



## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**В. І. Довгань**  
кандидат ветеринарних наук, доцент,  
професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Хмельницького університету управління та права

УДК 351:354

### СУТНІСТЬ, ОСОБЛИВОСТІ ТА ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ

*Досліджено сутність державного управління в галузі ветеринарної медицини, систематизовано ознаки та виокремлено його функції. На основі проведеного дослідження сформульовано категорію “державне управління в галузі ветеринарної медицини”.*

**Ключові слова:** ветеринарна медицина, державне управління, ознаки державного управління, функції державного управління.

Сучасна наука ще досі не сформувала єдиного усталеного й загально визнаного поняття державного управління. Так, з точки зору різних наукових шкіл та підходів, державне управління визначається по-різному — як за сутністю, змістом, так і за формами, яких воно набуває і у яких втілюється. Частіше за все його сутність визначається шляхом відмежування одних видів державної діяльності від інших. Зокрема, існує думка, що вся позазаконодавча та позасудова діяльність держави і становить основний зміст державного управління. З таким формальним визначенням погодитись доволі важко, оскільки не розкривається справжня сутність державного управління, його призначення.

Науково-теоретичною основою для проведення дослідження послужили праці таких учених, як: Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, В. Я. Малиновський, В. К. Колшаков, Г. І. Ляхович, Ю. П. Битяк, Б. Гурне, В. Д. Понікаров, О. М. Клименюк, О. Ф. Андрійко, В. П. Суйц, Л. Ф. Зверенчук, В. Б. Авер'янов та ін., праці яких стосувались сутності, особливостей та функцій державного управління.

Проте, існуючі наукові дослідження у даній сфері є достатньо розрізненими та не надають однозначної інформації щодо сутності та особливостей державного управління в галузі ветеринарної медицини.

Для вирішення проблемних питань дослідження вважаємо за необхідне виконати такі завдання: дослідити особливості та функції державного управління в галузі ветеринарної медицини та сформулювати дефініцію “державне управління в галузі ветеринарної медицини”.



Визначаючи сутність державного управління, слід звернутись до його витоків. Термін “державне управління” широко використовується у законодавстві (в тому числі й конституційному), а також у науковій та навчальній літературі колишнього СРСР і ряду зарубіжних країн. Після розпаду СРСР виникли незалежні держави, які почали будувати свої правові системи на нових принципах.

Найважливішим з них став принцип здійснення державної влади на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, який закріплено у ст. 6 Конституції України. З урахуванням цього у тексті останньої вживаються терміни “органи виконавчої влади” (ст. 106), “місцеві органи виконавчої влади” (ст. 120). Аналіз нормативно-правових актів засвідчує, що використання дефініції “державне управління” є правомірним. Так, у чинній Конституції України міститься така норма: “Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами” (ст. 38); у п. 1 ст. 4 Закону України “Про державний матеріальний резерв” від 24 січня 1997 р. зазначено, що його обслуговування забезпечується уповноваженим центральним органом виконавчої влади, який здійснює управління державним резервом; у ст. 4 Закону України “Про залізничний транспорт” від 4 липня 1996 р. підкреслено, що управління залізницями здійснюється органом управління залізничним транспортом — Державною адміністрацією залізничного транспорту України; у ст. 8 “Про електроенергетику” Закону України від 16 жовтня 1997 р. зафіксовано, що державне управління в електроенергетиці здійснюють органи державної виконавчої влади, уповноважені Кабінетом Міністрів України. Термін “система державного управління” вперше вжито і в Указі Президента України від 7 липня 1997 р. “Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи”.

Як самостійна наука, державне управління в Україні виникло порівняно недавно. Підтвердженням цього стало затвердження Постановою Президії ВАК України від 16 листопада 1996 р. № 2/1 Переліку спеціальностей наукових працівників, де шифром 25 була позначена нова спеціальність — “Державне управління”.

