

*Жукова Є. О.,**кандидат юридичних наук, докторант**Приватного акціонерного товариства**«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

ДІЯЛЬНІСНИЙ ПІДХІД ДО ФЕНОМЕНУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЙОГО ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Анотація. Метою статті є визначення сутності діяльнісного підходу до феномену державного управління в його правовому аспекті. Проаналізовано останні публікації і дослідження з проблематики державного управління. З'ясовано, що питання сутності базових категорій адміністративного права, науки державного управління та інших галузей наукових знань у сфері публічного адміністрування мають велике значення для зміцнення теоретико-методологічного підґрунтя досліджуваної проблематики.

Акцентовано увагу на визначеннях системи державного управління, які є складовою частиною національної правової науки. Констатовано, що досліджувані дефініції мають різноманітні конотації. Розглянуто зміст визначень вказаного поняття.

З'ясовано, що більшість науковців, описуючи феномен державного управління, керується діяльнісним підходом, при цьому слід відзначити, що він характерний як для досліджень другої половини 90-х років минулого століття, так і для сучасних наукових розвідок.

Приділено увагу складовим елементам поняття «державне управління» у роботах українських науковців – фахівців у галузі адміністративного права та адміністративного процесу, а також учених, які вивчають проблеми державного управління.

Обґрунтовано, що терміни «управління» (зокрема, державне) та «влада» не можуть бути ототожені. Вони відображають аспекти споріднених явищ, але не є синонімами. Владу зазвичай виражають через здатність, можливість, а управління – через вплив, сукупність дій або процес. Владя являє собою статичну субстанцію, яка може набувати активних якостей лише через здійснення певної активності, котра може поставати як дії, процес, вплив, структурування, регулювання, забезпечення, правосуддя тощо. Але сама влада не є ні дією, ні процесом, ні регулюванням, ні забезпеченням, ні правосуддям, вона являє собою особливий феномен соціально-цивілізаційного розвитку, у якому втілюється можливість цієї активності реалізувати для досягнення поставлених цілей.

Зроблено висновок, що особливістю діяльнісного підходу до феномена державного управління є: а) його першопочаткове порівняно з іншими підходами виникнення у теорії адміністративного права; б) значна порівняно з іншими підходами кількість дослідників, які поділяють указану концепцію; в) наявність у ньому декількох течій залежно від сприйняття дослідниками кола суб'єктів, а також мети і завдань державного управління (організація діяльності суспільства, захист прав і свобод людини і громадянина, задоволення інтересів суспільства чи всі цілі разом, у різних комбінаціях).

Ключові слова: державне управління, публічне управління, публічне адміністрування, адміністративне право, наука державного управління, діяльнісний підхід.

Постановка проблеми. З перших років незалежності перед Україною постало завдання змінити репресивну радянську систему державного управління на більш цивілізовану, притаманну демократичним державам. Як слушно зауважує О. Босак, нові реалії вимагали застосування нових підходів до управління: заміни традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг. Трансформації урядів супроводжувалися заміною традиційних механізмів управління на ринкові: «наказувати і контролювати» на «мотивувати та отримувати результат» [1].

Зрозуміло, що цей процес не може здійснюватися одномоментно. Він потребує кропіткої роботи, яка вже три десятиліття ведеться в нашій державі. Набуття Україною незалежності не змінило одразу вказані тенденції, однак більшість із них зазнала трансформації ще на початку 90-х років минулого століття. Нині більшість визначених вище негативних чинників уже подолано, але, як свідчать опитування громадської думки та численні міжнародні рейтинги України, проблем на шляху розбудови цивілізованої та демократичної системи управління державними справами залишається ще чимало. Указане зумовлює доцільність і необхідність дослідження базових категорій адміністративного права, у яких знайшли відображення процеси публічного управління, зокрема сутність категорії «державне управління». З огляду на складність цього явища, воно може розглядатися в різних аспектах, зокрема у діяльнісному. Указане слугує підтвердженням актуальності теми цієї статті.

