



В. І. Довгань*

РЕАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКОГО ПРОЦЕСУ В ГАЛУЗІ ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ

Донедавна на практиці часто використовувались як синоніми терміни “адміністрування” та “управління”. Оскільки “адміністрування” походить від латинських слів “*ad ministrum*”, що означає “підпорядкування”, “служба”, “управління”, то і галузь права, що вивчає державно-управлінські відносини (управлінську діяльність), має назву адміністративне право. А метод регулювання структури управлінських відносин — метод адміністративно-правового регулювання, інструментом втілення якого є владні приписи.

Отже, більшість управлінських відносин мали адміністративно-правову форму, а “адміністративне право” трактувалося як “управлінське право”. Тому адміністративне право можна охарактеризувати як частину правової системи держави, що регулює відносини у сфері державного управління. У теорії адміністративного права виокремлюють п’ять ознак державного управління:

- підзаконність;
- виконавчо-розпорядчий характер;
- масштабність і універсальність;
- ієрархічність;
- безпосередньо організуючий характер.

Підзаконність державного управління необхідно розглядати як визначення цілей, форм і методів управлінської діяльності на законодавчому рівні. Виконавчо-розпорядча діяльність ґрунтується на правових нормах, головне місце серед яких належить нормам Конституції і законів. Органи державного управління тільки в межах Конституції і законів можуть виконувати певні дії, що становлять реалізацію прямих приписів законодавства.

Тому право в управлінні, як у державному, так і в суспільному, загалом має не суто науковий характер, а безпосередньо пов’язано з потребами сучасної державно-правової практики. Адже на сьогоднішньому етапі розвитку нашої країни, як зазначає В. Авер’янов¹, значно деформувалося ставлення до права та законодавства (у широкому розумінні цього терміна).

Значна роль права в управлінні регулюється впливом на суспільні відносини державно-управлінської діяльності. Правові норми забезпечують управлінські відносини, тому законодавство, яке їх регулює, не повинно сприйматись як формальність, що в будь-який час може змінитись. Саме таке ставлення призводить до зниження відповідальності державних службовців, що спричиняє поширення зневажливого ставлення до законності та правопорядку.

Право у демократичній країні спрямоване, насамперед, на забезпечення належної організованості та впорядкованості, доцільної сталості та динамічності суспільних відносин. Оскільки право визначається як система загальнообов’язкових норм і правил поведінки, що офіційно встановлюється або санкціонується державою, то дуже важливо, щоб його застосування було однаковим для всіх громадян, незалежно від звання і посади. Тільки після досягнення такого рівня відносин можна говорити про справжню демократію, про незалежні гілки влади тощо.

Тому здійснення державного управління неможливо поза правом, бо управління і право перебувають в органічній єдності. Існування права означає застосування однакових заходів до всіх членів суспільства. Право регулює суспільні відносини через управлінську діяльність. За допомогою правових норм забезпечується управлінський вплив.

Державне управління визначилось не тільки як сфера діяльності, але і як наука. Сьогодні вона не розглядається як підгалузь адміністративного права², що притаманне,

© Довгань В. І., 2008

* доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права, кандидат ветеринарних наук

¹ Авер’янов В. Б. Теоретико-методологічні засади державного управління // Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер’янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 19.

² Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. — К.: Основа, 1994. — С. 10-13.



насамперед, європейським дослідникам, а зорієнтована на американську модель (У. Мезарос, Д. Бальфур)³, де розглядається державне управління як єдина наука. Безумовно, що і в сфері діяльності, і в науці найважливішу роль і надалі повинно відігравати право.

Поняття “державне регулювання” та “державне управління” сьогодні використовуються в багатьох сферах наукової та практичної діяльності людини. Однак не завжди в них вкладається відповідний зміст.

Управління, на думку П. Друкера, — це особливий вид діяльності, що перетворює неорганізований натовп в ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу⁴. Державне управління, зазначають Н. Нижник та С. Мосов, — це діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення і здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб⁵. В. Б. Авер'янов розглядає державне управління як своєрідну діяльність, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси⁶. На цьому рівні аналізу загальний суб'єкт управління представлений державою як сукупність державно-владних органів (керівна підсистема), між якими розподілені різні види державної діяльності. Тут державне управління розглядається як особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів — органи виконавчої влади.