Далі у липні 1997 р. в “Класифікаторі видів економічної діяльності” секція L, розділ 75 — державне управління офіційно визнане в Україні як один із основних видів діяльності. Зазначений розділ охоплював державне управління загального характеру в економічній та соціальній галузях. Зокрема, під кодом 75.11 — містилось державне управління загального характеру; 75.12 — керування діяльністю в соціальній сфері; 75.13 — керування діяльністю у сфері економіки тощо, 75.14 — допоміжна діяльність у сфері державного управління, а також діяльність, яку віднесено до компетенції держави; 75.21 — міжнародні відносини; 75.22 — оборона; 75.23 — юстиція; 75.24 — охорона та забезпечення громадського порядку).

З 1 січня 2012 р. набрав чинності Класифікатор видів економічної діяльності ДК 009:2010, затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11.10.2010 р. № 457 із змінами і доповненнями, внесеними наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 29 листопада 2010 року № 530. У якому державне управління міститься в секції О під кодом 84 та визначається як “державне управління й оборона; обов’язкове соціальне страхування”. Даний вид економічної діяльності включає: державне управління загального характеру; соціально-економічне управління (84.1); надання державних послуг суспільству в цілому (84.2) та діяльність у сфері обов’язкового соціального страхування (84.3). У контексті нашого дослідження слід відзначити і те, що “Ветеринарна діяльність” визначається у Класифікаторі як розділ 75 секції М “Професійна, наукова та технічна діяльність”. По суті законодавець фактично розмежував державне управління ветеринарною справою і ветеринарну діяльність, і в той же час не конкретизував, до якого виду діяльності належить конкретне галузеве управління, а саме: державне управління в галузі ветеринарної медицини. У зв’язку з цим, на



нашу думку, доцільним є конкретизація видів економічної діяльності в підсекції 84.1 і включення до складу управління у соціальній сфері такого виду, як державне управління в галузі ветеринарної медицини, що передбачатиме функціонування системи органів державної влади щодо забезпечення якості продуктів харчування тваринного походження, контролю ветеринарної практики, виробництва та продажу ветперепаратів тощо.

Сутність державного управління виявляється в його ознаках. Так, переважна більшість науковців [1; 2; 3] схиляються до виділення п'яти основних його ознак:

- 1) виконавчо-розпорядчий характер;
- 2) підзаконність;
- 3) масштабність і універсальність;
- 4) ієрархічність;
- 5) безпосередньо організуючий характер.

Дослідимо сутнісну характеристику ознак державного управління у сфері ветеринарної медицини.

Виконавчо-розпорядчий характер державного управління означає, що останнє охоплює два взаємопов'язані напрями, а саме: виконавчу і розпорядчу діяльність. Органи, які здійснюють державне управління, — це насамперед виконавчі структури. Найважливіші з них містять дану ознаку вже у своїй назві (наприклад, органи державної виконавчої влади). Ця ознака, як правило, закріплюється у нормативному порядку. Так, у Положенні про Держветфітослужбу України та фітосанітарну службу України [4] зазначено, що Держветфітослужба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у галузі ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів, сферах карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин, державного нагляду (контролю) за племінною справою у тваринництві.

Здійснення функції “виконання” неможливе без прийняття конкретних управлінських рішень і контролю за їх виконанням. Тому органи державного управління у сфері ветеринарної медицини наділяються повноваженнями владного характеру, тобто одержують від держави право здійснювати розпорядчу (владну) діяльність. При цьому вони діють від імені держави і з метою реалізації державної політики у тій або іншій управлінській сфері.

Розпорядча діяльність управлінських структур виявляється, по-перше, у прийнятті загальнообов'язкових приписів (вони закріплюються в наказах Держветфітослужби, нормативах тощо); по-друге, в організації виконання зазначених приписів і, по-третє, у здійсненні контролю за цим процесом. У ході здійснення цієї діяльності органи державного управління застосовують заходи як переконання, так і державного примусу, тобто діють як державно-владні утворення.