Мета статті – визначити сутність діяльнісного підходу до феномену державного управління у його правовому аспекті.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Питання сутності базових категорій адміністративного права, науки державного управління та інших галузей наукових знань у сфері публічного адміністрування мають велике значення для зміцнення теоретико-методологічного підґрунтя досліджуваної проблематики. Окреслені проблеми були предметом уваги таких науковців, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Біла, К. Бондаренко, В. Галунько, І. Голосніченко, В. Доненко, М. Карпа, К. Колесникова, В. Колпаков, О. Кузьменко, Я. Лазур, Д. Лук'янець, О. Миколенко, Н. Нижник, В. Пилипишин, О. Рябенко, В. Фелік, Н. Філіпова, О. Харитонова та ін. Питання, пов'язані з розмежуванням базових термінів, які використовуються у теорії управління, науці державного управління, в адміністративному праві, активно розглядалися українськими вченими починаючи з перших років незалежності нашої держави. Однак діяльнісний підхід до феномену державного управління ще не здобув достатнього висвітлення у теоретичних джерелах, що

потребує нових наукових пошуків, спрямованих на визначення його сутності.

Виклад основного матеріалу. Одним із вагомих чинників реформування системи державного управління в Україні стала Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р., розроблена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. Нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. Наявна в країні система державного управління залишається загалом неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, унаслідок чого наявне державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава [2]. У вказаному правовому документі термін «державне управління» у різних відмінках уживається понад 70 разів, що не є дивним, адже час терміна «публічне адміністрування» ще не настав, і лише відбувався пошук нових дефініцій у сфері керування державними справами (зокрема, категорію, яка нині називається адміністративною послугою, у Концепції названо управлінською послугою, і таких прикладів можна навести безліч). Однак саме цей документ поклав початок розвитку парадигми публічного адміністрування в Україні як особливої системи взаємодії між людиною, державою та суспільством, у якій права і свободи людини та громадянина виступають як метою діяльності держави, так і беззаперечною цінністю.

Якщо зосередитися на визначеннях системи державного управління, які є складовою частиною національної правової науки, то можна констатувати, що вони мають різноманітні конотації.

Більшість науковців, описуючи феномен державного управління, керується діяльнісним підходом, при цьому слід відзначити, що він характерний як для досліджень другої половини 90-х років минулого століття, так і для сучасних наукових розвідок. Зокрема, один із фундаторів адміністративного права незалежної України В. Авер'янов указував, що найголовніше призначення управління – це забезпечення функціонування та розвитку суспільства як єдиного цілого, його організаційний характер. Отже, управління – це і є організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань та функцій [3, с. 30]. Системний характер цього визначення суттєво вплинув на подальший розвиток наукової термінології у досліджуваній сфері. Водночас, урахуовуючи, що вказана дефініція міститься у виданні 1998 р., закономірним є сприйняття держави як основного суб'єкта, який організовує діяльність суспільства. У пізніших наукових працях учений починає акцентувати увагу на ролі громадянського суспільства і сервісному характері сучасної демократичної держави.

Діяльнісний підхід утілюється у роботах багатьох вітчизняних науковців. Так, у підручнику 2001 р. «Адміністративне право» за редакцією Ю. Битяка державне управління визначається як самостійний вид державної діяльності, що має організуючий,

виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особлива група державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [4, с. 261]. З одного боку, у вказаному визначенні знову ж таки простежується примат держави, яка безпосередньо керує всіма сферами життєдіяльності суспільства. Але, з іншого боку, особливістю вказаного визначення є намагання обмежити силу і розповсюдження цього впливу вказівкою на підзаконний характер такої діяльності та обмежене коло осіб, які можуть її здійснювати.

Дещо інакше державне управління погратковано у підручнику 2003 р. за редакцією С. Ківалова. Досліджуваний феномен постає тут як самостійний вид державної діяльності, що має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сферами [5, с. 162–163]. Тобто тут з'являється термін «регулювання», який понад десятиліття матиме провідну роль в адміністративно-правових дослідженнях. Цей висновок можна зробити, аналізуючи кількість дисертацій за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право і досліджуючи притаманну цьому періоду розвитку адміністративного права наукову термінологію. Утім, із розвитком демократичних відносин у нашій державі поступово термін «регулювання» починає втрачати свої провідні позиції, водночас він, безумовно, зберігся у сферах, для яких характерний жорсткий ієрархічний характер державного управління (наприклад, у секторі безпеки і оборони) [6, с. 68–69].

