

Державне управління

у сучасній теорії
адміністративно-правової
науки



У. І. Ляхович

кандидат юридичних наук, доцент



Г. І. Ляхович

*кандидат наук з державного управління, доцент
Тернопільського національного економічного
університету*

У статті аналізуються дефініції державного управління, визначаються основні його особливості та ознаки, а також розглядається системність державної діяльності у сучасному розумінні.

Ключові слова: державне управління, система, суб'єкти та ознаки державного управління.

В статье анализируются дефиниции государственного управления, определяются главные его особенности и признаки, а также рассматривается системность государственной деятельности в современном понимании.

Ключевые слова: государственное управление, система, субъекты и признаки государственного управления.

In this article definitions of state administration are analyzed, its main peculiarities and features are determined and also it is considered a system of state activity in modern consideration.

Keywords: state administration, system, subject and feature of state administration.

Проблема становлення і розвитку науки державного управління як певного комплексу знань про державу й суспільство вирізняється із багатьох проблем суспільних наук. Ось чому питання державного будівництва, організації та здійснення державної влади і управління протягом багатьох століть були і нині залишаються спеціальним напрямком фундаментальних та прикладних наук. При цьому залежно від різних суспільних умов і у різні історичні періоди вони набували своїх невід'ємних особливостей [12, с. 68].

Що стосується сучасного розуміння державного управління, то його ви-

значають як: 1) діяльність, яка здійснюється різними державними органами, що належать до різних гілок державної влади [3, с. 14]; 2) самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі повсякденного й безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [7, с. 8]; 3) специфічну діяльність держави, що виявляється у функціонуванні низки уповноважених структур (органів) з реалізації виконавчо-розпорядчих функцій, що безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів [5, с. 19]; 4) 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 [6, с. 32]; 5) діяльність органів виконавчої влади, власне апарату управління [13, с. 38].

Як видно, у сучасній теорії державного управління та адміністративно-правовій літературі досить активно дискутуються питання щодо т. зв. «широкого» і «вужького» тлумачення поняття державного управління. Причому, з часом, все більшої переваги поступово набуває тенденція його вужького розуміння, тобто як тако-

го, що здійснюється лише спеціалізованими виконавчо-розпорядчими органами (органами виконавчої влади). Однак, на нашу думку, беручи до уваги те, що держава здійснює управління у всіх без винятку сферах її діяльності, а не тільки у сфері, яка знаходиться у компетенції органів виконавчої влади, то й державне управління необхідно розглядати у широкому та вузькому значеннях. В першому випадку, як діяльність усіх органів держави, що відносяться до різних гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової, а також інших державних органів, які не відносяться до жодної із названих гілок влади), у вузькому – як діяльність органів виконавчої влади, під якими варто розуміти самостійний вид органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади – виконавчої. У той же час варто наголосити на тому, що і деякі недержавні органи, наприклад, органи місцевого самоврядування, громадські організації, можуть здійснювати державне управління за умови делегування їм державою відповідних повноважень (контрольних, правоохоронних, юрисдикційних тощо).

Таким чином, основна особливість державного управління полягає у тому, що його суб'єктами, як правило, є державні органи. Відповідно – суб'єктами самоврядного (муніципального) управління є органи місцевого самоврядування; громадського управління – громадські організації, інші об'єднання громадян, окремі громадяни; корпоративного – органи господарських товариств та об'єднань підприємств і т. д.

Однак державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад,

на рівні державних підприємств, установ і організацій. Як правильно відзначає В. Б. Авер'янов, сфера державного управління визначається тим, що воно здійснюється: 1) у межах діяльності органів виконавчої влади; 2) поза межами діяльності органів виконавчої влади, а саме: всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади [3, с. 15].

Державному управлінню, як і будь-якій іншій комплексній діяльності, характерна системність. Як зазначається в Концепції адміністративної реформи в Україні, «важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління» [1]. Проте, як у чинному законодавстві, так і у науковій літературі, відсутнє єдине розуміння системи державного управління та її елементного складу. Зокрема, у законодавстві використовуються такі терміни, як: 1) «система державного управління», зміст якої охоплює такі складові елементи: а) суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; б) об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; в) управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління [1]; 2) «адміністративна система», яка найчастіше характеризує поєднання двох згаданих вище елементів системи державного управління – суб'єктів управління та управлінської діяльності [1].

У науковій літературі, як правило, під системою державного управління розуміється «упорядкована сукупність взаємозв'язаних елементів, які відріз-

няються функціональними цілями, діють автономно, але спрямовані на досягнення загальної мети» [14, с. 12]. Необхідно зазначити і те, що останнім часом поряд із терміном «система державного управління» розповсюдженим став термін «система державного менеджменту». Зазвичай, «менеджмент» (management) перекладається з англійської як «управління» [15, с. 269]. Подібне тлумачення цього слова дають і словники [16, с. 314], у зв'язку з чим можна зробити висновок про синонімічний характер термінів «управління» та «менеджмент», а поширене використання останнього є лише запозиченням зарубіжної термінології.

На нашу думку, з формальної точки зору, система державного управління – це сукупність функціональних компонентів (елементів), взаємодіючих між собою для досягнення певної мети. Між елементами, що утворюють систему управління, встановлюються певні відносини та зв'язки. Внаслідок цього, сукупність елементів перетворюється в єдине ціле, в якому кожен елемент зв'язаний з усіма іншими елементами, і його властивості не можуть бути усвідомлені без урахування цих зв'язків. Системі державного управління притаманні: загальна мета функціонування її елементів; підпорядкування завдань кожного елемента загальній меті системи; усвідомлення кожним елементом своїх завдань та розуміння загальної мети; виконання кожним елементом своїх функцій, що впливають із поставленого завдання; наявність специфічних відносин між елементами системи; наявність найвищого органу управління та координації.

