляд, такий підхід забезпечує, по-перше, безперервний та оперативний характер діяльності; по-друге, здійснення спеціалізованих функцій, що вимагають стандартних технологій виконання; по-третє, встановлення юридично-функціональних режимів; по-четверте, застосування заходів адміністративної відповідальності; по-п'яте — наявність ієрархічно побудованого апарату управління; по-шосте, наявність професійного персоналу (державної служби); по-сьоме, адміністративну основу орга-

нізації всієї управлінської діяльності (тобто державного адміністрування).

З огляду на сучасні реалії суспільного життя, широке розуміння державного управління слід розглядати з позицій системного аналізу в управлінській науці, оскільки функціональні взаємозв'язки органів державного управління поділяються на вертикальні та горизонтальні. Перші означають підпорядкування одних органів управління іншим і можуть бути охарактеризовані як зв'язки підпорядкування. Інший тип зв'язків, горизонтальний, характеризує взаємодію управлінських органів як відносно самостійних і рівноправних за своїми повноваженнями у межах встановленої законом компетенції (тобто зв'язки і координації і співробітництва) [3, с. 174–175].

Однак, попри свою очевидність, така позиція містить чимало речей, які слід пояснити. Насамперед йдеться про те, що ці зв'язки наявні як у політичному, так і державному управлінні. Справа в тім, що в державному управлінні вертикальні зв'язки домінують над горизонтальними, але навіть ця риса в сучасних умовах децентралізації управління не є абсолютною.

Ще один важливий аспект, на який, на наш погляд, слід зробити наголос. Не варто ототожнювати управлінську підсистему суспільства виключно з державою. Сьогодні держава перестала бути єдиним політичним інструментом. Наразі дедалі активніше використовується поняття політичної системи, яка включає, крім держави, різноманітні недержавні інституції. Звідси, управлінською підсистемою суспільства доцільно буде вважати політичну систему, а не тільки державу, хоча остання досі відіграє провідну роль [4, с. 29].

Нині головні теоретико-методологічні дискусії тривають навколо визначення категоріально-поняттєвого апарату науки теорії управління (поняття державного управління, ефективності управлінської діяльності та ін.).

На сьогодні можна засвідчити наявність доволі широкого спектру наукових концепцій дефініції «державне управ-

ління», які умовно можна поділити на декілька груп.

Перша концепція (В. Є. Чиркін) полягає в тому, що не існує окремої науки, яка б вивчала взаємозв'язок управлінської діяльності держави з правом. Тобто йдеться про те, що теорія управління є комплексною юридичною дисципліною, яка бере з галузевих та теоретичних юридичних наук найбільш загальні дані, виводячи подальші узагальнення та формулюючи закономірності державного управління [5, с. 12–17]. Друга концепція (Д. А. Керімов) пов'язана із застосуванням спеціального терміна — «праве управління». За такого підходу юридична наука повинна теоретично обґрунтовувати найбільш ефективне правове регулювання суспільних відносин, а отже, дослідження правового управління фактично зводиться до визначення шляхів ефективного реалізації закону [6, с. 490]. Третя концепція (Б. М. Лазарев) полягає в тому, що юридична сутність теорії управління пов'язана із поділом на дві відносно самостійні частини: правознавство та державознавство («теорія державного управління» є складовою частиною державознавства, а наука адміністративного права — частиною правознавства) [7, с. 97–103]. Четверта концепція (В. М. Селіванов, В. В. Цветков) характеризує теорію управління (науку «державне управління») як третій елемент юридичної науки поряд із правознавством та державознавством [8, с. 21]. П'ята концепція полягає у тому, що ключовими аспектами юридичних досліджень державного управління є адміністративно-правовий та організаційно-правовий, де виділяється службово-регулятивна та управлінсько-покладаюча роль права в управлінні [9, с. 18–20].

Безумовно, кожна з наведених концепцій є конструктивною в доктрині як у теорії управління, так і в теорії державного управління. Втім, як видається, ці дві дефініції мають свої особливості щодо понятійно-термінологічного апарату

