

СУТНІСТЬ СУЧАСНОГО ТЕРМІНА «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Н. Г. Шарата, доктор педагогічних наук, доцент
Миколаївський національний аграрний університет

І. В. Павлов, студент

Миколаївський національний аграрний університет

У статті проаналізовано дефініції «управління» та «державне управління». Узагальнено напрямки досліджень провідних науковців та визначено підходи до розуміння поняття «державне управління». Досліджено становлення понятійно-категоріального апарату державного управління з точки зору різних галузей знань, енциклопедій, навчальних посібників, словників, наукових статей тощо. Подано авторське бачення визначення поняття «державне управління».

Ключові слова: управління, державне управління, держава, державна політика, виконавча влада.

Постановка проблеми. Особливостями сучасного розвитку українського суспільства є зосередження на системних соціально-економічних перетвореннях і входження до європейської спільноти як рівноправного партнера.

Одним із основних факторів забезпечення демократичного поступу України на принципах євроінтеграційних цінностей є впровадження ефективної системи управління в усі суспільно-соціальні сфери, оскільки Україна як європейська держава ставить завдання не лише забезпечити успішне соціально-політичне та соціально-економічне реформування, але й досягнення нової якості життя, гармонізації суспільних відносин.

Нині дефініція «державне управління» вживається під час обговорення економічних питань, обґрунтування та узагальнення державної політики тощо.

З-поміж науковців не існує єдиного погляду на поняття «державне управління» і в чому полягає його сутність. Науковці пропонують до розгляду різні трактовки змісту «державне управління». Але проведені дослідження не можна вважати завершеними. Вони потребують подальшої конкретизації.

Аналіз актуальних досліджень. Маємо відзначити, що основи державного управління розроблено й висвітлено у працях науковців, таких як-от Г. Атаманчук, В. Авер'янов, О. Оболенський, В. Пилипишин. Вони зосередили увагу на визначенні поняття «державне управління» та його основних рисах.

У дослідженнях останніх 10 років питання становлення та розвитку державного управління висвітлили у своїх роботах В. Бакуменко, Р. Войтович, Н. Нижник.

Різні підходи до процесу удосконалення державного управління реалізували у своїх працях С. Серьогін, В. Мартиненко, О. Оболенський та А. Мельник.

Метою статті є визначення сутності дефініції «державне управління» та його характерних особливостей.

Виклад основного матеріалу. Етимологія терміна «управління» походить від давнього слова «управа», що означає здатність із чимось управлятися. У загальному значенні під управлінням розуміють діяльність щодо упорядкування процесів, що відбуваються у природі, техніці й суспільстві, усунення їх ентропії, зниження невизначеності й приведення до потрібного стану з урахуванням тенденцій їхнього розвитку й зміни середовища [6; 7].

Управління як феномен і специфічний вид діяльності є предметом вивчення багатьох наук, кожна з яких вирішує свої конкретні завдання.

Аналіз теоретичних джерел свідчить, що історія управлінської думки сягає своїм корінням у глибину століть. За даними Д. Бобришева [8], висловлювання з питань управління були виявлені вченими на єгипетських папірусах й глиняних табличках Межиріччя Тигру й Єфрату, на шовкових сувоях, що збереглися з часів Піднебесної імперії.

Історіографічний аналіз дозволяє констатувати, що одним із перших питань управління стали вирішувати давні єгиптяни у зв'язку з організацією цілеспрямованої діяльності людей, її плануванням і контролем результатів [9].

Згідно з твердженням В. Весніна [16], цілісна наука про управління започаткувалася на початку ХХ ст. і була пов'язана

з виходом у світ праць Ф. Тейлора – «Управління підприємством» (1903) й «Принципи наукового управління» (1911).

На думку дослідників, основна заслуга Ф. Тейлора полягає в тому, що він розробив основи нормування праці, стандартизував робочі операції, впровадив у практику наукові підходи відбору кадрів й стимулювання їхньої праці [11; 12; 13].

Поступово у теорії управління склалися дві наукові школи – «раціоналістична» й «класична». Раціоналістів відрізняли спрощене уявлення про мотиви поведінки людей, недооцінка ролі людського фактору, обмеження управління лише питаннями раціоналізації праці [14].

Класична школа управління (М. Вебер, П. Друкер, Л. Урвик, А. Файоль, Г. Форд) виходила із визначальної ролі функцій управління й розгляду її як процесу. Управління, в їхньому розумінні, виступало не як самостійні, ізольовані, а як безперервно реалізовані взаємопов'язані дії, поступово реалізуючи функції: організаційно-цільову, мотиваційну, аналітичну та добору кадрів.

А. Свенцицький вважав, що суттєвим проривом у галузі вивчення феномена управління стало оформлення «школи людських відносин» на межі 30-х рр. ХХ ст. [15]. В основі «школи» покладено досягнення психології, соціології, згідно з якими управління має зосереджуватися на працівникові, а не на змісті діяльності, яку він виконує.