У зв'язку з цим постає проблема поєднання владності керуючого впливу і виконавчої дисципліни. Її суть полягає в тому, що управління різними сферами життя держави і суспільства не є винятковою функцією виконавчого апарату держави. У цьому процесі беруть активну участь й інші суб'єкти єдиної державної влади. При цьому головний зміст керуючого впливу полягає не стільки у прийнятті відповідних рішень, скільки в їх реалізації, у суворому втіленні в життя юридично-владних вимог, які містяться в них. А це і є процес виконання.

Законодавець, як правило, вживає тих або інших заходів для забезпечення виконання прийнятих ним норм. Однак він не може взяти на себе виконання цієї функції у повному обсязі: по-перше, внаслідок різноманітності відносин, які потребують регулювання, а по-друге, через неприпустимість з позицій демократизму самому виконувати закони. Тому й виникає необхідність в існуванні спеціалізованої управлінської ланки, яка здійснює вплив у виконавчо-розпорядчому варіанті. Отже,



виконання і є безпосередньою державно-управлінською діяльністю. Звідси й повна сумісність керуючого впливу з виконавством.

Під підзаконністю державного управління у галузі ветеринарної медицини треба розуміти те, що найважливіші цілі останнього, сфери, які потрапляють під його вплив, основні форми і методи управлінської діяльності визначаються на законодавчому рівні. Вся виконавчо-розпорядча діяльність ґрунтується на правових нормах, головне місце серед яких належить нормам законів. Саме вони створюють міцну правову базу для здійснення державного управління і визначають межі його виконавчого спрямування. Зокрема, основні законодавчі основи здійснення державного управління у галузі ветеринарної медицини визначені в Законі України “Про ветеринарну медицину” [5].

Підзаконність, як риса державного управління, дістає вияв повсякденно, оскільки повсякденно й безперервно державні та громадські організації, колективи людей, громадяни здійснюють управлінський процес. При цьому органи державного управління виконують певні дії, зміст яких становить реалізація прямих приписів закону. Зокрема, вони дають приписи, обов’язкові до виконання. Ці органи можуть на підставі законодавства, тобто без звернення до суду, притягати правопорушників до юридичної відповідальності, а також застосовувати до них адміністративні стягнення. Безперечно, такого роду діяльність повинна здійснюватись у рамках законності.

Виявом масштабності та універсальності державного управління у галузі ветеринарної медицини є те, що через зазначені вище органи держава здійснюючи управлінську діяльність, справляє вплив на всі сфери соціального життя. Зокрема, управління у галузі ветеринарної медицини забезпечує не лише епізоотичне благополуччя на території країни, а й створює передумови для безпеки та якості продуктів харчування, що безпосередньо пов’язано із здоров’ям населення.

Ієрархічність державного управління полягає в тому, що органи, які його здійснюють, мають систему нижчестоящих, підпорядкованих їм інстанцій. Так Державна ветеринарна та фітосанітарна служба має систему підпорядкованих територіальних управлінь, структуру науково-дослідних інститутів, регіональних служб державного ветеринарного контролю на державному кордоні.

Безпосередньо організуючий характер державно-управлінської діяльності у галузі ветеринарної медицини виявляється у тому, що в процесі виконання і розпорядництва на різних рівнях ієрархії організується спільна діяльність організацій, трудових колективів, окремих людей з метою забезпечення епізоотичного благополуччя, безпечності харчових продуктів, контролю племінної справи тощо.

Держава, реалізуючи правотворчу функцію, встановлює загальні правила (вимоги, норми) поведінки людей у всіх сферах суспільного життя, а також забезпечує їх дотримання можливістю застосування державного примусу. Проте, примусовість — не головний, а допоміжний фактор упорядкованості суспільних відносин. Головним пріоритетом діяльності будь-якої демократичної держави повинно стати забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів її населення, служіння йому. У зв’язку з цим система державного управління повинна бути близькою до потреб і запитів простих людей, підконтрольною населенню, прозорою та ефективною [6, с. 132]. Тому потрібно звернути увагу на висловлену думку Ю. П. Битяка про те, що застосування лише жорстких варіантів управління суспільними процесами суперечить заданій моделі розвитку суспільства, та й сама система вже не “дозволяє” державі втручатися в усі питання управління й практичної діяльності, як це було до проголошення Україною незалежності [7, с. 9].

