



## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ, СУТНОСТІ ТА ОЗНАК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Марценко Наталія Степанівна,*

*канд. юрид. наук,  
асистент кафедри транспортних технологій та механіки,  
Тернопільський національний технічний університет  
імені Івана Пулюя,  
Україна, м. Тернопіль  
e-mail: nata.martsenko@gmail.com*

*Розглянуто наукове розуміння поняття «управління». Здійснено комплексний аналіз основних доктринальних підходів до розуміння поняття «державне управління». Досліджено основні ознаки державного управління та з'ясовано сутність даної правової категорії. Обґрунтовано поняття державного управління як внутрішньоорганізаційну, виконавчо-розпорядчу, систематичну, цілеспрямовану та підзаконну діяльність державних органів, спрямовану на виконання чинного законодавства та регулювання різного роду суспільних відносин у різних сферах функціонування держави.*

**Ключові слова:** управління; державне управління; сутність державного управління; управлінська діяльність; виконавчо-розпорядча діяльність.

**Постановка проблеми.** Питання визначення поняття «державне управління» залишається актуальним і суперечливим для вітчизняних науковців. Перехід і відмова України від адміністративно-командних методів управління мала своїм наслідком докорінну зміну змісту державного управління та суттєве звуження його сфери. Крім того, державне управління пронизує всі найважливіші сфери життя суспільства та держави, тому питання, що стосуються його визначення, будуть актуальними у доктрині права та практиці правозастосування завжди.

**Актуальність теми.** Попри великий інтерес науковців до поняття «управління» загалом та «державного управління» зокрема, єдиного наукового та законодавчого визначення дефініції «державне управління» наразі немає. Без сумніву, наукові пошуки дають змогу краще зрозуміти сутність й особливості державного управління. Тому в умовах розбудови України як демократичної, правової держави існує потреба вироблення чіткого наукового уявлення про

поняття, ознаки та найбільш суттєві особливості державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні надбання вітчизняної доктрини державного управління є досить ґрунтовними й системними. Серед науковців, які досліджували питання державного управління, варто відмітити В. Авер'янова, В. Бакуменка, А. Дегтяра, М. Корецького, О. Лазора, В. Лугового, В. Мартиненка, А. Мерзляк, П. Надолішнього, С. Серьогіна, Ю. Сурміна, Ю. Шарова та ін. Однак у той же час в умовах трансформації та реформування державного управління питання визначення його поняття та ознак потребують подальшого теоретичного переосмислення й усебічного дослідження.

**Мета статті** – проаналізувати основні теоретичні підходи правової науки до розуміння поняття «державне управління» як основного виду діяльності держави та дослідити його характерні ознаки.

**Виклад основного матеріалу.** Первинною категорією відносно поняття «державне управління», що власне й розкриває його сутність, є поняття «управління». У науковій літературі відсутня єдина думка щодо цього поняття, оскільки воно (управління) носить багатоплановий і міждисциплінарний характер, акумулюючи в собі дані різних наук. Тому в силу своєї складності та багатогранності поняття управління залежить від специфіки об'єкта, відносно до якого воно здійснюється [1, с. 8].

Загалом управління є багатоцільовою та за внутрішньою будовою – складною свідомою діяльністю, що включає в себе певну кількість незалежних компонентів. Воно має передбачити прогнозування, визначення цілей, планування, організацію, мотивацію, контроль, розвиток та політику [2, с. 53–54]. За своєю суттю термін «управління» означає діяльність із керівництва ким-небудь або чимось, вплив владного суб'єкта на інших суб'єктів.

Що стосується державного управління, то як сфера практичної діяльності воно характеризується вирішенням проблем державної організації та регулюванням суспільного життя [3, с. 41]. У цьому розумінні державне управління постає як один із видів діяльності держави, суттю якого є

здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [4, с. 47].

Можна виділити два підходи до розуміння поняття «державного управління» – широкий і вузький. Відповідно до наукової позиції представників так званого широкого підходу до поняття державного управління, останнє являє собою організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, опираючись на її владну силу [5, с. 38]. На такому теоретико-пізнавальному рівні використання даного поняття в контексті системи соціального (суспільного) управління в цілому стає можливим відмежування державних інститутів управлінського впливу на суспільство від недержавних [6, с. 65]. Слід зазначити, що такий підхід до розуміння державного управління характерний для представників теорії держави і права та теорії управління.

