

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

К. Бондаренко,

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

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ

Державне управління завжди було і залишається центральною категорією адміністративного права України, адже адміністративне право регулює правовідносини саме в сфері державного управління. Незважаючи на величезну кількість наукових напрацювань вітчизняних вчених стосовно визначення поняття та сутності державного управління, його особливостей, а також суб'єкта і об'єкта державного управління, на сьогоднішній день наука адміністративного права ще не виробила єдиної позиції щодо цих понять. На нашу думку, актуальним є розгляд поняття «об'єкт державного управління» як одного із елементів державного управління.

Дослідженню та аналізу сутності об'єктів державного управління присвячено велику кількість наукових праць. Серед вчених, які займалися розробкою цього питання, слід відзначити В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурку, Л.Р. Білу-Тіунову, Ю.П. Битяка, А.О. Дегтяря, Б. Дзюндзюка, С.В. Ківалова, Б.П. Курашвілі, Ю.О. Куца, В.Я. Малиновського, В. М. Мартиненка, Н.П. Матюхіну, Ю.О. Оболенського, В.Ф. Опришка, В.П. Пилипишина, Г.П. Ситника та ін. Найвні наукові праці хоча і розкривають сутність державного управління та його об'єкта, але їх висновки є розрізненими, що вказує на доцільність

створення комплексного дослідження проблематики об'єкта державного управління та його особливостей.

Тож завданням цієї статті є визначення змісту поняття «об'єкт державного управління», виходячи із особливостей категорії «державне управління».

У найбільш загальному вигляді державне управління тривалий час визначалось як виконавчо-розпорядча діяльність органів державної виконавчої влади, котра виявляється у безпосередньому повсякденному й оперативному впливові на різноманітні суспільні відносини у країні. Найбільш змістовне визначення розроблено Ю.П. Битяком. Так, з точки зору цього автора, державне управління – це 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 [7, с. 12]. Державним управлінням слід вважати особливу, універсальну діяльність держави, основну складову владно-управлінської діяльності, що має підзаконний характер і здійснюється у межах усіх владних рівнів уповноваженими на те державно-владними суб'єктами відповідно до визначених засад

внутрішньої та зовнішньої політики з метою забезпечення повної, всебічної та своєчасної реалізації суспільних потреб та інтересів, що мають або повинні мати відповідну нормативно-правову регламентацію [3, с. 26].

У відповідності до усталених понять, розроблених та охарактеризованих видатними вітчизняними науковцями, зміст державного управління складають об'єкт, суб'єкт, керуючий вплив та зворотні зв'язки.

З точки зору системного підходу, об'єктом соціального управління є все суспільство, яке не може існувати поза ним, для якого управління є іманентним елементом. На думку деяких науковців, наприклад, В.Я. Малиновського, погляди вчених, які до об'єкта державного управління відносять «усе суспільство в цілому, всі варіанти суспільних відносин, що розвиваються в ньому», не є достатньо обґрунтованими. Така позиція аргументується тим, що у суспільстві є фізичні та юридичні особи, недержавні організації, які не підлягають прямому державному регулюванню та управлінню з боку структур державної влади. Тому основними об'єктами державного управління, на думку цього дослідника, слід вважати підпорядковані об'єктам органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади [5, с. 161].

На наш погляд, така думка є не зовсім коректною, адже фізичні та юридичні особи, недержавні організації тощо можуть і не підлягати прямому впливу органів державного управління, але щодо них можуть використовуватись інші методи державного управління (непрямого або опосередкованого впливу). Видається, що об'єктом державного управління виступає не тільки та частина суспільства, яка безпосередньо в цей час управляється суб'єктом управління, але суспільство в цілому точніше, всі галузі суспільного життя, які потенційно можуть управлятися органами державного управління.

Поширеною є точка зору, що об'єктом державного управління є система, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління, або система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють. Неможливо погодитись з таким визначенням, адже відповідно до такої дефініції незрозумілим є, про об'єкт якого саме управління йде мова – громадського (недержавного) чи державного. Думається, що, якщо державне управління має характерні специфічні ознаки, які дозволяють виокремлювати його в окремий вид управління, то і об'єкт та суб'єкт державного управління мають також визначатися з урахуванням специфіки особливого виду соціального управління.

Об'єкт управління можна розглядати в двох аспектах: елементно-структурному – як сукупність людей (персонально), виробничих, галузевих утворень і груп, а також функціональному – як діяльність, поведінку індивідів і конкретних груп людей [2, с. 123].

