

УДК 342.95

## ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ON THE QUESTION OF DEFINITION OF THE STATE MANAGEMENT PROCESS

**Бондаренко К.В.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена визначенню й характеристиці поняття «процес державного управління». Проаналізовано думки вчених-адміністративістів, які вивчали категорію «державне управління», визначено співвідношення понять «процес державного управління» та «механізм державного управління». На основі проаналізованих поглядів сформульовано визначення процесу державного управління і стадій, із яких складається процес державного управління.

**Ключові слова:** державне управління, процес управління, процес державного управління, механізм державного управління, стадії процесу державного управління.

Статья посвящена определению и характеристике понятия «процесс государственного управления». Проанализированы мнения ученых-административистов, которые изучали категорию «государственное управление», определено соотношение понятий «процесс государственного управления» и «механизм государственного управления». На основании проанализированных взглядов сформулированы определение процесса государственного управления и стадий, из которых складывается процесс государственного управления.

**Ключевые слова:** государственное управление, процесс управления, процесс государственного управления, механизм государственного управления, стадии процесса государственного управления.

The article is devoted to the definition and characteristic of the term "state management process". There are analyzed positions of scientists of administrative law, which researched the category "state management", there is defined the correlation between the terms "state management process" and "state management mechanism". On the basis of analyzed thoughts there is formulated the definition of the state management process and its stages.

**Key words:** state management, management process, state management process, state management mechanism, stages of the state management process.

**Актуальність теми.** Державне управління являє собою комплексну категорію, що є центральною для науки адміністративного права. І хоча державне управління саме по собі є динамічним явищем, дослідити його реальне здійснення й особливості його здійснення дає змогу дослідження процесу державного управління, що характеризує практичне виконання функцій державного управління й досягнення його мети.

Дослідженню та аналізу сутності процесу державного управління присвячено велику кількість наукових праць. Серед учених, котрі займалися розробкою цього питання, варто відзначити В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурку, Л.Р. Білу-Тіунову, Ю.П. Битяка, А.О. Дегтяря, В.Б. Дзюндзюка, В.А. Козбаненко, Б.П. Курашвілі, Ю.О. Куца, В.Я. Малиновського, В.М. Мартиненка, Н.П. Матюхіну, Ю.О. Оболенського, В.Ф. Опришка, В.П. Пилипишина, Л.В. Приход-

ченко, Г.П. Ситника й ін. Наявні наукові праці хоча й розкривають сутність державного управління та процесу його здійснення, але їхні висновки є розрізненими й такими, що суперечать один одному, що вказує на доцільність звернення уваги на проблему процесу державного управління та його особливостей.

Отже, завданням статті є визначення процесу державного управління, виокремлення його основних стадій, аналіз співвідношення цього поняття із суміжними категоріями.

Для того щоб проаналізувати й охарактеризувати процес державного управління, потрібно визначити поняття процесу управління або управлінського процесу загалом і визначити процес державного управління зокрема.

**Виклад основного матеріалу.** Так, управлінський процес визначають як комплекс взаємопов'язаних операцій, що виконуються в певній

послідовності й спрямовані на розв'язання конкретних проблем і досягнення поставлених цілей [1]. На нашу думку, таке розуміння управлінського процесу скоріше характеризує поняття «процес» загалом, ніж управлінський процес, через те що будь-який процес у будь-якій системі та галузі можна визначити саме так, як наведено вище, а визначення управлінського процесу має вказувати на певні особливості саме процесу управління, тобто здійснення управлінської діяльності.

Також у літературі зазначають, що процес управління полягає в здійсненні цілеспрямованого впливу на систему з метою досягнення нею бажаного (з погляду керівного пристрою) стану. Основою управління є процес прийняття рішень [2]. Уважаємо таке визначення процесу управління доволі спірним і таким, що не відображає сутності процесу управління. Варто зауважити, що таке тлумачення процесу управління повністю повторює визначення самої категорії «управління», адже за своєю природою управління є здійсненням впливу на керовану систему з метою її приведення в бажаний для керівного суб'єкта стан.