Іншими словами, державне управління в широкому розумінні характеризує всю діяльність держави за організуючим впливом із боку спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини. У широкому розумінні державне управління відображає сукупність усіх видів діяльності усіх органів держави.

Представники ж адміністративно-правової науки дотримуються так званого вузького підходу до тлумачення державного управління, акцентуючи увагу на тому, що державне управління – це вид діяльності держави, що притаманний не будь-яким її органам, а лише окремому їх виду, основним з яких є органи виконавчої влади [7, с. 261]. Представники вузького підходу до державного управління прагнуть виділити державне управління від соціального управління шляхом акцентування на такі особливості державного управління як широкомасштабність та універсальність, тобто поширення впливу державного



управління на всі сфери життя суспільства. Фактично представники даного підходу ототожнюють державне управління з діяльністю виконавчо-розпорядчих органів.

Відтак розуміння державного управління у вузькому значенні відображає самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів.

У свою чергу В. Б. Авер'янов під державним управлінням розуміє особливий і самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [8, с. 6].

Достатньо повне й змістовне визначення поняття державного управління запропонував Ю. П. Битяк, котрий розмежував державне управління з виконавчою владою, визначивши державне управління як самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі повсякденного й безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [7, с. 261]. Як видно з даного визначення, однією з основних особливостей державного управління є те, що його суб'єктами виступають державні органи. Загалом така позиція у доктрині права підтримується [9, с. 12].

На нашу думку, державне управління можна розглядати як систематичну, внутрішньоорганізаційну, цілеспрямовану та підзаконну діяльність державних органів, спрямовану на регулювання різного роду суспільних відносин у різних сферах функціонування держави.

Сутність державного управління виявляється в його необхідності, суспільній обумовленості та цільовій спрямованості [10, с. 54]. Необхідність державного управління полягає в забезпеченні реалізації політики держави в усіх сферах; громадська обумовленість державного управління пов'язана з місцем та роллю держави в суспільстві; цільова спрямованість державного управління відображає необхідність досягнення максимальних результатів

управлінської діяльності.

Загалом правова сутність державного управління полягає у виконанні законів та інших нормативно-правових актів органів державної влади. Фактично основним призначенням державного управління є виконавчо-розпорядча діяльність, пов'язана зі здійсненням безпосереднього керівництва різними сферами життя держави та суспільства.

У науковій літературі були спроби визначити сутність державного управління через його функції [9, с. 13]. Однак у різних сферах державного управління функції різняться, оскільки кожен з об'єктів управління також має свої особливості. Видається, що визначати поняття державного управління через аналіз і перелік функцій недоречно, оскільки зміст його функцій у тій чи іншій сфері є різним. Вважаємо, що сутність державного управління варто визначати через найбільш суттєві його риси та ознаки.

Так, В. В. Цветков серед властивих державному управлінню ознак наводить такі: державне управління – це передусім соціально-політичне явище; державне управління та державні органи, що виконують його функції, є складовою механізму державної влади; державне управління – це процес реалізації державної влади, її зовнішнє матеріалізоване вираження [11, с. 8].

Окрім того, державне управління передбачає організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання владних повноважень. Це підтверджує тезу про те, що йому властиві характерні ознаки виконавчої влади. Виконання законів та інших нормативно-правових актів державних органів постає як одна з основних ознак державного управління. Загалом виконавча та розпорядча діяльність складає важливу сторону змісту державного управління й пов'язана зі здійсненням керівництва найважливішими сферами життя суспільства та держави.

У науці виділяють і такі основні п'ять ознак державного управління, як: виконавчо-розпорядчий характер; підзаконність; масштабність і універсальність; ієрархічність; безпосередньо організуючий характер [12, с. 17–18].

До основних рис державного управління також відносять владний і

підзаконний характер, масштабність, систематичність, підпорядкованість, наявність системи адміністративного примусу, підконтрольність [10, с. 50–52].

Проведений аналіз наукової літератури дозволяє до ознак державного управління віднести: юридично-владний, розпорядчий характер; поширення на всіх членів суспільства і загальнодержавний характер; здійснення діяльності органами державного управління на підставі та на виконання законів; організаційний зміст; цілеспрямованість; здійснення на постійній основі, активний характер.