та предметної різниці. У цьому сенсі заслуговує на увагу наукова позиція С. Н. Нея, який, досліджуючи питання розвитку теорії управління як юридичної науки, зазначає, що понятійні апарати цих наук залишаються невизначеними і потребують детальної наукової розробки, що спричиняє «зловживання» в юридичних дослідженнях політологічними, економічними, соціологічними та іншими категоріями, що іноді призводять до зовсім неюридичних результатів. Звідси й утворюється предметна різниця. Тобто йдеться про те, що предметом дослідження науки теорії управління мають бути саме державно-правові закономірності здійснення державою її управлінських функцій, зокрема: питання управлінської сутності права, питання відповідності способу правового регулювання, управлінської ефективності правових норм, питання правової регламентації організації і функціонування органів державної влади та ін. Предметом дослідження теорії державного управління мають стати неюридичні питання-принципи і методи управління, наукова організація праці, механізм вироблення і прийняття рішень у процесі здійснення управлінської діяльності державним службовцям, питання кадрової політики державної служби. Водночас звертається увага і на функціональну різницю. Так, функцією теорії управління як юридичної науки є використання її висновків та узагальнень у процесі вдосконалення діючої системи законодавства. Позаяк, функцією теорії державного управління є застосування результатів її досліджень у процесі навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, а також вже при безпосередньому використанні службовцями отриманих знань при здійсненні ними управлінської діяльності, причому акцент повинен робитися не на юридично значимих діях [10, с. 65–66].

Наразі аналіз змісту публікацій свідчить, що методологія досліджень, яка декларується науковцями, не завжди співпадає з тією, яку реально реалізовано. Так, щодо предмета дослідження

державного управління існує думка, що він є не стільки даним, скільки заданим. Але з таким положенням повністю погодитись не можна. У дослідженні історії та більшості теоретичних проблем державного управління предмет дослідження є даним. А щодо практично орієнтованих досліджень, то для того, щоб створити задану модель управлінської діяльності, треба обов'язково спочатку вивчити реальний стан державного управління (даний предмет). Таким чином, однією з особливостей методології дослідження державного управління є те, що вона повинна системно охоплювати всі головні чинники, які характеризують її стан та впливають на нього. Забезпечити відповідність даним вимогам не може жодна галузева наука, що є ще одним свідченням на користь існування нової наукової галузі «державне управління» [11, с. 7].

З огляду на це, постає досить складна проблема, яку повинне вирішити українське суспільство. З одного боку, рух до громадянського суспільства передбачає мінімізацію втручання держави в життєзабезпечення громадян. Адже ідея громадянського суспільства, зокрема, полягає у відмові держави від регламентації та управління (регулювання) всією сукупністю соціальних зв'язків, від тотальної відповідальності за рішення будь-якої соціальної проблеми. Держава зобов'язана сприяти створенню комплексу правових та інших нормативних приписів, реалізація яких у життєво значущій цінності — справа самої людини. З іншого боку, нові завдання, які ставить перед собою українське суспільство, для свого вирішення вимагають досить серйозних державницьких підходів. З'являються нові функції у сфері державного регулювання, зокрема: системоутворююча та системоутверджуюча [12, с. 58–62].

Вказаний аспект не залишився непоміченим науковцями, які досліджують проблеми державного управління. Так, аналізуючи процеси реформування в

Україні, Н. Р. Нижник зазначала, що потрібно враховувати наступні чинники: формування політики реформ; невідкладність та довгостроковість реформ; послідовність та комплексність реформ; відображення та узагальнення інтересів, а також їх регулювання, стимулювання й обмеження; довіру до реформ; координацію заходів реформування на всіх рівнях, тобто застосування до них комплексного підходу [13, с. 46–47].

Щоправда, наголошуючи на специфіці даної концепції, слід зазначити, що серйозною перешкодою на шляху модернізації державного управління в Україні може стати відсутність всезагальної згоди стосовно політичного розвитку. Йдеться про те, що для того, щоб зупинити дезінтеграційні та деградаційні процеси і розпочати кардинальні зміни, важливо стабілізувати політичну ситуацію і таким чином розширити модернізаційні можливості політичної системи.

У цьому контексті висвітлення цих аспектів дає важливі знання для дотримання різних методологічних традицій та постанов існуючих на сьогодні методологій вивчення державного управління.

Наразі важливим критерієм оцінки стану праводержавності в Україні має стати вироблення ідеології модернізації, оформлення доктрини, за допомогою якої сформується ідейний зв'язок «верхів» і «низів», що стане джерелом суспільної згоди, активізатором суспільної волі, мотивом утвердження суспільних цінностей, обумовить своєрідну «революцію свідомості». Тобто ідеологія модернізації має бути прагматичною, раціональною, конструктивною, інтегративною і спиратися на досягнення світової суспільної думки, на духовні й культурні традиції, зокрема — національні, і водночас забезпечувати зміни попередніх ідеологічних парадигм [14]. Утім, попри теоретико-методологічну значущість такого підходу, усталеним є те, що ключовим аспектом державного управління є держава, у той час, як ключовим

аспектом публічного управління має стати український народ.