У педагогіці процес управління розуміють як здійснення взаємопов'язаних управлінських функцій, необхідних для того щоб сформулювати мету загальноосвітнього навчального закладу й успішно її реалізувати [3]. Тобто, цей підхід базується на здійсненні особливих – управлінських – функцій як основи процесу управління. Схожим є визначення процесу управління, яке надають словники, – послідовність, реалізація безперервних взаємопов'язаних дій, тобто управлінських функцій. Кожна управлінська функція є процесом (оскільки складається із серії взаємопов'язаних дій), а процес управління є загальною сумою всіх функцій. В узагальненому вигляді процес управління складається з функцій планування, організації, мотивації та контролю, що об'єднані сполучними процесами комунікацій і прийняття рішення [4].

Менеджмент визначає процес управління як діяльність об'єднаних у визначену систему суб'єктів управління, спрямовану на досягнення цілей фірми шляхом реалізації певних функцій із використанням методів управління [5]. Тобто, визначальним фактором у цьому розумінні процесу управління є специфічна система суб'єктів управління, яка і здійснює управлінську діяльність.

Отже, проаналізувавши наявні погляди на поняття процесу управління, можна вести мову про кілька підходів до розуміння цього поняття: а) фактичне ототожнення процесу управління та категорії управління, тобто характеристика процесу управління через вплив, що здійснюють суб'єкти управління на керовані об'єкти; б) визначення процесу управління через здійснення управлінських функцій; в) визначення процесу управління через систему суб'єктів його здійснення. Також, говорячи про процес управління, варто відзначити застосування терміна «управлінська діяльність», що за визначенням збігається з терміном «процес управління», тому можна говорити про їхню синонімічність.

Уважаємо, що процес управління можна визначати як послідовне, цілеспрямоване здійснення взаємопов'язаних управлінських функцій особливою системою суб'єктів управління, спрямоване на досягнення мети управління.

У науці адміністративного права усталеною є думка щодо визначення державного управління як різновиду соціального управління. На нашу думку, такі погляди є базовими для теорії державного управління, і вважаємо за можливе виокремлення процесу державного управління як різновиду процесу соціального управління, оскільки процес державного управління характеризується своїми особливостями, але водночас має всі характерні риси процесу соціального управління.

Соціальне управління як процес цілеспрямованого та організуючого впливу суб'єкта (керівної підсистеми) на об'єкт (колектив, організацію, технічну систему, інформацію тощо) має становити єдину комплексну систему, що має одну мету, зв'язок із зовнішнім середовищем, зворотній зв'язок із зовнішнім середовищем, зворотній зв'язок від мети до дії, спрямованої на її досягнення [6].

Для визначення самого процесу здійснення державного управління використовуються різні терміни, але найчастіше – «процес державного управління», «управлінський процес», «управлінська діяльність». При визначенні цих понять украй важливим є правильне та чітке розмежування категорії «державне управління» від поняття «процес державного управління», оскільки державне управління, так само як і процес державного управління й управлінську діяльність, визначають як особливий вид державної діяльності; здійснення певних дій і функцій; процес здійснення цілеспрямованого впливу тощо. Тому потрібно відмежовувати державне управління як комплексну категорію, що включає в себе особливий суб'єктно-об'єктний склад, взаємозв'язки між ними, від процесу державного управління, який є складовою державного управління загалом і відображає динаміку системи державного управління.

Процес державного управління або управлінський процес визначають також по-різному. Так, це поняття розглядають і характеризують як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів управління, не тільки здійснювану всередині адміністрації, а й спрямовану на зовнішнє середовище (на «зовнішніх» суб'єктів права) й таку, що охоплює правові наслідки. Як правило, це діяльність із підготовки та видання правового акта управління (або взагалі адміністративних актів), висновків адміністративних договорів і вчинення інших значущих в управлінській практиці адміністративних дій. Управлінський процес не тільки є системою техніко-формальних приписів і норм; він являє собою істотну частину сучасної правової держави [7]. Такий підхід до визначення процесу державного управління характеризує його із суто процедурного боку, що, звичайно, правильно, але залишає поза увагою здійснення функцій державного управління

(що є основою процесу державного управління) й мету цієї діяльності.

Цікавою є характеристика процесу державного управління як свідомої та цілеспрямованої послідовної діяльності, пов'язаної з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами державного управління, унаслідок чого відбувається зміна суспільних станів, подій і явищ. Процес державного управління спрямований на втілення в життя державної стратегії й політики і є основним способом реалізації суб'єкт-об'єктних відносин на державному рівні, де суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів, між якими розподілені певні функції державного управління, а об'єктом – усе суспільство [8].