Сутність державного управління полягає у тих функціях, на виконання яких воно спрямоване. Ці функції складають зміст державного управління як самостійної форми діяльності, що має певну мету, однак запланований результат може бути досягнутий лише в разі правильного встановлення завдань управління, забезпечення



матеріальними, людськими ресурсами, законодавчою основою, об'єктивною інформацією.

Поняття “функція” в системі державного управління є багатозначним. Розрізняють функції виконавчої влади в цілому, функції органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів і функції посадових осіб, окремих державних службовців. Це зумовлює необхідність певної систематизації (класифікації) управлінських функцій [8]. Причиною існування різноманітних підходів до поділу функцій на види зумовлені різноманітністю та багатогранністю процесу державного управління. Існування багатопланового процесу державного управління, в свою чергу, пояснюється тим, що його формування відбувається в процесі становлення та розвитку держави та державного управління.

Функції державного управління — це самостійні, однорідні частини процесу державно-управлінської діяльності із цільовою спрямованістю, які реалізуються відповідними органами державної влади в порядку, визначеному законодавством, з метою виконання функцій держави. Існує безліч функцій державного управління, які з метою упорядкування та систематизації поділяють на певні види. Зокрема у науковій літературі існують різні класифікації функцій державного управління. Так за змістом та обсягом управління вони поділяються на: загальні — носять загальний характер, притаманні органам управління на всіх рівнях, здійснюються у всіх сферах державного управління; спеціальні — здійснюються окремими суб'єктами управління в певній сфері державного управління; допоміжні — безпосередньо не впливають на об'єкт управління, але забезпечують ефективне виконання загальних та спеціальних функцій. За значимістю поставлених цілей: стратегічні — спрямовані на виконання стратегічних, довгострокових задач та цілей; операційні — спрямовані на виконання поточних, повсякденних задач та цілей. За сферами впливу: в економічній сфері; у соціальній; у сфері права тощо. За напрямком впливу: безпосередньо спрямовані на процеси управління суспільством; ті, які опосередковано впливають на процеси управління суспільством. За сутністю: політичні, технічні.

Серед зарубіжних вчених, які займалися проблематикою функцій управління А. Файоль вважається одним із перших науковців, який виділив наступні функції управління: передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль. Вчений наголошує на тому, що ці функції мають універсальний характер і можуть бути застосовані в різних сферах управління [9]. Інший вчений — Ф. Тейлор запропонував поділяти функції управління на диспетчерування, нормування, інструктаж, контроль, роботу з кадрами тощо, а також наполягав на виокремленні планування в окрему функцію [10].

Французький вчений Б. Гурне класифікує функції державного управління на такі групи:

- 1) головні,
- 2) допоміжні,
- 3) командні.

В основі такої класифікації лежить критерій завдання, поставленого перед суб'єктом державного управління. Так, головні функції спрямовані на виконання завдань, “замовлених” суспільством суб'єкту державного управління; допоміжні — випливають із потреб системи управління; командні пов'язані із застосуванням влади [11].

Серед різноманітності існування класифікацій видів функцій державного управління, на нашу думку, найбільш доцільним є поділ, який випливає з визначення функції державного управління як частини процесу державно-управлінської діяльності із цільовою спрямованістю. Як і кожен процес, функції державного управління втілюються у конкретних діях органів управління і носять стадійний характер. Такі функції як прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік (статистика) і контроль повною мірою відображають призначення



та мету державного управління у галузі ветеринарної медицини, а також дають можливість розглянути процес впливу на суспільні відносини як цілісний та взаємопов'язаний процес.

