

## ІНФЛУЕНСИВНИЙ ПІДХІД ДО СУТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Жукова Є.О.,**

*кандидат юридичних наук, докторант*

*Міжрегіональної Академії управління персоналом*

*<https://orcid.org/0000-0003-2471-5230>*

*[kafedra\\_prava@i.ua](mailto:kafedra_prava@i.ua)*

### **Жукова Є. О. Інфлуенсивний підхід до сутності публічного адміністрування та державного управління.**

Мета статті полягала в тому, щоб на підставі аналізу теоретичних джерел визначити особливості інфлуенсивного підходу до державного управління та публічного адміністрування.

У статті з'ясовано, що повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України поставила на порядок денний питання про якнайшвидше позбавлення від рудиментів радянської епохи у системі публічного управління. Акцентовано увагу на тому, що багатовіковий вплив російської управлінської концепції на організацію управління на українських землях не міг не вплинути на формування численних деструктивних управлінських явищ, не притаманних сучасній правовій цивілізованій демократичній державі. Визначено, що протягом останнього десятиліття зростання громадської свідомості та соціальної відповідальності широких верств населення справило свій позитивний вплив на систему публічного управління, разом з тим у науці адміністративного права ще не відбулася масштабна рефлексія категорій «державне управління» та «публічне адміністрування».

У статті аргументовано, що відповідно до інфлуенсивного підходу державне управління являє собою вплив на державу, суспільство і окремих громадян. Після набуття Україною незалежності інфлуенсивний підхід почав трансформуватися, видозмінюватися, оскільки право та публічне управління завжди виступають засобами впливу на суспільні відносини. Разом з тим методологія, ідеологія та етика застосування таких впливів у тоталітарній та демократичній державах мають значні відмінності.

Зроблено висновок, що особливостями інфлуенсивного підходу до державного управління та публічного адміністрування є: а) сприйняття державного управління та публічного адміністрування як впливу держави та/або її органів на людину і суспільство, з метою досягнення цілей, визначення яких може відбуватися як на внутрішньодержавному (вузький підхід), так і на загальносуспільному (широкий підхід) рівнях; б) неоднозначний підхід до можливості держави формувати поведінку та свідомість людини; в) односторонній характер впливу держави та суспільство і людину, відсутність (або обмеженість) вказівок на наявність зворотного зв'язку між державою як суб'єктом впливу та суспільством, і людиною як його об'єктами, що відповідає сутності суб'єкт-об'єктного підходу до державно-управлінських процесів.

**Ключові слова:** державне управління, публічне адміністрування, вплив, інфлуенсивний підхід, демократичні відносини.

### **Zhukova Ye. O. Influential approach to the essence of public administration and state management.**

The purpose of the article was to determine, based on the analysis of theoretical sources, the features of the influencing approach to public administration.

The article establishes that the full-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine has put on the agenda the issue of getting rid of the rudiments of the Soviet era in the system of public administration as soon as possible. Attention is focused on the fact that the centuries-old influence of the Russian management concept on the organization of management in Ukrainian lands could not but affect the

formation of numerous destructive management phenomena that are not inherent in a modern legal civilized democratic state. The article determines that in the last decade the growth of public consciousness and social responsibility of the general population has had a positive impact on the system of public administration, however, in the science of administrative law there has not yet been a large-scale reflection of the categories “public administration” and “state management”.

The article argues that, in accordance with the influencing approach, public administration is an influence on the state, society and individual citizens. After Ukraine gained independence, the influencing approach began to transform and change, since law and public administration always act as means of influencing social relations. At the same time, the methodology, ideology and ethics of applying such influences in totalitarian and democratic states have significant differences.

The conclusion is made that the features of the influencing approach to public administration and state management are: a) the perception of public administration as the influence of the state and its bodies on a person and society, in order to achieve goals, the definition of which can occur as an intrastate (narrow) approach), and at the general public (broad approach) levels; b) an ambiguous approach to the country's ability to shape human behavior and consciousness; c) the one-sided nature of the influence of the state and society and the individual, the absence (or limitation) of indications of the existence of a feedback between the state as the subject of influence and society, and the individual as its objects, corresponding to the essence of the subject-total approach to state-administrative processes.