Схожих поглядів на сутність процесу державного управління дотримується і В.А. Козбаненко. Заслуговує на увагу його теза про те, що в процесі державного управління здійснюється певна сукупність дій, що призводить до бажаної динаміки управлінських результатів [9].

Уважаємо, що процес державного управління можна визначити як послідовне, цілеспрямоване, вольове здійснення взаємопов'язаних функцій державного управління системою суб'єктів державного управління, спрямоване на досягнення мети управління – створення найсприятливіших умов для формування виконавчої влади, що відповідає інтересам громадян, суспільства й держави.

Потрібно також зазначити, що поряд із поняттям процесу державного управління також використовується термін «механізм державного управління», який визначають так: 1. Механізм державного управління являє собою сукупність логічних зв'язків, процедур, що відображають у соціальних системах процес «організації зверху», або процес управління. 2. У більш загальному вигляді, механізм у теорії державного управління являє собою комплекс інформаційних управлінських впливів, спрямованих на зміну об'єкта управління з метою його трансформації.

На нашу думку, можна погодитись із такою характеристикою механізму державного управління, яка була розроблена Л.В. Приходченко. Механізм державного управління є багаторівневою єдиною системою, що складається з конкретних управлінських механізмів. Такий стан зумовлюється тим, що кожний із суб'єктів управління будь-якого рівня є керівною системою й за внутрішнім своїм складом розглядається як сукупність таких компонентів:

- процес управління, що характеризує її в динаміці (розробка, прийняття й реалізація управлінських рішень або здійснення всіх стадій управлінського циклу);

- механізм управління (принципи, цілі, функції, методи);

- сукупність елементів, які характеризують керівну систему у відносній статистиці (кадри, інформація, структура, техніка, технологія);

- механізм розвитку (самовдосконалення) системи управління [10].

Отже, процес державного управління є більш вузьким поняттям, порівняно із механізмом державного управління, і входить до складу останнього як один із елементів.

У літературі зазначається, що процес державного управління складається з окремих стадій, що є логічним, оскільки саме поняття процесу передбачає здійснення послідовних дій, невеликі сукупності яких можна виокремлювати в стадії.

Так, наприклад, у процесі державного управління виділяють чотири основні стадії:

1. Стадія збирання, оброблення та аналізу (оцінювання) інформації, необхідної для прийняття управлінського рішення. Реально державне управління виражається в прийнятті різноманітних рішень, які мають спиратися на достовірну інформацію, тому державне управління, як і будь-яка управлінська діяльність, починається зі збирання, оброблення та аналізу інформації.

2. Стадія розроблення (підготовки) й прийняття управлінського рішення. Це основна, кульмінаційна, стадія управлінського процесу, оскільки вона виражає сутність управлінської діяльності. Державні органи в процесі управлінської діяльності приймають управлінські рішення, якими можуть бути як нормативні, так і індивідуальні акти. Нормативні рішення містять норми права, адресовані невизначеному колу осіб і розраховані на певну кількість типових ситуацій. Ці рішення мають загальний характер і називаються нормативно-правовими актами. Індивідуальні рішення містять індивідуально-конкретні правові приписи, адресовані конкретним особам і розраховані на конкретну ситуацію. Ці рішення мають індивідуально-конкретний характер і називаються індивідуально-правовими актами, частіше за все це акти застосування права.

3. Стадія виконання управлінського рішення. Саме на цій стадії виявляє себе власне державне управління. Фактично, державне управління має місце лише тоді, коли управлінські рішення виконуються, тому що лише в разі виконання управлінського рішення державне управління досягає своєї мети.

4. Стадія контролю виконання управлінського рішення. На цій стадії державного управління як такого вже немає, однак контроль виконання управлінського рішення покликаний забезпечити нормальне функціонування державного управління [11].

Відмічаючи безумовну наукову цінність цієї класифікації, неможливо не зазначити, що процес державного управління некоректно зводити лише до прийняття управлінських рішень, адже відомо, що в процесі здійснення державного управління виконуються й організаційні заходи, і матеріально-технічні операції, які є важливим підґрунтям для наступного розроблення та прийняття управлінських рішень.

