

Пилипшин В. П.,
кандидат юридичних наук

УДК 342.2

Поняття та основні риси державного управління

Власний історичний досвід України та зарубіжна практика свідчать, що для сучасного етапу розвитку держави обов'язковим елементом виступає ефективне державне управління. У сучасній Україні поняття «державне управління» досить часто порівнюється з державною службою, вживається при обговоренні економічних проблем, здійсненні політичної пропаганди, обґрунтуванні та узаконенні державної політики. На жаль, на сьогодні ще не існує єдиного погляду на те, що собою представляє державне управління і в чому проявляється його сутність. Саме тому метою даної статті є встановлення сутності державного управління, характерних його особливостей, і головне - сформулювати визначення державного управління, яке б в повній мірі відображало його правову природу.

Дослідженню та аналізу сутності державного управління присвячено велику кількість наукових праць. Серед вчених, які займалися розробкою цього питання слід відзначити В. Б. Авер'янова, Б. П. Курашвілі, А. О. Дегтяря, В. Б. Дзюндзюка, О. М. Бандурку, Ю. П. Битяка, В. Ф. Опришка, С. В. Ківалова, Ю. О. Оболенського, Н. П. Матюхіну Г. П. Ситника, В. М. Мартиненка, Ю. О. Куца та ін.

Однак, у поглядах цих вчених щодо поняття державного управління існують розбіжності. Тому, щоб в повній мірі осягнути сутність та визначення державного управління, спочатку необхідно проаналізувати зміст поняття «управління». Відсутність єдиної думки щодо поняття «управління» пояснюється тим, що проблема управління має багатоплановий, міждисциплінарний характер і синтезує в собі дані різних наук та тим, що існують різні підходи до характеристики процесу управління. Управління - поняття складне й багатогранне, воно залежить від специфіки об'єкта [1, с 8]. Термін «управління» означає діяльність із керівництва ким-небудь або чимось. У загальному розумінні управління - це цілеспрямований вплив на складну систему [2, с 28]. Управління прийнято розуміти у вузькому та широкому сенсі. Так, у широкому розумінні воно являє собою особливий вид діяльності, який здатний перетворити неорганізований натовп в ефективну цілеспрямовану і продуктивну групу. Здійснити це можна лише через процес планування, організації, мотивації та контролю спільних дій [3, с 197]. У вузькому розумінні управління - це діяльність, яка спрямовує та регулює суспільні відносини за допомогою спеціального органу [1, с 8]. За допомогою управління узгоджуються, координуються і кооперуються індивідуальні зусилля, вирішуються завдання і досягаються загальні цілі. У науковій літературі управління людини людиною називається соціальним. Порівняно з біологічним та механічним управлінням, процес управління в людському суспільстві відрізняється складністю, оскільки люди наділені свідомістю та волею. Саме ж управління в системах соціального характеру проявляється у свідомо-вольових зв'язках людей. Соціальне управління існує в рамках взаємодії людей і саме через нього формуються зв'язки між окремими суб'єктами [4, с 130].

Таким чином, управління являє собою діяльність уповноважених органів, що спрямована на досягнення конкретних завдань за допомогою управлінських методів, способів та функцій.

Поняття та основні риси державного управління

Виходячи з визначення управління, можна сформулювати загальне поняття державного управління. Відколи існує державне управління як наука практично весь час точиться дискусія щодо змісту поняття «державне управління». Для представників науки державного управління найважливішим є розгляд цього суспільного явища як процесу з притаманними йому закономірностями, причому перевага віддається змісту діяльності, яка є сутністю державного управління [5, с. 41]. Звернемо увагу на ще одну особливість. Справа в тому, що зміст терміна «державне управління» можна інтерпретувати дwoяко: «управління державою», що охоплює управління державою за всіх видів позиціювання базових категорій, тобто весь зміст управлінських процесів і явищ у державі, і «управління держави» як управління всіма об'єктами і процесами в суспільстві, коли держава виступає як суб'єкт діяльності, а його об'єктом виступає суспільство. Але це управління має опосередкований характер, оскільки громадянське суспільство має відносну незалежність від держави. Воно формує механізм місцевого самоврядування, що вступає у відносини з державою [6, с. 10].

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 [7, с. 213]. З наведеного визначення державного управління випливає, що держава організує соціальні взаємозв'язки таким чином, аби дії учасників сприяли реалізації тих цілей, що визнані суспільством. З цього приводу Г. В. Атаманчук зазначає, що державне управління — це практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу [8, с. 38]. В свою чергу, на думку В. Б. Авер'янова під державним управлінням потрібно розуміти особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів — органів виконавчої влади [9, с. 6].

Інші науковці визначають державне управління як специфічну діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень, впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів [10, с. 16]. Зокрема, іноді воно трактується як діяльність всіх державних органів з врегулювання суспільних відносин, організацію всіх сторін життя суспільства [11, с. 483]. Разом з тим, врахування можливості широкого трактування державного управління як виконавчої діяльності держави, поширення в літературі набуло визначення державного управління як самостійного виду державної діяльності, що має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами [12, с. 162–163].