*Прогнозування* — це функція, яка передбачає застосування як накопиченого в минулому досвіду, так і поточних припущень для передбачення управлінських процесів і явищ в майбутньому, а також вирішення завдань, які можуть постати перед суб'єктом державного управління. Зазначена функція має дуже важливе значення як для управління загалом та для державного управління у галузі ветеринарної медицини, зокрема та складає її фундаментальну основу. Державне управління тісно пов'язане з прийняттям певних управлінських рішень. Для того, щоб ці рішення не приймалися в умовах повної невизначеності, функція прогнозування має бути достатньою мірою розробленою. Функції державного управління є законодавчо закріпленими в окремих законах та підзаконних актах, так функція прогнозування регулюється Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”. У Законі наведено визначення державного прогнозування: державне прогнозування економічного і соціального розвитку — науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Прогноз поширення епізоотій, можливі прояви інфекційних хвороб тварин, аналіз поголів'я сільськогосподарських тварин, потреба у ветеринарних препаратах є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами управління у галузі ветеринарної медицини, органами місцевого самоврядування щодо регулювання епізоотичного благополуччя на території України. При цьому прогнозування повинне здійснюватись на основі таких принципів: принцип цілісності, принцип об'єктивності, принцип науковості, принцип гласності, принцип самостійності, принцип рівності та принцип дотримання загальнодержавних інтересів.

Наступною функцією державного управління у галузі ветеринарної медицини є *планування*. У його основі лежить, по-перше, визначення основних цілей та завдань, які ставляться перед державним управлінням, а, по-друге, складення плану дій, розроблення програм для виконання поставлених завдань та цілей. Планування може бути стратегічним — визначення довгострокових, стратегічних цілей та засобів їх реалізації та поточним — визначенням поточних, повсякденних завдань та розроблення плану дій для їх виконання. Планування можна поділити на такі етапи:

- 1) визначення та встановлення цілей та завдань державного управління;
- 2) розробка стратегії реалізації поставлених завдань та цілей.

Мета цієї функції полягає у створенні системи поточних та стратегічних завдань та цілей, які визначають зміст та певний порядок дій суб'єктів державного управління у галузі ветеринарної медицини.

При цьому не слід плутати функцію планування та функцію прогнозування. Функція прогнозування є більш абстрактною і є за своєю суттю передбаченням основних напрямів діяльності суб'єктів державного управління у галузі ветеринарної медицини на підставі наявних даних, наукових фактів тощо. У той же час планування передбачає визначення конкретних напрямів діяльності органів управління, що проявляється в постановці конкретно визначених завдань та розробленні способів та шляхів їх виконання з метою стимулювання одних і зменшення впливу інших прогнозованих явищ.

Для ефективного виконання завдань, покладених на державне управління у галузі ветеринарної медицини, необхідна система суб'єктів такого управління. *Організація* пов'язана зі створенням ефективної організаційної системи у вигляді



органів управління, основною метою яких є виконання функцій та завдань, покладених на них. Змістом організаційної функції є побудова системи органів управління у галузі ветеринарної медицини, які в найкоротший час та з найефективнішими затратами зусиль, здатні виконувати покладені на них завдання. Це проявляється в створенні, ліквідації та реорганізації служби, її органів, управлінь, підприємств, установ та організацій, а також у розробленні положень щодо зазначених структур та встановленні зв'язків між ними. Система, принципи побудови, повноваження, взаємозв'язок між окремими органами управління визначаються в окремих законах та підзаконних актах, які регулюють правовий статус таких органів, наприклад Закон України "Про ветеринарну медицину" [5] визначає основні завдання, принципи та засади державного управління у галузі ветеринарної медицини. Зокрема у ст. 4 названого Закону визначено перелік органів державного управління в галузі ветеринарної медицини.