Стадіями процесу державного управління також визначають установлення цілей, аналітичну й інформаційну роботу, вироблення та вибір варіантів дії й організаційно-практичної роботи в об'єкті. Ці стадії являють собою більш детальне групування операцій управління за їхньою специфікою та значимістю за нормального протікання процесу управління [12].

Ураховуючи погляди, що висловлюються в науковій літературі, можна виокремити такі стадії процесу державного управління: 1) стадія прийняття рішення уповноваженим суб'єктом про доцільність і необхідність здійснення конкретної операції для досягнення загальної мети державного управління – прийняття управлінського рішення, проведення наради, здійснення інших організаційних або матеріально-технічних операцій; 2) стадія збирання, оброблення та аналізу (оцінювання) інформації, а також інші підготовчі дії, необхідні для здійснення вищезазначених дій/операцій; 3) безпосереднє здійснення встановлених операцій (прийняття рішення, проведення наради, підготовка звітів тощо); 4) контроль за подальшим здійсненням необхідних дій (виконання прийнятого рішення, надання звітів відповідним суб'єктам, дії, передбачені проведеною нарадою тощо). Виокремлення таких стадій дає уявлення про процедурний аспект державного управління, особли-

ві форми державного управління, систему суб'єктів, що його здійснюють.

**Висновки.** Отже, процес державного управління можна визначати як послідовне, цілеспрямоване, вольове здійснення взаємопов'язаних функцій державного управління системою суб'єктів державного управління, спрямоване на досягнення мети управління – створення найсприятливіших умов для формування виконавчої влади, що відповідає інтересам громадян, суспільства й держави. Процес державного управління складається з реалізації конкретних дій і операцій, що спрямовуються на досягнення загальної мети державного управління, виконання яких можна умовно поділити на послідовно здійснювані стадії.

Перспективами подальших досліджень є аналіз особливостей процесу державного управління в адміністративно-політичній сфері, а також визначення та характеристика складових процесу державного управління.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Менеджмент організацій : [підручник] / за ред. Л.І. Федулової. – К. : Либідь. – 2004 р. – 448 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/13020323/management/protses\\_metodi\\_upravlinnya\\_organizatsiyeyu](http://pidruchniki.com/13020323/management/protses_metodi_upravlinnya_organizatsiyeyu).
2. Економічна кібернетика : [навчальний посібник] / [О.Д. Шарапов, В.Д. Дербенцев, Д.Є. Семьонов]. – К. : КНЕУ, 2004. – 231 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://buklib.net/books/27733/>.
3. Мойсеюк Н.Є. Педагогіка : [навчальний посібник] / Н.Є. Мойсеюк ; М-во освіти України. – 2-ге вид. – К., 1999. – 350 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/11630713/pedagogika/protses\\_upravlinnya](http://pidruchniki.com/11630713/pedagogika/protses_upravlinnya).
4. Фармацевтична енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pharmacencyclopedia.com.ua/article/1016/proces-upravlinnya>.
5. Шипунов В.Г. Основы управленческой деятельности / В.Г. Шипунов, Е.Н. Кишкель. – М. : Высш. школа, 2000. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://osvita.ua/vnz/reports/management/13516/>.
6. Соціологічний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gufo.me/content\\_soc/socialnoe-upravlenie-10681.html?refresh](http://gufo.me/content_soc/socialnoe-upravlenie-10681.html?refresh).
7. Стариков Ю.М. Адміністративна юстиція. Теорія, історія, перспективи / Ю.М. Стариков. – М. : НОРМА (Юрінком-ИНФРА \* М), 2001. – 304 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rua.pp.ua/administrativnyiy-protsess-upravlencheskiy-38511.html>.
8. Державне управління : [словник-довідник] / уклад. В.Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://subject.com.ua/political/governance/115.html>.
9. Козбаненко В. Форми і методи державного управління / В. Козбаненко // Проблеми теорії і практики управління. – 2000. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://vasilievaa.narod.ru/10\\_2\\_00.htm](http://vasilievaa.narod.ru/10_2_00.htm).
10. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Л. Приходченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – Вип. 2. – С. 105–112. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-2-14.pdf>.
11. Доржиев Ж.Б. Теория государства и права : [учебно-методическое пособие] / Ж.Б. Доржиев. – Улан-Удэ : Изд-во ВСГТУ, 2005. – 345 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://yourlib.net/content/view/1486/29/>.
12. Процес, методи і технології державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://studopedia.info/2-81174.html>.