С.М. Попов вказує на такі ознаки об'єктів управління: 1) стійкі характерні знаки мають ті об'єкти-організації, які пов'язані з виробництвом якого-небудь продукту (матеріальної продукції, духовних благ, наукових ідей); 2) для організацій-об'єктів характерне злиття, органічне поєднання власне управлінських функцій з функціями виробництва продукції, надання послуг.

Він виокремлює такі загальні ознаки об'єктів-організацій: 1) визначення їхнього правового положення в спеціальних правових актах 2) встановлення широкої сфери самостійної діяльності на основі саморегуляції; 3) закріплення функціональної підпорядкованості вищим органам; 4) надання об'єктам гарантій щодо участі у вирішенні завдань на всіх рівнях управління; 5) забезпечення участі організації будь-якого профілю у вирішенні питань управління в межах установ, підприємств, галузевих і територіальних систем управління [8, с. 168].



Якщо розглядати об'єкт саме державного управління як особливого різновиду соціального управління, то, звичайно, що одним із елементів об'єкту буде соціально-організоване суспільство.

Основою будь-якого суспільства є людина. Власне людина визначає поняття «суспільство», оскільки без людей суспільство не може існувати. Разом з входженням у суспільство людина вносить і свою соціально-природну якісність. Тому зародження та розвиток суспільства є, по суті, перетворення соціально-природничих начал особи в елементи суспільної дійсності. Отже, людина в силу народження має певні права, тобто природничі права. Для вираження, реалізації, захисту своїх прав люди, їх окремі групи об'єднуються. Суспільство виникає і розвивається на основі необхідності співпраці. Об'єднувальним моментом тут виступає інтерес (моральний, матеріальний, політичний, професійний, віковий тощо). Організуючий аспект життєдіяльності людей, таким чином, зароджується на рівні суспільства.

Соціально-організоване суспільство – це сфера дії приватних (особистих) інтересів, система суспільних інституцій (об'єднання людей, у тому числі партії, суспільні організації, асоціації, рухи, товариства, спілки тощо), за посередництвом яких задовольняються різноманітні, обумовлені історичним етапом розвитку суспільства, інтереси індивідів та їх груп [10].

Звичайно, що таке суспільство не може існувати без відносин між його членами. Якщо такі відносини визначені та врегульовані нормативно, то вони стають правовідносинами і мають здійснюватись у відповідності із конкретними правовими нормами. Ці правовідносини можуть виникати між окремими фізичними особами, між фізичними та юридичними особами (об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями), між юридичними особами, між фізичними або юридичними особами і органами держави.

На нашу думку, соціально-організоване суспільство є статичною формою самого суспільства, а правовідносини, виникаючи між його членами, – його динамічним змістом, при цьому форма та зміст суспільства є нерозривно пов'язаними елементами, адже соціально-організоване суспільство неможливо уявити без численних видів правовідносин, а правовідносини не є можливими за відсутності соціально-організованого суспільства.

Правовідносини, що виникають в суспільстві між різними членами та на різних організаційно-правових рівнях, можуть виступати об'єктом державного управління за умови обов'язкової участі в них органу держави – органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Тобто однією із сторін таких правовідносин має бути суб'єкт владних повноважень, і вони мають здійснюватись на підставі норм адміністративного права. Такі правовідносини будуть об'єктом державного владного впливу – тобто об'єктом державного управління.

Ще одним елементом об'єкта державного управління, тобто тим, на що держава в особі визначених органів і посадових осіб здійснює свій керівний вплив, є правовий стан.

Термін «правовий стан» є відносно новим для юридичної науки. При цьому він має категоріальний статус і активно використовується для пояснень явищ державно-правової дійсності. Правовий стан являє собою обумовлений соціально-культурними умовами життєдіяльності суспільства різновид соціального стану, який представляє собою спосіб юридичного буття суб'єктів, об'єктів або суспільних відносин в визначений проміжок часу у визначеному просторі, як правило, закріплений у встановленому законом порядку. Поняття правового стану дуже тісно пов'язано, але не співпадає із поняттям правового режиму, який розуміється як порядок врегулювання суспільних відносин, який виражається в комплексі правових засобів,



характеризуючи особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань і утворюючих особливу спрямованість такого регулювання [6, с. 131].