Узагальнюючи результати проведеного аналізу концепту «державне управління» з позицій системного підходу, можна зробити такі **висновки**: по-перше, в межах структурного аспекту державне управління повинно досліджувати управлінську функцію держави взагалі, а також структуру та управлінські функції окремих державних органів, які реалізуються за допомогою права; по-друге, в межах функціонального підходу теорія управління має досліджувати право як засіб здійснення державою управлінської діяльності; по-третє,

прогностичний аспект науки державного управління повинен досліджувати проблему органічного поєднання розвитку всієї системи державного управління із зміною правових норм; по-четверте, нині необхідно активізувати діяльність для можливості реального здійснення комплексної перебудови існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя; по-п'яте, реформування системи державного управління має бути спрямоване на те, щоб діяльність усіх державних структур була ефективною, тобто не результатом заради заохочення, а державною необхідністю.

#### Список використаних джерел

1. Прокопов Д. Е. Поняття особистих прав людини та їх обґрунтування в правовій теорії Б. Чичеріна // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2006. — № 11. — С. 31–48.
2. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. — М.: Тип. Т-ва. Кучинеров и Ко, 1898. — Ч. 3: Политика. — С. 400–415.
3. Реформування управління в Україні: проблема та перспективи: монографія / за ред. О. І. Кресіної. — Київ, 2003. — 245 с.
4. Джафарова М. М. Щодо визначення поняття «державне управління» // Право і безпека. — 2005. — № 4/1. — С. 26–29.
5. Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. — М.: Юристъ, 2001. — 320 с.
6. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). — М.: Аванта, 2000. — 560 с.
7. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — М.: Юрид. лит., 1988. — 318 с.
8. Селіванов В., Цветков В. Від «здорового глузду» до теорії державного управління // Право України. — 2001. — № 5. — С. 18–24.
9. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — Київ, 1999. — 432 с.
10. Ней Н. С. Актуальні питання розвитку теорії управління як юридичної науки // Науковий вісник Чернівецького університету: зб. наук. пр. — Чернівці: Рута, 2002. — Вип. 131: Правознавство. — С. 65–66.
11. Хриков Є. М. Стан та напрями подальшого розвитку наукової галузі «Державне управління» // Публічне управління. — С. 1–12.
12. Державне управління: навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельник. — Київ: Знання-Прес, 2003. — 214.
13. Нижник Н. Р. Реформи як фактор розвитку Української держави. // «Державно- та правотворчі традиції українського народу» (до 150-річчя М. С. Грушевського): зб. тез доп. III Всеукр. наук.-практ. конф. / за заг. ред. А. Є. Шевченко; Державна фіскальна служба України, Ун-т державної фіскальної служби України. — Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2017. — 324 с.
14. Ващенко К. О., Корнієнко В. О. Політологія для вчителя. URL: <http://posibnyku.vntu.edu.ua/politolog/zm.htm>

**Бондарчук Н. В. Концепт «государственное управление» в национальной правовой традиции.**

*В статье рассматриваются актуальные для юридической науки и правотворческой практики теоретико-методологические подходы к определению понятия государственного управления в классической традиции изучения государства и права. Отмечается, что концепт «государственное управление» должен рассматриваться с позиций государственно-правовых закономерностей осуществления государством его управленческих функций, в частности с позиций управленческой сущности права, соответствующего способа правового регулирования данной системы управления, управленческой эффективности правовых норм, правовой регламентации и организации и функционирования органов государственной власти. Указывается, что предметом исследования теории государственного управления должны быть принципы и методы управления, кадровая политика государства.*

**Ключевые слова:** государственное управление, теория государственного управления, правовое управление, управленческая ценность права, государственное администрирование.

**Bondarchuk N. V. The concept of «state administration» in the national legal tradition.**

*Modern trends of globalization and European integration of Ukraine require not mere apprehension of appropriate state administration standards, but practical implementation of relevant institutional rules and principles as well. Setting up political and legal provisions to consolidate the civil society and to establish its institutions is being essentially complicated by the inconsistency of democratization processes, the fall in prestige of the law, the complete chaos in legal regulation and the growth of legal nihilism both among political elite and the citizens on the whole.*

*At the same time, talking about transformation of state role under the new conditions, it should be noted that the efficiency of current reforms in all spheres of social life cannot be provided unless the national system of state administration meeting the needs and demands of the Ukrainian people is developed.*

*In the article the author examines some theoretical and methodological approaches to determining the concept of state administration in classical tradition of the state and law science that are vital for both legal science and statebuilding practice. It is highlighted that the concept of «state administration» should be studied from the position of state and legal consistencies in state administration, especially from the position of administrative nature of law, relevant level of legal regulation in particular system of administration, legal regulation of organization and functioning of state power bodies. The research subject of the theory of state administration should be the principles and methods of administration, the mechanisms of drawing and making decisions, the state human resource policy.*

**Keywords:** state administration, theory of state administration, administrative value of law, public administration.