Безспірною особливістю державного управління є його можливість впливати на всі сфери життя суспільства. Звичайно державне управління здійснюється активніше у тих сферах, які цього потребують найбільше. Всеосяжність й універсальність державного управління виявляється у здійсненні державою управлінської діяльності шляхом впливу на всі сфери життя через відповідні органи.

Що стосується виконавчо-розпорядчого характеру державного управління, воно охоплює два взаємопов'язані напрями – виконавчу і розпорядчу діяльність. Органи, що здійснюють державне управління, – це насамперед виконавчі структури, найважливіші серед них містять цю ознаку вже у своїй назві. Дана ознака, як правило, закріплюється в нормативному порядку.

Розпорядча діяльність органів управління полягає у прийнятті загальнообов'язкових правил поведінки, організації та сприянні виконанню даних правил, а також у проведенні контролю за цим процесом. Власне, контроль за дотриманням законності учасниками суспільних відносин є кінцевим етапом державного управління.

Підзаконність державного управління означає, що його найважливіші цілі, сфери, форми і методи впливу встановлюються на законодавчому рівні, оскільки вся виконавчо-розпорядча діяльність ґрунтується на нормах права. Саме вони створюють міцну правову основу для здійснення державного управління і визначають межі його виконавчого спрямування.



Систематичність державного управління визначається як послідовність і постійність (безперервність) здійснення державного управління відповідними органами, шляхом виконання покладених на них функцій.

Системність державного управління полягає в поєднанні таких структур, як державна влада, механізм держави, державна служба, державний апарат. Саме за допомогою системності державному управлінню властиві такі риси як узгодженість, координація, раціональність та ефективність.

Організаційний характер державно-управлінської діяльності розглядається як організація спільної діяльності посадових осіб органів державного управління в процесі виконавчої та розпорядницької діяльності на різних рівнях. Окрім того, державне управління виявляється також в організації діяльності всередині самих структур, які організують і контролюють нагляд за дотриманням законності іншими суб'єктами.

Цілеспрямованість державного управління виявляється у формуванні його цілей як пріоритетів діяльності держави. Це, у свою чергу, визначає на певний період часу подальшу спрямованість усіх видів державного управління із перспективою на розвиток країни. Цілі державного управління в тій чи іншій сфері проголошуються й фіксуються у стратегіях розвитку країни, концепціях і програмах діяльності уряду або в інших нормативно-правових актах.

**Висновки.** За своєю сутністю державне управління полягає у виконанні законів та інших нормативно-правових актів органів державної влади. Основним призначенням державного управління в цьому плані є виконавчо-розпорядча діяльність державних органів, пов'язана зі здійсненням безпосереднього керівництва різними сферами життя держави та суспільства.

Сутність державного управління варто розглядати у розрізі властивих йому ознак, найхарактернішими з яких є такі: юридично-владний та розпорядчий характер; поширюється на всіх членів суспільства і має загальнодержавний характер; діяльність органів державного управління здійснюється на підставі та на виконання законів; має організаційний зміст; характеризується цілеспрямованістю; здійснюється на постійній основі та

носить активний характер.

З огляду на це державне управління слід розуміти як внутрішньоорганізаційну, виконавчо-розпорядчу, систематичну, цілеспрямовану та підзаконну діяльність державних органів, спрямовану на виконання чинного законодавства та регулювання різного роду суспільних відносин у різних сферах функціонування держави.

Звісно, подальші активні наукові пошуки сприятимуть розвитку теоретичних положень з приводу дослідження розуміння державного управління. Неабияку роль у даному процесі відіграватиме системне оновлення й реформування чинного законодавства та підняття правової свідомості громадян.