**Key words:** public administration, state management, influence, influencing approach, democratic relations.

**Постановка проблеми.** Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України поставила на порядок денний питання про якнайшвидше позбавлення від рудиментів радянської епохи у системі публічного управління. Багатовіковий вплив російської управлінської концепції на організацію управління на українських землях не міг не вплинути на формування численних деструктивних управлінських явищ, не притаманних сучасній правовій цивілізованій демократичній державі. Протягом останнього десятиліття зростання громадської свідомості та соціальної відповідальності широких верств населення справило свій позитивний вплив на систему публічного управління, разом з тим у науці адміністративного права ще не відбулася масштабна рефлексія категорій «державне управління» та «публічне адміністрування», а також підходів до їх сутності. Вказане обумовлює важливість дослідження особливостей інфлуенсивного підходу до сутності публічного адміністрування та державного управління.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблеми, пов'язані із визначенням сутності державного управління і публічного адміністрування, розглядали у своїх роботах К. Бондаренко, В. Галуцько, І. Голосніченко, М. Карпа, К. Колесникова, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Пилипишин, В. Фелік, Н. Філіпова, О. Харитонова та інші вчені. Разом з тим сутність інфлуенсивного підходу до означених категорій ще недостатньо висвітлена у теоретичних працях.

**Мета статті** – на підставі аналізу теоретичних джерел визначити особливості інфлуенсивного підходу до державного управління та публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Україні у спадок дісталася досить складна ситуація у сфері державного управління: якщо у демократичних державах Заходу століттями створювалися управлінські еліти з притаманними їм добросесністю та широким арсеналом методів управління, то у Радянському Союзі особиста відданість замінювала управлінську компетентність та правосвідомість, і про жодне успадкування управлінських традицій не йшлося. Оскільки значну частину декількох поколінь управлінців різних сфер державної діяльності було фізично знищено або позбавлено волі на декілька десятиліть із забороною повертатися для проживання у великі міста, така система не могла породити відсутність управлінської ініціативи і протиправне використання наданих посадових повноважень, шляхом виконання не правових наказів та директив Комуністичної партії Радянського Союзу. За таких умов почав формуватися інфлуенсивний підхід до сутності державного управління (від лат. *Influentia* і англ. *Influence* – вплив), відповідно до якого останнє являє собою вплив на державу, суспільство і окремих громадян. Після набуття Україною незалежності інфлуенсивний підхід почав трансформуватися, видозмінюватися, оскільки право та публічне управління завжди виступають засобами впливу на суспільні відносини, разом з тим методологія, ідеологія та етика застосування таких впливів у тоталітарній та демократичній державах мають значні відмінності. Зупинимося на

тих підходах до спрямованості і масштабів такого впливу, які склалися у правовій думці.

Г. Атаманюк визначає державне управління як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну і приватну життєдіяльність людей, з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [1, с. 12].

По-перше, передусім доцільно акцентувати на можливості розповсюдження впливу держави на всі без винятку сфери приватної життєдіяльності людей, з метою їх упорядкування. Як відомо, право як особливий регулятор, має певні обмеження своєї дії, і багато сфер суспільних відносин діють не на основі правових норм, а у відповідності з іншими видами соціальних норм – релігійними, морально-етичними, сімейними, корпоративними тощо. Як свідчить аналіз вказаного вище визначення, можливість державного управління у сфері інтимно-особистісних стосунків, процесів творчості та багатьох інших не є можливою, а отже, організуючий та регулюючий вплив на всі сфери приватної життєдіяльності людей у демократичній правовій державі неможливий. Якщо певна держава має певні інструменти і важелі впливу у всіх перелічених сферах, то ми не можемо сприймати її як демократичну, оскільки встановлення правових приписів щодо всіх проявів активності особистості, і, як це зазвичай відбувається з правовими нормами, встановлення юридичної відповідальності за недодержання цих приписів, притаманно лише тоталітарним державам. По-друге, викликає заперечення така ознака державного управління-впливу, як його практичний характер. Організуючий і регулюючий вплив однозначно носить практичний, а не абстрактно-теоретичний характер, тому вказівка на практичність державного управління є зайвою. Розвиваючи цю думку, можна стверджувати, що не всі прояви державного управління будуть практичними. Як відомо, у державній практиці широко використовуються такі методи та способи державного управління, як створення численних доктрин, стратегій та концепцій, які носять теоретичний характер, визначаючи основні поняття та напрями розвитку сфер суспільних відносин, зміни в яких вкрай потрібні для вирішення певних завдань держави [2, с.66]. Отже, для того, щоб практична діяльність органів держави призводила до певних результатів, необхідним є першочергове визначення теоретичних орієнтирів розвитку суспільних відносин у певній сфері, і вже потім, на їх основі, розвиток практичних елементів державного управління у вигляді організації, координації, регулювання тощо.