Державне управління як частина соціального управління зберігає спільні характеристики, але одночасно має і багато особливостей, що визначає його як самостійний вид. Ці особливості стосуються суб'єкта, об'єкта і керуючого впливу⁷.

В теорії управління великими (складними) системами, до яких безперечно відноситься державне управління в галузі ветеринарної медицини, під управлінням розуміють комплекс дій і впливів, спрямованих на досягнення певної мети. У процесі управління беруть участь дві складові частини (підсистеми): керівна (суб'єкт управління) і керована (об'єкт управління), які разом із потоками зв'язку, по яких передається інформація, утворюють систему управління (рис. 1). Потоки передачі інформації від керівної підсистеми до керованої називають прямим зв'язком або потоком прямого управлінського впливу (управлінська діяльність).

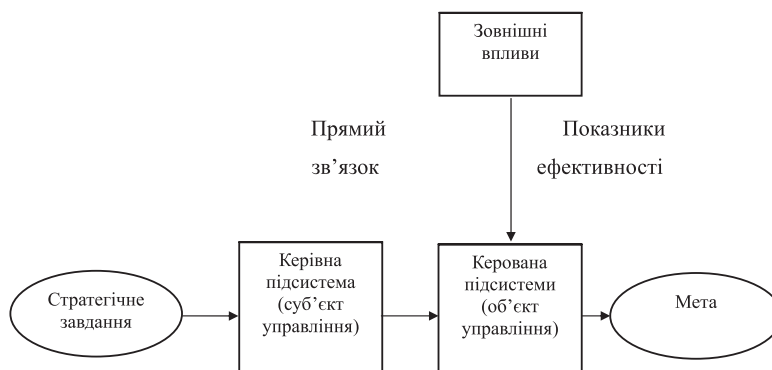


Рис. 1. Система управління

³ International Review of Administrative Science. — Vol. 64. — 1998. — № 4. — С. 555-561.

⁴ Гурне Б. Державне управління / Пер. з франц. — К.: Основи, 1993. — С. 16.

⁵ Нижник Н., Мосов С. Про державне управління // Вісник УАДУ. — 2000. — № 3. — С. 56-61.

⁶ Авер'янов В. Б. Вказ. праця. — С. 11.

⁷ Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. — 3-е вид. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 17-18.



Головна особливість суб'єкта — це те, що ним є держава загалом, яка представлена в управлінському процесі системою спеціальних державних органів. Зокрема, ці суб'єкти державного управління формуються з волі держави, наділені державно-владними повноваженнями, здійснюють управлінські функції від імені держави. *Інституційна форма управління* передбачає вдосконалення організаційної системи органів та служб ветеринарної медицини, визначення їх компетенцій та повноважень.

Організуючий вплив держави через потоки прямого зв'язку спрямовується на керовану підсистему — об'єкти управління, тобто такими об'єктами управлінських відносин є практично всі сфери життя (економіка, наука, культура, сім'я, політика тощо). Це означає, що управління присутнє всюди, де здійснюється будь-яка діяльність (виробнича, духовна, наукова), чи проводиться будь-яка політика (економічна, соціальна, у ветеринарній медицині тощо), що спрямовується на досягнення конкретного результату. Головна особливість об'єкта — те, що ним є організоване суспільство загалом. Безпосередніми об'єктами, на які скеровує свій вплив той або інший конкретний суб'єкт, є підвідомчі йому сфери управління. Керуючись положеннями Конституції України (1996 р.) та Закону України “Про ветеринарну медицину”⁸, де вказані об'єкти, що підлягають державній охороні і регулюванню від негативного впливу, можна зробити висновок, що організація та здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю і нагляду за якістю та безпекою харчових продуктів і продовольчої сировини, охорона території України від занесення з території інших держав або з карантинної зони збудників інфекційних хвороб тварин, забезпечення ветеринарного та епізоотичного благополуччя складають основу політики в галузі ветеринарної медицини.

Якщо розглядати державне управління в галузі ветеринарної медицини з позицій системного аналізу, то суб'єкти та об'єкт управління повинні ефективно взаємодіяти через управлінську діяльність (суспільні відносини, що складаються між елементами системи). Управлінські відносини, зазвичай, будуються на засадах владної субординації (підпорядкованості). У цьому проявляються особливості управлінських відносин та їх приналежність до виконавчої гілки влади.