#### Список літератури:

1. Десятков Т. М., Коберник О. М., Тевлін Б. Л., Чепурна Н. М. Наука управління загальноосвітнім навчальним закладом. Харків: Основа, 2004. 240 с.
2. Костюк І. Державне управління в Україні в період реалізації адміністративної реформи: основні поняття та категорії. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 1 (16). С. 53–60.
3. Алексеев І. Функції та об'єкти державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. Вип. 6. Одеса: ОФ УАДУ; Оптимум, 2001. С. 40–46.
4. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.
5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. 2-е изд., допол. Москва: Омега-Л, 2004. 400 с.
6. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці; упоряд.: О. Ф. Андрійко (керівник колективу), В. П. Нагребельний, Л. Є. Кисіль, Ю. Педько С. та ін. / за заг. ред.: Ю. С. Шемшеченко, О. Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
7. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
8. Державне управління в Україні: навч. посібник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Вид-во ТОВ «СОМІ», 1999. 310 с.
9. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 10–14.
10. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2008. 624 с.
11. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт., наук. кер. В. В. Цветков. Київ: Оріяни, 1998. 364 с.
12. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

#### References:

1. Desiatov, T.M., Kobernyk, O.M., Tevlin, B.L., Chepurna, N.M. (2004). *Nauka upravlinnia zahalnoosvitnim navchalnym zakladom*. Kharkiv: Osnova [in Ukrainian].
2. Kostyuk, I. (2013). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini v period realizatsii administratyvnoi*



reformy: osnovni poniattia ta katehorii. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local government, issue 1 (16), 53–60* [in Ukrainian].

3. Aliexsieiev, I. (2001). Funktsii ta ob'iekty derzhavnoho upravlinnia. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration, issue 6*. Odesa: Odesa UADU; Optimum, 40–46 [in Ukrainian].

4. Malynovskiy, V.Ia. (2005). Slovnyk terminiv i poniat z derzhavnoho upravlinnia. Kyiv: Tsentr spryiannia instytutsiinomu rozvytku derzhavnoi sluzhby [in Ukrainian].

5. Atamanchuk, G.V. (2004). Teorija gosudarstvennogo upravlenija. Moskva: Omega-L [in Russian].

6. Aver'ianov, V.B. (2011). Vybrani naukovy pratsi. Iu.S. Shemshechenka, O.F. Andriiko (Eds.). Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy [in Ukrainian].

7. Administratyvne pravo Ukrainy. (2001). Iu.P. Bytiak (Ed.). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

8. Derzhavne upravlinnia v Ukraini. V.B. Aver'ianov (Ed.). Kyiv: Vyd-vo TOV «SOMY», 1999. [in Ukrainian].

9. Pylypyshyn, V.P. (2011). Poniattia ta osnovni rysy derzhavnoho upravlinnia. *Yurydychna nauka i praktyka – Legal science and practice, 2, 10–14* [in Ukrainian].

10. Stetsenko, S.H. (2008). Administratyvne pravo Ukrainy. Kyiv: Atika [in Ukrainian].

11. Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: problemy i perspektyvy. V.V. Tsvietkov (Ed.). (1998). Kyiv: Oriiany [in Ukrainian].

12. Kolpakov, V.K., Kuzmenko, O.V. (2003). Administratyvne pravo Ukrainy. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

**Марценко Н. С. Теоретико-правовое исследование понятия, сущности и признаков государственного управления.**

*Рассмотрено научное понимание понятия «управление». Осуществлен комплексный анализ основных доктринальных подходов к пониманию понятия «государственное управление». Исследованы основные признаки государственного управления и выяснено сущность данной правовой категории. Обосновано понятие государственного управления как систематическую, внутриорганизационную, исполнительно-распорядительную, целенаправленную и подзаконную деятельность государственных органов, направленную на выполнение действующего законодательства и регулирования различного рода общественных отношений в различных сферах функционирования государства.*

**Ключевые слова:** управление; государственное управление; сущность государственного управления; управленческая деятельность; исполнительно-распорядительная деятельность.

**Martsenko N. S. Theoretical and legal investigation of the concept, essences and signs of public administration.**

*A scientific understanding of the concept of "management" is considered. A comprehensive analysis of the main doctrinal approaches to understanding the concept of "public administration" was carried out. The main features of public administration are investigated and the essence of this legal category is clarified. The notion of public administration as systematic, in-house, executive-directive, purposeful and subordinate activity of state bodies aimed at implementing current legislation and regulation of various kinds of public relations in various spheres of state functioning is substantiated.*

**Keywords:** management; public administration; the essence of public administration; management activities; executive and regulatory activities.

*Надійшла до редколегії 31.10.2017 р.*