Наступне визначення державного управління у рамках інфлуенсивного підходу носить радше технократично-ідеалістичний характер, аніж прагматично-правовий. На думку Ф. Фіночко, державне управління – це свідомий, цілеспрямований, упорядкований вплив через відповідні державні структури на соціальні, політичні, економічні процеси, з урахуванням характерних для цієї соціально-політичної системи об'єктивних закономірностей і тенденцій досягнення найоптимальнішого функціонування і розвитку цієї системи та поставлених цілей [3, с. 116]. Цілком прийнятною є доцільність установа у цитованому визначенні орієнтира та вищої стадії цивілізаційного розвитку відносин між державою, суспільством і людиною, однак важливо зауважити, що в найближчому майбутньому жодна держава світу не зможе відповідати таким високим критеріям. Причина цього полягає у демократичних відносинах, завдяки яким громадяни отримують пряме і непряме виборче право незалежно від рівня їх усвідомлення закономірностей суспільного розвитку та об'єктивних законів існування держави. Унаслідок цього у багатьох сучасних державах на демократичних виборах перемагають політики-популісти, які у своїх передвиборчих кампаніях обіцяють непоєднані речі – найчастіше збільшення заробітних плат та пенсій у поєднанні із зниженням оподаткування. До того ж плюралізм сучасного політичного життя сприяє входженню в парламенти держав різних за ідеологічною платформою та практичною спрямованістю партій та рухів, які після перемоги однієї з них перебувають у стані постійного пошуку компромісів для забезпечення працездатності парламентів. Отже, пошук компромісу у політичному житті стає важливою рисою державного управління, здійснення якого потребує формування працездатного уряду, що часто відбувається на коаліційній основі, забезпечення відповідності діяльності такого уряду передвиборчим обіцянкам електорату тощо. Тобто зміст та спрямованість державно-управлінської діяльності обумовлені не волею окремих осіб чи їх партій, а скоріше пошуком компромісу між непоєднуваними елементами державного життя. Вказане обумовлює непослідовність у державній політиці, прийняття популістських, а не об'єктивно виважених рішень, неможливість досягнути такими рішеннями заявлених цілей тощо.

Вказане не означає, що ми є противниками демократичних відносин. На сьогоднішній день людство ще не створило більш досконалої системи відносин між людиною і владою, за якої можна було б унеможливити узурпацію такої влади та максимально врахувати потреби та інтереси особистості.

Водночас ми є прихильниками правового підходу до проблеми державного управління, за якого органи держави діють на основі Конституції та законів, в яких визначено межі їх компетенції та відповідальності, а на основі об'єктивних законів суспільного розвитку, які, по-перше, завжди тлумачитимуться по-різному різними суб'єктами, і, по-друге, все одно не зможуть бути реалізовані у державній політиці в силу поліціального характеру управлінських рішень, що приймаються органами державної влади. Однак, це не означає, що до мети раціональності державної політики не слід прагнути. Безумовно, підвищення рівня правової культури всіх учасників суспільних відносин могло б колосально вплинути на результати їх електорального вибору, підтримку певних державно-політичних рішень аж до бажання більшої частини населення, щоб їх уряди діяли відповідно до об'єктивних законів суспільного розвитку, утім, це справа далекого майбутнього.