Основним завданням функції *регулювання* є досягнення стабільності та удосконалення системи державного управління. Вона проявляється у прийнятті заходів щодо недопущення відхилень при виконанні завдань та цілей, поставлених перед державним управлінням в ході планування. Функція регулювання має значення для надання процесам управління певних напрямів та досягнення поставлених завдань [12]. Орган управління, маючи інформацію про бажані результати (план) та відхилення, повинен виробити такі управлінські рішення, які дозволяють в межах планового періоду ліквідувати ці відхилення [13]. Так, наприклад, за наслідками верифікаційного візиту (місія DG (SANCO)/2010–8520) інспекторів Офісу з питань продуктів харчування та ветеринарії (далі — FVO) Генерального директорату Європейської Комісії з питань охорони здоров'я та захисту прав споживачів, що відбувся 7–14 вересня 2010 року, підготовлено проект звіту та надані рекомендації щодо покращення якості сирого товарного молока і удосконалення системи державного контролю в Україні при виробництві молока та молочних продуктів, що затверджено наказом Державного комітету ветеринарної медицини затвердив від 22.12.2010 р. № 573. Таким чином, було урегульовано ліквідацію відхилень щодо якості виробництва молока в Україні.

*Координація* полягає в забезпеченні узгодженості дій в роботі суб'єктів управління всіх ланок, встановленні нових, збереженні та вдосконаленні існуючих зв'язків між ними. Координація забезпечує узгодженість дій між суб'єктами державного управління як однієї так і різних ланок, для ефективного вирішення, поставлених перед ними завдань. Функція координації покликана, з одного боку, синхронізувати та узгодити дії різних суб'єктів державного управління, а з іншого, правильно розподілити функції між суб'єктами однієї або різних ланок. Законодавчо функція координації закріплюється у законах, які регламентують діяльність органів державної влади, наприклад в Законі України "Про Кабінет Міністрів України". Відповідно до ст. 21 згаданого Закону, Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, у тому числі і в галузі державного управління, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина.

Наступна функція державного управління, це — *облік* або *статистика*. Для того, щоб ефективно здійснювати свою діяльність, органи державного управління мають володіти повною, всебічною та об'єктивною інформацією щодо економічної, соціальної, демографічної, екологічної та іншої ситуації в державі. Суть обліку полягає в збиранні, зберіганні, обробці, реєстрації, систематизації даних, які в свою чергу надходять до органів державного управління. Законодавчо ця функція закріплена в Законі України "Про державну статистику", в ст. 1 якого пропонується визначення державної статистики та державної статистичної діяльності:



— *державна статистика* — централізована система збирання, опрацювання, аналізу, поширення, збереження, захисту та використання статистичної інформації;  
— *державна статистична діяльність* — сукупність дій, пов'язаних з проведенням державних статистичних спостережень та наданням інформаційних послуг, спрямована на збирання, опрацювання, аналіз, поширення, збереження, захист та використання статистичної інформації, забезпечення її достовірності, а також удосконалення статистичної методології;

Так, Державна ветеринарна та фіто санітарна служба України здійснює збирання, аналіз та обробку статистичної інформації щодо стану інфекційних захворювань тварин по регіонах та в динаміці за декілька років, досліджує захворюваність великої рогатої худоби на лейкоз та туберкульоз тощо.

Облік є необхідною передумовою функції *контролю*. Основною ціллю контролю є виявлення недоліків та їх своєчасне виправлення, шляхом корегування дій органів державного управління. Хоча заходи контролю здійснюються шляхом різноманітних планових та позапланових перевірок, ревізій, обстежень, контроль є комплексною функцією і не зводиться тільки до процесу перевірки. Контроль можна поділити на такі стадії:

- 1) перевірка відповідності фактично вчинюваних дій запланованим на стадії планування та виявлення недоліків;
- 2) оцінка недоліків на предмет можливості їх впливу на подальшу діяльність органів державного управління;
- 3) розроблення пропозицій, рекомендації та заходів для виправлення виявлених недоліків.