При визначенні державного управління у вузькому розумінні додатковий наголос робиться на тих чи інших особливостях державного управління, надто з метою максимально чіткого виокремлення останнього із загального поняття соціального управління. У будь-якому випадку всі науковці визнають і підкреслюють ту обставину, що державне управління серед усіх видів управління посідає особливе місце, зумовлене властивостями, притаманними лише йому, поміж яких називають такі характерні риси як масштабність та універсальність. Це означає, що воно поширюється на всі сфери життєдіяльності суспільства. Крім того, органи державного управління всіх рівнів від місцевих до центральних мають можливість адміністративного розсуду, тобто, регулювати відносини в певних межах, встановлених чинним законодавством [13, с. 101]. Своє бачення державного управління відображено в працях Ю. М. Козлова. На його думку, це вико-

навча діяльність держави, що здійснюється органами державного управління чи виконавчим апаратом. Він наголошує на тому, що основною ціллю державного управління є забезпечення і реалізація норм законів [14, с. 8]. Тобто, у вищезазначених дефініціях простежується ототожнення державного управління з виконавчою владою. Доволі схоже визначення державного управління наведено С. С. Студеникіним, за яким державне управління – це виконавча і розпорядча діяльність органів державної влади [15, с. 5]. Підтримуючи наведені підходи В. А. Юсупов зазначає, що державне управління – це владна організуюча діяльність виконавчо-розпорядчих органів державного управління [16, с. 19]. Таким чином, автор сконцентровує увагу на тому, що при здійсненні державного управління уповноважені органи мають право: 1) видавати і реалізовувати нормативно-правові акти; б) проводити нагляд і охорону за реалізацією цих актів.

На переконання видатного російського вченого А. В. Пікулькіна, державне управління є способом реалізації державною владою розпорядчо-дозвільних функцій, спрямованих на виконання законів, інших нормативно-правових актів та політичних рішень [17, с. 19]. Але дана дефініція також не в повній мірі розкриває сутність державного управління. Найбільш змістовне визначення зроблено 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 [18, с. 261]. Тобто, таким трактуванням Ю. П. Битяк робить розмежування державного управління з виконавчою гілкою влади.

На основі аналізу зазначених точок зору під державним управлінням слід розуміти внутрішньоорганізаційну діяльність державних органів, спрямовану на регулювання суспільних відносин у різних сферах державної політики з метою задоволення соціально-економічних, політичних та інших інтересів. Отже, основна особливість державного управління полягає в 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 і об'єднань підприємств.

Державне управління є одним з основних видів управління в суспільстві – соціального управління, що насамперед обумовлено особливістю правового статусу його головного суб'єкта – держави, яка свій владний вплив поширює на все суспільство і навіть поза його межі. Зважаючи на те, що в державному управлінні задіяні десятки мільйонів людей, величезна кількість державних органів і посадових осіб, воно потребує різноманітних ресурсів: матеріальних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних 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 [4, 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

Поняття та основні риси державного управління

система вже не «дозволяє» державі втручатися в усі питання управління й практичної діяльності, як це було до проголошення Україною незалежності [19, с. 9].

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 [20, с. 14–15].

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.

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. Наука управління загальноосвітнім навчальним закладом / [Десятков Т. М., Коберник О. М., Тевлін Б. Л., Чепурна Н. М.]. – Харків : «Основа», 2004. – 240 с.
2. Соловійов В. М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління в Україні / В. М. Соловійов // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3 (23). – С. 27–33.
3. Основи економічної теорії : підручник у 2-х кн. / [за ред. Ю. В. Ніколенка]. – К. : Либідь, 1998. – 272 с.
4. Ляхович Г. І. Щодо сучасного розуміння сутності та особливостей державного управління в державі / Г. І. Ляхович // Вісник ХНУВС. – 2009. – № 3 (46). – С. 129–136.

5. Волкович О. Ю. Проблеми розмежування понять «організаційно-господарське управління» та «державне управління» у діяльності господарських товариств / О. Ю. Волкович // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 38–43.

6. Сурмін Ю. Термінологічна система державного управління: сутність і перспективи становлення / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2008. – № 4. – С. 5–14.

7. Советское административное право: учебник / [под ред. П. Т. Василенкова]. – М. : Юрид. Лит., 1990. – 576 с.

8. Атаманчук В. Г. Теория государственного управления : [курс лекций] / Атаманчук В. Г. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.

9. Державне управління в Україні: навчальний посібник / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Вид-во ТОВ «СОМІ», 1999. – 265 с.

10. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

11. Административное право : [учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова]. – М. : Юрист, 1999. – 728 с.

12. Адміністративне право України : [підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова]. – Одеса : Юридична література, 2003. – 896 с.

13. Завальна Ж. В. Щодо питання договірного регулювання відносин державного управління / Ж. В. Завальна // Часопис Київського університету права . – 2009. – № 2. – С. 100-105.

14. Козлов Ю. М. Советское административное право / Козлов Ю. М. – М. : «Знание», 1984. – 208 с.

15. Советское административное право / [под ред. С. С. Студеникина]. – М. : Госюриздат, 1958. – 300 с.

16. Юсупов В. А. Научные основы государственного управления в СССР / В. А. Юсупов, Н. А. Волков. – Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1972. – 98 с.

17. Пикулькин А. В. Система государственного управления / Пикулькин А. В. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 399 с.

18. Адміністративне право України / [за ред. Ю. П. Битяка]. – Х. : Право, 2001. – 528 с.

19. Адміністративне право України : [підручник / за ред. Ю. П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

20. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління

У статті формулюються різні підходи до розуміння державного управління, звертається увага на його особливості та розмежування від виконавчої влади.

Ключові слова: управління, державне управління, виконавча влада, виконавчо-розпорядча діяльність.

Пилипишин В. П. Понятие и основные черты государственного управления

В статье формулируются различные подходы к пониманию государственного управления, обращается внимание на его особенности и разграничения от исполнительной власти.

Ключевые слова: управление, государственное управление, исполнительная власть, исполнительно-распорядительная деятельность.

Pylypyshyn V. The concept and basic features of public administration

In this article formulated different approaches to the understanding of public administration, drew attention to the its features and distinction from the executive government

Key words: administration, public administration, executive government, executive and administrative activities.