У науковій літературі висвітлені ознаки державного управління. Наприклад, В. В. Цветков наводить такі найхарактерніші ознаки державного

управління: державне управління – це, передусім, соціальне, політичне явище; державне управління та державні органи, що здійснюють його функції, є складовою єдиного механізму державної влади; державне управління – це процес реалізації державної влади, її зовнішнє, матеріалізоване вираження [12, с. 8].

Ю. М. Старилов до ознак державного управління відносить: у процесі його здійснення формуються та реалізуються цілі, завдання, функції, інтереси держави та її суб'єктів, конституційні права, забезпечуються законні інтереси громадян; функції державного управління виконуються спеціальними суб'єктами, які формуються переважно державою, діють за дорученням держави, наділені необхідними повноваженнями державно-владного характеру та функціонують у межах компетенції, визначеної для них у відповідних правових актах; більшість варіантів управлінських зв'язків опосередковуються нормативними актами [17, с.15-17].

С. Г. Стеценко до основних рис державного управління відносить його владний та підзаконний характер, масштабність, систематичність, підпорядкованість, наявність системи адміністративного примусу, підконтрольність [8, с. 50-52].

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко виділяють п'ять ознак державного управління: виконавчо-розпорядчий характер; підзаконність; масштабність і універсальність; ієрархічність; безпосередньо організуючий характер [5, с. 17-18].

Ю. П. Битяк наголошує на тому, що як самостійній формі державної діяльності, державному управлінню притаманні характерні риси, до яких вчений відносить: загальнодержавний характер, оскільки воно охоплює найваж-

ливіші сторони життя держави й суспільства; спрямованість на виконання Конституції та законів України (підзаконна діяльність); юридично-владний, розпорядчий характер; організаційний зміст, за допомогою якого досягають регулювання й координації спільної праці людей; активність і цілеспрямованість, має безпосередніми об'єктами свого впливу галузі економічного, соціального й адміністративно-політичного будівництва; безперервне та постійне здійснення [7, с. 11-12].

В. Б. Авер'янов до найважливіших особливостей державного управління відносить те, що воно пов'язане із застосуванням державної влади з боку відповідних органів держави з метою виконання всіх її основних цілей, завдань і функцій [4, с. 58], поширюється на все суспільство відповідної країни і навіть за її межами, на інші суспільні утворення в рамках міжнародної політики, що проводиться державою [4, с. 57].

Аналіз та критичний підхід до певних точок зору вчених дозволив виокремити основні ознаки державного управління:

1. Воно є різновидом соціального управління, має суспільну сутність – задоволення потреб населення, забезпечення реалізації його прав, свобод та законних інтересів.

2. Має специфічну мету – забезпечення розвитку та становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії і завдання: формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей; забезпечення владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, со-

ціально-культурній та адміністративно-політичній сферах; забезпечення підконтрольності суб'єктів державного управління населенню; забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; забезпечення внутрішньо-організаційних відносин в діяльності органів держави та об'єднань громадян.

3. Його суб'єктами є лише державні органи: у широкому значенні (органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а також інші державні органи, що не охоплюються трьома гілками влади, наприклад органи прокуратури); у вузькому значенні – лише органи виконавчої влади, які діють за дорученням держави, у межах наданої їм компетенції, визначеної для них у відповідних правових актах, наділені необхідними повноваженнями державно-владного характеру, а також деякі недержавні органи (наприклад, органи місцевого самоврядування, громадські організації правоохоронної спрямованості), які здійснюють державне управління, за умови делегування їм відповідних владних повноважень.

4. Його змістом є організуючий, виконавчо-розпорядчий характер, спрямований на виконання завдань і функцій держави в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах.

5. Поширення державного управління на всі сфери життєдіяльності держави і навіть за її межі.

Таким чином, під державним управлінням пропонуємо розуміти окремий вид соціального управління, який має специфічну мету та завдання, суб'єктами якого є, як правило, лише державні органи, які здійснюють організуючий, виконавчо-розпорядчий вплив на всі сфери та напрями життєдіяльності держави.

Список використаної літератури

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – Ст. 2132.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Т. 1. Заг. частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (гол.). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
5. *Колмаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: підруч. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
6. Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; За ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
7. Адміністративне право України: підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
8. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. – К.: Атіка, 2008. – 624 с.
9. *Малиновський В. Я.* Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк: Вежа, 2000. – 558 с.
10. Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; За ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
11. Большой энциклопедический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 828 с.
12. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи (Кол. авт. Наук. кер. Цветков В. В.). – К.: Оріяни, 1998. – 364 с.
13. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. – М., Издание г. Тихомирова М. Ю., 1998. – 798 с.
14. *Цабрия Д. Д.* Система управления (государственно-правовые аспекты). – М.: Юрид. лит., 1990. – 175 с.
15. *Дубенко С. Д.* Державна служба і державні службовці в Україні / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 1999. – 242 с.
16. Тлумачний словник української мови. / Укл. Ковальова Т. В., Коврига Л. П. – Харків: Синтекс, 2005. – 672 с.
17. *Старилов Ю. М.* Службное право. – М.: БЕК, 1996. – 698 с.