Здійснення контролю на кінцевих етапах управлінської діяльності свідчить, що він є інтегруючим засобом щодо дотримання і виконання поставленої мети і завдань перед управлінням і про відповідність йому всіх інших функцій державного управління [14]

Контроль можна розглядати у вузькому розумінні та у більш широкому. В. П. Суйц розглядає контроль як систему та спостережень і перевірок чого-небудь [15]. Л. Ф. Зверенчук підкреслює єдність контрольної діяльності на стадії прийняття рішень і їхнього виконання [16].

Функція контролю, наприклад, закріплена в ст. 7 Закону України “Про ветеринарну медицину” [5]. Зокрема у даній статті визначено, що До повноважень державних органів ветеринарної медицини належать здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за охороною території України від занесення з території інших держав або з карантинної зони збудників заразних хвороб під час експорту, імпорту і транзиту об’єктів ветеринарно-санітарного контролю та нагляду.

Державний контроль здійснюється на принципах підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади, рівності прав і законних інтересів усіх суб’єктів господарювання, гарантування прав суб’єкту господарювання, об’єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), наявності підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду (контролю); відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю).

Вищезазначений поділ функцій не означає їх ізольованого існування. Вони є тісно пов’язаними між собою і направлені на реалізацію завдань та цілей, поставлених перед державним управлінням в цілому. Так функція планування є передумовою виконання всіх інших функцій, функція контролю неможлива без практичної діяльності органів управління, яка проявляється в таких функціях як планування, прогнозування, регулювання та ін.

У своєму поєднанні ці функції є сутністю державного управління у галузі ветеринарної медицини, вони притаманні органам управління на всіх рівнях та носять загальний всеохоплюючий характер.





На основі аналізу зазначених точок зору, дослідження особливостей та функцій під державним управлінням у галузі ветеринарної медицини слід розуміти організаційну, планово-прогнозну, обліково-статистичну, контрольну та правову діяльність уповноважених державних органів, спрямованих на регулювання суспільних відносин щодо забезпечення ветеринарно-санітарного та епізоотичного благополуччя на території України відповідно до вимог національного законодавства, міжнародних актів, встановлених норм та стандартів.

Отже, сутність державного управління визначається також тим, що воно здійснюється, по-перше, у межах діяльності органів виконавчої влади, а саме:

а) у ході реалізації їхніх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального та ін.) середовища;

б) у ході виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, при тому, що власне виконавчій владі ці повноваження первісно не належать;

в) у ході керування вищими органами виконавчої влади діяльністю нижчих органів;

г) у ході керування роботою державних службовців всередині апарату кожного органу виконавчої влади.

По-друге, державне управління здійснюється поза межами діяльності органів виконавчої влади, а саме:

а) всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади — з боку їх керівників щодо інших службовців (наприклад, в апаратах парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

б) всередині державних підприємств, установ і організацій — з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу;

в) з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;

г) з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами (наприклад, Президентом України) в частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб [17, с. 14–15].

Таким чином, управління є особливою соціальною функцією, що виникає з потреб суспільства як самодостатньої системи і здійснюється у відповідних державних чи недержавних формах шляхом організаторської діяльності спеціально створеної для цього групи органів. Управління має також політичний характер, може розглядатися з соціальної, економічної точок зору. Сутність державного управління в стислому вигляді полягає у виконанні законів та інших правових актів органів державної влади. З цього погляду виконання є основною ознакою державного управління, здійснення якого покладено на органи виконавчої влади (у широкому розумінні — на органи державного управління). Для державного управління характерно те, що виконавча діяльність є його основним призначенням і складає важливу сторону характеристики змісту цього виду управління, яка органічно пов'язана зі здійсненням безпосереднього керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом і, отже, водночас є розпорядчою діяльністю.