Саме правові стани можуть також виступати об'єктами державного управління. Наприклад, національна безпека визначається в Законі України «Про основи національної безпеки України» як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки тощо [9]. А визначення, яке стало підґрунтям для законодавчої дефініції, визначає національну безпеку саме як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави, людства в цілому від внутрішніх і зовнішніх загроз [4, с. 20]. Об'єктом державного управління внутрішніми справами, яка є частиною адміністративно-політичної сфери державного управління, з-поміж іншого є громадський порядок та громадська безпека [2, с. 343]. Громадський порядок визначають як стан мирного співіснування членів суспільства, позначений відсутністю ворожих дій, повстань, бунтів або іншої поведінки, здатної порушити повсякденне, нормальне громадське життя [1].

Такі стани є врегульованими за допомогою нормативно-правових актів, і, на нашу думку, є елементами об'єкта державного управління.

На підставі проведеного аналізу, думається, що об'єктом державного управління виступає специфічна система, яка складається з соціально-організованого суспільства (фізичних осіб та їх колек-

тивів, а також юридичних осіб і органів держави), відносин всередині такого суспільства між його членами, а також правових станів (наприклад, внутрішня безпека, національна безпека).

Перспективами подальших досліджень є аналіз та характеристика кожного з елементів об'єкта державного управління, а також визначення особливостей суб'єкта державного управління.

Ключові слова: управління, державне управління, об'єкт державного управління, суб'єкт державного управління.

Стаття присвячена дослідженню та характеристиці поняття «об'єкт державного управління». Проаналізовано думки вчених-адміністративістів, які вивчали категорію «державне управління». На підставі виокремлених ознак сформульовано визначення об'єкта державного управління.

Статья посвящена исследованию и характеристике понятия «объект государственного управления». Проанализированы мнения ученых-административистов, которые изучали категорию «государственное управление». На основании выделенных признаков сформулировано определение объекта государственного управления.

The article is devoted to the research and characteristic of the term "object of the state administration". There are analyzed positions of scientists of administrative law, which researched the category "state administration". On the basis of marked out features there is formulated the definition of the object of the state administration.

Література

1. Академія прокуратури України (збірник наукових праць). – Збірник праць, 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-text-10138.html>.



2. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. *Адміністративне право : навч. посіб. – 3-тє вид. / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.*
3. Курінний Є.В. *Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : автореф. ... дис. докт. юрид. наук : 12.00.07. / Є.В. Курінний; Національна академія внутрішніх справ України, МВС України. – К., 2004. – 38 с.*
4. Ліпкан В.А., Максименко Ю.Є., Желіховський В.М. *Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції : навчальний посібник / В.А. Ліпкан, Ю.Є. Максименко, В.М. Желіховський – К. : КНТ, 2006. – 280 с.*
5. Малиновський В.Я. *Державне управління: Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. / В.Я. Малиновський – К. : Атіка, 2003. – 576 с.*
6. Новікова Ю.С. *Правовий стан і правовий режим: питання розмежування понять // Ю.С. Новікова // Вісник ЮУрГУ – № 13. – 2006. – С. 131–135.*
7. Пилипишин В.П. *Поняття та основні риси державного управління. // В.П. Пилипишин / Юридична наука і практика – № 2. – 2011. – С. 10–14.*
8. Попов С.М. *Наукова парадигма суб'єкт-суб'єктного управління в умовах сучасного континууму // С.М. Попов / Гуманітарний вісник ЗДІА – 2010 – Вип. 43 – С. 166–175.*
9. *Про основи національної безпеки : Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України – 2003. – № 39. – Ст. 351.*
10. Чушенко В. *Соціально-організоване суспільство і формування політичної влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?d=587&i=&w=r>.*

УДК 342.922(477)
342.951:351(477)

Є. Білокур,

аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»

Практична обумовленість наукового осмислення цієї категорії, перш за все, полягає в тому, що загалом функції, які здійснює орган державного управління, є структуроутворюючим фактором для системи цих органів. Тому в правовому регулюванні діяльності органів державного управління суттєве значення має науково обґрунтоване визначення виконуваних цими органами функцій. Як вказує Г.В. Атаманчук, виокремлення специфіки «функцій державного управління» і «функцій органів державного управління» має важливе значення і створює методологічні передумови для розв'язання багатьох управлінських проблем [1, с. 181].

Чинне законодавство України не містить визначення поняття «функції органів державного управління» та таких суміжних із ним понять як «функції державного управління», «функції органів виконавчої влади». Але ці поняття широко використовуються в нормативно-правових актах Української держави, де в більшості випадків визначається перелік функцій, що здійснюється тим чи іншим органом державного управління. Відсутність законодавчого визначення спонукає звернути увагу на деякі аспекти визначення цього поняття.

Питання з приводу функцій органів державного управління, функ-