Науковці пропонують до розгляду різні погляди на поняття «управління», зокрема М. Альберт, М. Мескон, Ф. Хедоурі визначають «управління» як цілеспрямований, планомірний та систематичний інформаційний вплив суб'єкта управління на об'єкт із коригуючим виглядом змін, що відбуваються в останньому [16]; В. Афанасьєв визначає управління як організацію й реалізацію цілеспрямованих взаємодій [17]; на думку Г. Емерсона, управління зорієнтоване на отримання корисного результату [18].

Узагальнюючи результати аналізу джерел, ми дійшли висновку, що практично у кожному з них поняття «управління» трактується як особливий вид діяльності, завдяки якому її суб'єкти шляхом вирішення управлінських завдань забезпе-

чують організацію спільної керованої та керівної підсистем із досягнення результативних цілей і ми погоджуємося з цим.

Сьогодні підвищення соціальної активності громадян зумовляють доцільність розгляду управління як єдності діяльності й відносин. Відповідно до визначення поняття «управління», можна сформулювати загальне поняття «державне управління».

Перші терміни, що свідчать про існування в давніх слов'ян нехай і примітивного, але народовладдя, з'явилися ще в спільнослов'янську епоху, зокрема: законъ, съборъ (соборъ), съньмище (соньмище, сънемище).

Це знайшло своє відображення в найдавніших пам'ятках української писемності, зокрема в Остромировому Євангелії: "Мы законъ имаамъ и по закону унашомуу дъжнъ єсть оумрѣ ти". Будучи важливими документами українського права – невіддільного атрибуту державності, тексти ділових пам'яток зафіксували слова і вислови, які називатимемо термінолексемами, або квазітермінами. Як зазначають дослідники, «початків термінології, науки про сукупність термінів, що їх уживають у певній галузі знання, яке вимагає спеціальних слів або виразів, уживаних у якійсь науці, мистецтві або техніці, з метою визначити певне поняття про спосіб виробництва, можна дошукуватися вже в початках розвитку нашої писаної літератури» [19, с. 9].

Наукове визначення дефініції «державне управління» подано в енциклопедії державного управління.

Так, відповідно до енциклопедії «державне управління» – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована 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» [20, с. 157].

У межах даного дослідження важливими є наукові доробки щодо трактування поняття «державне управління», які були запропоновані вченими, з-поміж яких: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Ю. Битяк, С. Ківалов, Ю. Козлов, В. Колпаков, В. Мартиненко, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Райт, В. Цветков.

Трактування терміна «державне управління» подано у таблиці.

Таблиця

Трактування терміна «державне управління»

Визначення	Джерело
1	2
Державне управління – це практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу	Г. Атаманчук [1, с. 38]
Державне управління – це особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади	В. Авер'янов [2, с. 6]
Державне управління – специфічна діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень, впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів	В. Колпаков [21, с. 16]
Державне управління – діяльність всіх державних органів з врегулювання суспільних відносин, організація всіх сторін життя суспільства	Ю. Козлов [22, с. 483]
Державне управління – самостійний вид державної діяльності, що має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами	С. Ківалов [23, с. 162-163]
Державне управління – 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	Ю. Битяк [24, с. 261]
Державне управління – це 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	А. Мельник, О. Оболенський, А. Васіна, Л. Гордієнко [3, с.32]

Продовження табл.

1	2
Державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання, або перетворення, що спирається на її владну силу	О. Оболенський [25, с.63]
Державне управління – це процес здійснення авторитарного врядування через формування та реалізацію системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство	В. Мартиненко [5, с. 21]
Державне управління – це форма практичної реалізації виконавчої влади	В. Цветков [26, с. 209]
Державне управління є способом функціонування і реалізації державної влади з метою становлення і розвитку держави	В. Бакуменко [4]
Державне управління – спільні зусилля певної групи в контексті держави. Поняття, що охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, їх взаємозв'язок і тісно пов'язано з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг.	Г. Райт [27, с. 18]
Державне управління – 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.	Н. Нижник [28]

Отже, аналіз наукових праць дозволив здійснити термінологічну характеристику поняття «державне управління».

На нашу думку, різне тлумачення терміна «державне управління» спричинене тим, що існують різні підходи до розуміння цього поняття.

Підґрунтям визначення багатогранного поняття «державне управління» одні науковці використовують підхід, відповідно до якого державне управління – це галузь науки, що охоплює багато дисциплін, у яку входять законодавча, виконавча і судова гілки влади [29, с.9-12]. Інші науковці розглядають державне управління як підгалузь права [26, с. 30; 27, с. 10; 28, с.56-62].

Відповідно до вищезазначених визначень науковців можна виокремити загальні ознаки сучасного державного управління, з-поміж яких:

- державне управління охоплює процеси визначення, формування цілей та їхнє здійснення і має процесуальний характер;
- цілі та функції державного управління відповідають цілям, завданням і функціям держави та становлять сукупність цілей, завдань і функцій держави, сформованих політичною системою з урахуванням соціально-економічного стану держави;
- виконавчо-розпорядчу діяльність щодо реалізації цілей переважно здійснюють державний апарат і органи місцевого самоврядування в межах делегованих їм повноважень.