У науці державного управління існують визначення останнього, які також концентрують увагу на впливі. Зокрема, державне управління визначається як практичний організаційно-регулятивний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей, з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на владну силу [4, с. 127]. Заслугує на увагу позиція авторів, які вважають, що 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 [5]. Позитивним аспектом цього визначення є зосередження уваги на обмеженні державної влади конституційно та законодавчо визначеними рамками та структурованими заходами державної політики, однак сприйняття державного управління як впливу на свідомість, ймовірно, відповідає суб'єкт-об'єктному підходу до сутності державного управління, за якого держава має всі необхідні компетенції та важелі впливу на особистість, а громадянин може лише слухняно дозволяти формувати в його свідомості те, що є бажаним для держави.

Хотілося б звернути увагу на той факт, що деякі дослідники у своїх підходах намагаються поєднати діяльнісний та інфлуенсивний підходи. На думку І. Барциц, державне управління – організуючий і регулюючий вплив держави на суспільство з метою її впорядкування та розвитку, що спирається на державно-владні повноваження. Державне управління у сенсі розуміється як діяльність органів державної влади місцевого самоврядування, громадських, інших державних та недержавних організацій, уповноважених здійснення державно-владних повноважень [6, с. 125].

Дещо схожою є позиція щодо сприйняття державного управління як регулювання. Узагальнення поглядів, що сформувався в науці щодо співвідношення державного управління та державного регулювання, дало змогу Є. Ткачуку подати такий перелік основних концепцій: 1) державне регулювання є більш широким поняттям, аніж державне управління; 2) державне регулювання є різновидом державного управління; 3) державне регулювання є функцією державного управління; 4) державне регулювання та державне управління розглядаються як тотожні за своїм значенням та сутністю і відрізняються лише мірою впливу на керовані суб'єкти; 5) можливий розгляд державного регулювання під різними кутами зору, наприклад, і як функція державного управління, і як метод тощо [7, с. 445].

**Висновки.** Отже, особливостями інфлуенсивного підходу до державного управління та публічного адміністрування є: а) сприйняття державного управління та публічного адміністрування як впливу держави та/або її органів на людину і суспільство, з метою досягнення цілей, визначення яких може відбуватися як на внутрішньодержавному (вузький підхід), так і на загальносуспільному (широкий підхід) рівнях; б) неоднозначний підхід до можливості держави формувати поведінку та свідомість людини; в) односторонній характер впливу держави та суспільство і людину, відсутність (або обмеженість) вказівок на наявність зворотного зв'язку між державою як суб'єктом впливу та суспільством, і людиною як його об'єктами, що відповідає сутності суб'єкт-об'єктного підходу до державно-управлінських процесів.

### Список використаних джерел:

1. Бакуменко В. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. - 393 с.

2. Шопіна І.М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2011. №3. С.65-71.
3. Фіночко Ф. Предмет адміністративного права: дискусійна проблематика. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. №3(42). С. 113-119.
4. Ортіна Г.В., Рибальченко, Н.П. Державне управління у формуванні відповідального суспільства в умовах розвитку діджиталізації. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2021. №1 (14). С.125-131.
5. Лазор О.Д., Лазор О.Я., Юник І.Г. Основи державного управління та місцевого самоврядування: навч.-метод. посібн. Вид-во 5-те, допов. і перероб. Хмельницький: ТОВ «Поліграфіст-2», 2012. 520 с.
6. Барциц И. Система государственного и муниципального управления: курс лекций: в 2 т. Т. 1. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 512с.
7. Ткачук Є.А. Підходи до визначення поняття «публічне адміністрування» С.444-446. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/4053/1/-%20%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D0%B8\\_21.04%20%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BDi%D0%B9%20%D0%B2%D0%B0%D1%80\\_p445-447.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/4053/1/-%20%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D0%B8_21.04%20%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BDi%D0%B9%20%D0%B2%D0%B0%D1%80_p445-447.pdf)