Для того щоб уникнути негативних моментів в управлінській діяльності між елементами цієї системи, необхідно дотримуватись певних умов, а саме:

- необхідно визначити мету, цілі та завдання управління, критерії його ефективності;
- зібрати та проаналізувати інформацію про реальний стан об'єкта, а також розробити стратегічний план сталого розвитку суспільства;
- суб'єкт управління має приймати оптимальні управлінські рішення, враховуючи принципи варіантності, пріоритетності, узгодженості інтересів, а також внутрішні та зовнішні чинники, що впливають на об'єкт;
- суб'єкт управління для здійснення своїх повноважень та компетенцій повинен мати ресурси: фінансові, матеріальні, трудові, інформаційні тощо;
- об'єкт як елемент цієї системи повинен динамічно розвиватися, тобто відчувати управлінський вплив з боку суб'єкта для досягнення певної мети, позитивного результату (за умови, що цей вплив має низхідний характер, тобто управлінський вплив спрямований тільки на підтримку функціонування об'єкта, його доцільно визначати як регулювання, а не як управління);
- управління повинно здійснюватися відкрито, цілеспрямовано та безперервно.

Наслідки управлінської діяльності необхідно оцінювати за певними показниками ефективності, які мають забезпечувати однозначне трактування наближення до мети управління й виконання стратегічного завдання держави у відповідній сфері діяльності. Нехтування цими вимогами або несвоєчасне чи необ'єктивне врахування зовнішніх чинників (впливів) і фактичних показників ефективності управління часто призводить до того, що задекларована мета, задля якої і здійснюється це управління, не досягається ніколи.

Тому значно вища ефективність управління досягається за умови здійснення постійного моніторингу зовнішніх впливів. Для того організовують системи управління, в яких, окрім прямого зв'язку, від суб'єкта до об'єкта управління використовують

⁸ Про ветеринарну медицину: Закон України від 16.11.2006 р. // ВВР. — 1992. — № 36. — Ст. 531.



зворотний зв'язок від чинників впливу до суб'єкта управління (рис. 2). Постійне врахування епізоотичного стану та його впливу на об'єкт управління дає змогу своєчасно виробляти необхідні управлінські дії, за необхідності коригувати їх, ефективніше вести керований процес і впритул наблизитися до визначеної мети. Таке управління називається інваріантним щодо зовнішнього впливу.

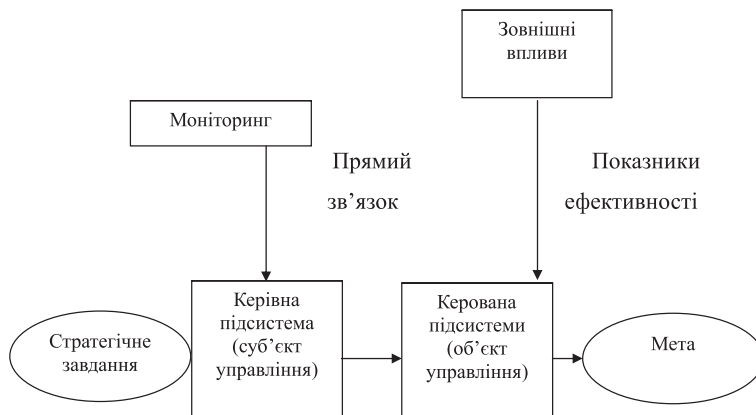


Рис. 2. Система управління зі зворотнім зв'язком

Надзвичайно велика значимість проблем у галузі ветеринарної медицини для суспільства, її глобальність, масштабність. На сучасному етапі необхідні значні фінансові витрати на їх вирішення. Політика в галузі ветеринарної медицини є окремим напрямом діяльності держави і державного управління. Державне управління — діяльність, спрямована на виконання законів та інших нормативно-правових актів шляхом використання різних форм організуючого впливу з метою забезпечення стійкого епізоотичного благополуччя на території України. Визначальним принципом управлінських відносин є підпорядкованість. Тому методом адміністративно-правового регулювання є владні приписи. Якщо розглядати державне управління в галузі ветеринарної медицини з позицій системного аналізу, то суб'єкти управління (державні органи та органи місцевого самоврядування) та об'єкти управління (підвідомчі сфери управління) повинні ефективно взаємодіяти через управлінську діяльність (суспільні відносини, які складаються між елементами системи).

Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права (протокол № 5 від 16 січня 2008 року)