Висновки. Державне управління – це система елементів державної влади, яка має виконавчо-розпорядчий характер та спрямована на регулювання суспільних відносин у різних сферах державної політики.

Державне управління має владний характер і ключовим для цієї системи є держава. У державному управлінні об'єкт – держава, суб'єкти – органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); керівники і керівний склад цих органів (посадові особи; політичні діячі; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями).

Список використаних джерел:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г.В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
2. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : СОМІ, 1999. – 265 с.
3. 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.
4. Бакуменко В.Д. Концептуальний підхід до визначення моделей державного управління [Електронний ресурс] / В.Д. Бакуменко, О.М. Руденко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Збірник наукових праць. – 2009. №4. – Режим доступу до журналу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu/2009_4/2.pdf.
5. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В.М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика : Зб. наук. праць. – Х. : ДокНаук-ДержУпр, 2010. – №1. – С.16-22.
6. Большаков А.С. Менеджмент / А.С. Большаков – СПб. : Питер, 2000. – 160 с.
7. Основы теории управления : учеб. пособие / под. ред. В.Н. Парахиной, Л.И. Ушвицкого. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 560 с.

8. Бобрышев Д.Н. История управленческой мысли / Д.Н. Бобрышев, С.П. Семенов. – М. : АНХ, 1985. – 138 с.
9. Семенова И.И. История менеджмента / И.И. Семенова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 222 с.
10. Веснин В.Р. Основы менеджмента: учебник / В.Р. Веснин / Институт международного права и экономики. – М. : ТридаЛтд, 1997. – 384 с.
11. Белокопытов О.И. История и культура менеджмента / О. И. Белокопытов, Г. В. Панащенко. – Красноярск : ГКУ, 1994. – 352 с.
12. Веснин В.Р. Менеджмент : учеб. / В.Р. Веснин. – М. : ТКВелби, Проспект, 2006. – 504 с.
13. Горбушин А.Е. История менеджмента / А.Е. Горбушин. – Киров : Вят. ГПУ, 1999. – 67 с.
14. Попов М.В. Концептуальные основы менеджмента в США и их эволюция / М.В. Попов. – М., 1989. – 278 с.
15. Свенцицкий А.Л. Социально-психологические проблемы управления / А.Л. Свенцицкий. – Л. : ЛГУ, 1975. – 120 с.
16. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. – М. : Дело, 2004, – 704 с.
17. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования / В.Г. Афанасьев. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Политиздат, 1973. – 207 с.
18. Эмерсон Г. Двенадцать принципов производительности / Г. Эмерсон. – М., 1997. – 198 с.
19. Лев В. Сто років праці для науки й нації: Коротка історія Наукового Товариства ім. Шевченка / В. Лев. – Нью-Йорк : Наук. тов-во ім. Шевченка в ЗДА, 1972. – 278 с.
20. Енциклопедія державного управління [Текст] у 8 т. – Т.1 Теорія державного управління / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України; наук.-редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – 747 с.
21. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков . – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
22. Административное право : [учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова]. – М. : Юрист, 1999. – 728 с.
23. Адміністративне право України : [підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова]. – Одеса : Юридична література, 2003. – 896 с.
24. Адміністративне право України / [за заг. ред. Ю.П. Битяка]. – Х. :Право, 2001. – 528 с.
25. Державне управління: словник-довідник / [уклад. О.Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
26. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт.: наук. кер. В.В. Цветков. – К.: Оріяни, 1998. – 364 с.
27. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. Пер. з англ. – К. Основи, 1994. – 191с.
28. Нижник Н. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії / Н. Нижник // Вісник УАДУ. – 2000. – №3. – С.56-62.
29. Луговий В.І. Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень / В.І. Луговий, В.М. Князев // Вісник УАДУ. – 1997. – № 3,4. – С.9-12.

*Н. Г. Шарата, И. В. Павлов. **Сущность современного термина «государственное управление».***

В статье проанализированы дефиниции «управление» и «государственное управление». Обобщены направления исследований ведущих ученых и определены подходы к пониманию понятия «государственное управление». Исследовано становление понятийно-категориального аппарата государственного управления с точки зрения различных областей знаний, энциклопедий, учебных пособий, словарей, научных статей и т.п. Представлено авторское видение определения понятия «государственное управление».

Ключевые слова: управление, государственное управление государством, государственная политика, исполнительная власть.

N. Sharata, I. Pavlov. **The essence of the modern term "Public Administration"**.

The article analyzes the definitions of "management" and "public administration". Areas of research of leading scientists are generalized and approaches to understanding the concept of "public administration" are defined. The formation of a conceptual-categorical apparatus of public administration from the point of view of various fields of knowledge, encyclopedias, teaching aids, dictionaries, scientific articles, etc., has been studied. The author's vision of the concept of "public administration" is presented.

Keywords: management, state administration, the state, state policy, executive branch.