#### Список використаних джерел:

1. Теорія та історія державного управління [Текст] : [навч. посіб.] / [Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін.] ; за заг. ред. Г. С. Одінцової, О. Ю. Амосова — К. : Професіонал, 2008. — 288 с.
2. Малиновський, В. Я. Державне управління [Текст] : [навч. посіб.] / В. Я. Малиновський — Луцьк : Вежа, 2000. — 588 с.
3. Колтаков, В. К. Адміністративне право України [Текст] : [підруч.] / В. К. Колтаков. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.



4. Про затвердження Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України : Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 464/2011 [Текст] // ОВУ. — 2011. — № 12. — Стор. 21. — Ст. 630.
5. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25.06.1992 р. № 2498-ХІІ [Текст] // ВВР. — 1992. — № 36. — Ст. 531.
6. Ляхович, Г. І. Щодо сучасного розуміння сутності та особливостей державного управління в державі [Текст] / Г. І. Ляхович // Вісник Харківського університету внутрішніх справ. — 2009. — № 3 (46). — С. 129–136.
7. Адміністративне право України [Текст] : [підручн.] / за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
8. Малиновський, В. Я. Державне управління [Текст] : [навч. посіб.] / В. Я. Малиновський. — [вид. 2-ге, доп. та перероб.]. — К. : Атіка, 2003. — 576 с.
9. Файоль, А. Вчення про управління [Текст] / А. Файоль // Наука управляти: з історії менеджменту. Хрестоматія / упоряд. І. О. Слепцов ; пер. з рос. Л. І. Козій, М. І. Матрохіна, П. Л. Пироженко. — К. : Либідь, 1993.
10. Тейлор, Ф. У. Наукова організація праці [Текст] / Ф. У. Тейлор // Наука управляти: з історії менеджменту. Хрестоматія / упоряд. І. О. Слепцов ; пер. з рос. Л. І. Козій, М. І. Матрохіна, П. Л. Пироженко. — К. : Либідь, 1993.
11. Гурне, Б. Державне управління [Текст] / Б. Гурне ; [пер. з франц.]. — К. : Основи, 1993. — 165 с.
12. Понікаров, В. Д. Адміністративне право: конспект лекцій [Текст] / В. Д. Понікаров, Л. К. Веретельник. — Х. : ХДЕУ, 2004. — 100 с.
13. Клименюк, О. М. Регулювання як фаза державного управління: місце та роль [Текст] / О. М. Клименюк // Науковий вісник Академії муніципального управління. — 2009. — № 4. — С. 103–110.
14. Андрійко, О. Ф. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи [Текст] / О. Ф. Андрійко. — К. : Оріяни, 1998. — 222 с.
15. Суйц, В. П. Внутрипроизводственный контроль [Текст] / В. П. Суйц. — М. : Финансы и статистика, 1987. — 127 с.
16. Зверенчук, Л. Ф. Контроль и ревизия в строительстве [Текст] / Л. Ф. Зверенчук, Я. И. Гуральник и др. — М. : Финансы и статистика, 1989. — 217 с.
17. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 3 від 18 листопада 2011 року)*

Надійшла до редакції 30.11.2011

**Довгань В. И. Сущность, особенности и функции государственного управления в сфере ветеринарной медицины**

*Исследована сущность государственного управления в области ветеринарной медицины, систематизированы признаки и выделены его функции. На основе проведенного исследования сформулирована категория “государственное управление в области ветеринарной медицины”.*

***Ключевые слова:** ветеринарная медицина, государственное управление, признаки государственного управления, функции государственного управления.*

**Dovgan, V. I. Essence, Peculiarities and Functions of The State Administration in The Field of The Veterinary Medicine**

*The essence of the state administration in the field of the veterinary medicine is researched in the article; indications are systematized and its functions are distinguished. The category “state administration in the field of the veterinary medicine” is formulated on the basis of accomplished research.*

***Key words:** veterinary medicine, state administration, indications of the state administration, functions of the state administration.*