Н. Нижник сприймала державне управління значно ширше, ніж процитовані вище автори. Учена вважала, що це – діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються [7]. Згодом можливість розповсюджувати на суди засоби і способи державного управління починає заперечуватися, і нині у теорії адміністративного права судова влада сприймається як незалежна від управлінських впливів інших державних органів.

Ще більш широким за своїм змістом є визначення С.Г. Стеценка, який уважає, що досліджуваний феномен – це сукупність усіх видів діяльності держави, що реалізується у функціонуванні органів усіх гілок влади та місцевого самоврядування й спрямована на регулювання суспільних відносин. Утім, учений формулює і вузьке розуміння цієї категорії як виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади, а також інших органів, у частині реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій [8, с. 49].

У теоретичних джерелах присутні й інші численні визначення державного управління. Воно трактується як специфічний вид діяльності, який розкриває сутнісні ознаки і характерні особливості управління в авторитарній системі організації та реалізації влади на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства (за таких умов: держава – суб'єкт) [9, с. 148]. Указане визначення хоча формально й відповідає ознакам діяльнісного підходу, все-таки ближче за своїм змістом до суб'єктного підходу, особливістю якого є наділення правом здійснювати

організацію влади і реалізувати певні компетенції передусім головного суб'єкта – державу і, відповідно, делегований державою характер усіх інших повноважень. Дещо близьким до сутності цього визначення є й розуміння державного управління як специфічного виду діяльності органів держави, який здійснюється за двома видами: виконавчим і розпорядчим та має організуючий вплив, насамперед, у трьох суспільних сферах: економічній, соціально-культурній та адміністративній [10]. З огляду на надзвичайно широкий характер адміністративної сфери, таке розуміння підкреслює всеосяжність ролі держави у суспільних відносинах, при цьому, незважаючи на три десятиліття, що пройшли від моменту набуття нашою державою незалежності, вказані чинники продовжують справляти свій вплив на суспільні відносини [11, с. 65].

В інших визначеннях, які є частиною діяльнісного підходу, міститься вказівка на існування інших інтересів, окрім державних, та інших суб'єктів державного управління, крім органів цієї держави. Зокрема, у дефініції Ю. Ковбасюка та В. Бакуменка державне управління постає як діяльність органів державної влади, що спрямована на створення умов для реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, для узгодження різноманітних груп інтересів як у суспільстві, так і між державою та суспільством, для забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [12, с. 160–162]. Таке визначення, опубліковане у 2011 р., більше відповідає сутності правової демократичної держави з розвиненим плюралізмом та толерантністю до позицій усіх учасників суспільних відносин. Ще більш широке визначення представляє державне управління як організовану діяльність, основною метою якої є задоволення інтересів та потреб суспільства [13, с. 60]. І, нарешті, навіть коло суб'єктів державного управління з часом розширюється: так, досліджуваний феномен визначається як суспільно корисна діяльність, яку здійснюють певні суб'єкти, органи державних та громадських підприємств, а також бюджетні організації та установи [14, с. 102] (щодо останнього визначення хотілося б зауважити, що, по-перше, для нас незнайомим є термін «громадське підприємство», і, по-друге, якщо розширення мети державного управління шляхом включення інтересів усіх членів суспільства не викликає у нас жодних заперечень, то розширення суб'єктів державного управління, безперечно, має здійснюватися надзвичайно обережно, для того щоб позбутися помилкового трактування наявності у некомпетентних суб'єктів владних повноважень.

Хотілося б також сказати, що терміни «управління» (зокрема, державне) та «влада» не можуть бути ототожені. Вони відображають аспекти споріднених явищ, але не є синонімами. Владу зазвичай виражають через здатність, можливість, а управління – через вплив, сукупність дій або процес. Владя являє собою статичну субстанцію, яка може набувати активних якостей лише через здійснення певної активності, яка може поставати як дії, процес, вплив, структурування, регулювання, забезпечення, правосуддя тощо. Але сама влада не є ні дією, ні процесом, ні регулюванням, ні забезпеченням, ні правосуддям, вона являє собою особливий феномен соціально-цивілізаційного розвитку, у якому втілюється можливість ці активності реалізувати для досягнення поставлених цілей.

Висновки. Отже, особливістю діяльнісного підходу до феномена державного управління є: а) його першопочаткове порівняно з іншими підходами виникнення у теорії адміні-

стративного права; б) значна порівняно з іншими підходами кількість дослідників, які поділяють указану концепцію; в) наявність у ньому декількох течій залежно від сприйняття дослідниками кола суб'єктів, а також мети і завдань державного управління (організація діяльності суспільства, захист прав і свобод людини та громадянина, задоволення інтересів суспільства чи всі цілі разом, у різних комбінаціях).

Література:

1. Босак О. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/>.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
3. Авер'янов В. Державне управління: теорія і практика. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 431 с.
4. Адміністративне право України / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
5. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
6. Шопіна І.М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4. С. 67–71.
7. Нижник Н. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії. *Вісник УАДУ*. 2000. № 3. С. 56–62.
8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2011. 624 с.
9. Митяй О.В. Публічне управління та публічна служба як результат демократизації державного управління. *Менеджмент XXI століття: проблеми і перспективи*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Умань, 18–19 жовтня 2018 р. Умань, 2018. С. 147–149.
10. Карпюк С. Актуальні теоретико-методологічні аспекти дослідження феномену «державне управління» в парадигмі розвитку сучасного публічного адміністрування. *Публічне урядування*. 2019. № 17(2). С. 87–96.
11. Шопіна І.М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 65–71.
12. Ковбасюк Ю.В., Бакуменко В.Д. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (гол.) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.
13. Борисова А.М. Ціннісні норми суспільства як чинник визначення ефективності державного управління. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів*: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за між-нар. участю, м. Київ, 24 травня 2019 р. Київ, 2019. С. 60–62.
14. Славкова О.П., Чернов С.О. національна антикорупційна політика в системі публічного управління. *The III International Science Conference «Interaction of society and science: problems and prospects»*, October 05–08, 2021, London, England. P. 101–103.

Zhukova Ye. Active approach to the phenomenon of public administration and its legal support

Summary. The purpose of the article is to determine the essence of the activity approach to the phenomenon of public administration in its legal aspect.

Recent publications and studies are analyzed on the issues of public administration. The article establishes that the issues of the essence of the basic categories of administrative law, the science of public administration and other areas of scientific knowledge in the field of public administration are important

for strengthening the theoretical and methodological basis of the issues under study.

Attention is focused on the definitions of the public administration system that make up the national legal science. The article states that the definitions under study have different connotations. The content is considered for the definitions of the specified concept.

The article found that most scientists, describing the phenomenon of public administration, are guided by an activity approach, while it should be noted that it is typical both for research in the second half of the 90s of the last century and for modern scientific research.

Attention is paid to the constituent elements of the concept of "public administration" in the works of Ukrainian scientists - specialists in the field of administrative law and the administrative process, as well as scientists studying the problems of public administration.

The terms "management" (in particular, state) and "power" cannot be identified. They reflect aspects of related phenomena, but not synonyms. Power is usually expressed through ability, opportunity, and control through influence, a set of actions or a process. Power is a static substance that can acquire active

qualities only through the implementation of a certain activity, which can arise as actions, processes, influences, structuring, regulation, provision, justice, etc. But the power itself is neither an action, nor a process, nor regulation, nor provision, nor justice, it is a special phenomenon of social and civilization development, which embodies the ability to implement these activities to achieve the set goals.

The conclusion is drawn that a feature of the activity approach to the phenomenon of public administration is: a) its initial, in comparison with other approaches, emergence in the theory of administrative law; b) a significant, in comparison with other approaches, the number of researchers who share this concept; c) the presence of several currents in it, depending on the perception of the circle of subjects by researchers, as well as the goals and objectives of public administration (organization of the activities of society, protection of the rights and freedoms of man and citizen, satisfaction of the interests of society or all goals together, in various combinations).

Key words: public administration, public administration, public administration, administrative law, science of public administration, activity approach.