

ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Стаття присвячена проблемам визначеності державного управління в політичній структурі держави. В основі цієї визначеності слід вважати такі основоположні критерії як «вузька» та «широка» його концепція. Автор статті також звертає увагу на управлінські системи, форми і методи державного управління, як важливі і необхідні цінності в науковому аналізі державного управління.

Ключові слова: державне управління; виконавча влада; суб'єкти управління; об'єкти управління; форми управління; методи управління; цілі управління.

Постановка проблеми та її актуальність. Процес вдосконалення і розвитку державного управління в Україні є необхідним елементом державотворення. В умовах подальшої реалізації державно-правової реформи та конституційного реформування державної влади на загальному рівні означає ніщо інше, як ціннісну переорієнтацію в діяльності державної влади, створення нових інститутів державної влади, докорінний перегляд основ її взаємодії з суспільством, громадськими організаціями та окремими громадянами, посилення її соціальної функції.

Мета статті. Актуальність та недостатнє дослідження зазначених проблем зумовили необхідність написання цієї статті. В ній висловлюється авторська позиція щодо ряду дискусійних питань з проблематики державного управління, які є предметом обговорень в наукових джерелах.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми. Серед фахівців, які розробляли проблематику державного управління, дослідження яких було використано для написання статті, слід назвати такі імена, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Колодій, В. Колпаков, Н. Нижник, О. Рябченко, О. Скакун, В. Тацій, М. Тищенко, Ю. Тодика, С. Алексєєв, С. Братусь, А. Венедиктов, О. Іоффе, В. Ліпкан, Н. Малєїн, Г. Матвєєв.

Виклад основного матеріалу. Реалізація в Україні адміністративної реформи і завдань, які необхідно вирішити в цьому напрямку обумовлюють необхідність наукового обґрунтування ряду основоположних категорій, які і складають зміст цього процесу. В концепції адміністративної реформи визначена її мета, а саме: а) поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим

чинником у світі та Європі; б) формування системи державного управління, яка була б близькою до потреб і запитів людей, підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною, а головним пріоритетом її діяльності було служіння народів, національним інтересам.

Оскільки державне управління, як складова діяльності держави, є об'єктивним фактором вирішення таких проблем як: гарантування зовнішньої і внутрішньої безпеки держави, забезпечення стабільного управління соціальними процесами, становлення і розвиток ринкових відносин, створення умов для економічного і соціального розвитку, то їх вирішення неможливе без послідовного вдосконалення і реформування його системи, кардинальних змін у правовій регламентації. Адже, як стверджує В. Тацій, що рух до європейського співтовариства, бажання кардинальних змін не можуть увінчатися успіхом у тому правовому середовищі, де поряд з сучасними прогресивним підходом до введення нових правових моделей зберігаються застарілі схеми радянського періоду [1, с. 9].

Вчені-правознавці немало приділили уваги дослідженню проблематики державного управління, і разом з тим, узгодженої позиції серед науковців щодо чіткого визначення змісту цього поняття поки що немає. Так, наприклад, Н. Нижник взагалі вважає, що дуже часто, коли йдеться про державне управління (особливо на рівні політичних дискусій) ми маємо справу з нічим іншим як «термінологічною вакханалією» [2, с. 20].

Навіть в межах радянської правової доктрини, яка ототожнювала державне управління з виконавчо-розпорядчою діяльністю, не зникало питання щодо співвідношення «широкого» та «вузького» тлумачення державного управління.

Так, основоположник «вузького» розуміння державного управління Ю. Козлов запропонував таке його визначення: «державне управління – це виконавча діяльність держави, що здійснюється органами державного управління чи виконавчим апаратом» [3, с. 8]. Про єдність державного управління та виконавчої влади говорить і Ю. Тихомиров, який виходячи зі сформульованих ним п'яти ознак державного управління – це: безперервний та оперативний характер державного управління; здійснення в процесі державного управління спеціалізованих функцій, що вимагають єдиних технологій; встановлення юридико-функціональних режимів; застосування мір адміністративної відповідальності; ієрархічна розбудова апарату управління; наявність професійного персоналу, визначає його як процес діяльності органів саме цієї гілки державної влади [4, с. 45]. Ці науковці при визначенні державного управління, в першу чергу, встановлювали його ознаки, а потім знаходили ту гілку державної влади, тобто виконавчої влади, в діяльності якої воно відображалось.

На взаємозв'язок державного управління та виконавчої влади звертає увагу і В. Колпаков. Розглядаючи його як спосіб здійснення виконавчої влади, він вказує на те, що через державне управління реалізується адміністративна влада, в тому числі й внутрішньо-управлінська діяльність в органах державної виконавчої влади [5, с. 37].

Отже, основною ознакою запропонованого науковцями «вузького» розуміння державного управління є те, що вони пояснюють його в контексті ототожнення сфери державного управління і сфери реалізації виконавчої влади суб'єктами якої виступають органи цієї влади всіх рівнів.

Поняття державного управління розглядається і в його «широкому» розумінні. Досить вдале таке його визначення пропонує М. Данількевич, який зазначає, що в широкому сенсі державне управління є управлінням державними справами, яке здійснюється всіма органами держави і у всіх гілках влади [6, с. 20]. Цю позицію підтримує В. Чиркін, у його розумінні це цілісна сфера діяльності державної влади, всіх її гілок, всіх органів та посадових осіб, ... реалізація державної влади у всіх її формах та методах [7, с. 55]. При цьому предметом державного управління, на його думку, можуть виступати суспільні відносини, як матеріальні, так і нематеріальні, в тому числі і приватні відносини між окремими індивідами.

Але на проблеми щодо «широкого» розуміння державного управління вказував В. Авер'янов,

який відмічав, що державне управління повинно розумітися не стільки як здійснення загальної функції управління суспільними справами з боку держави (коли термін державне управління можна вживати стосовно кожної з гілок державної влади), скільки як виконання конкретних завдань: а) створення повноцінних умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод; б) надання населенню управлінських послуг; в) здійснення «внутрішнього» контролю за виконанням управлінськими органами, їх посадовими особами покладених на них обов'язків щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; г) вжиття відповідних заходів адміністративного реагування у випадках оскарження громадянами рішень і дій, тобто, для того аби ми могли бути абсолютно впевненими в тому, що порушують їх права і свободи [8, с. 194].

Таким чином, в сучасній правовій доктрині можна визнати існування двох підходів до визначення сутності державного управління. В загальному вигляді вони можуть бути розглянуті як його «широка» та «вузька» моделі. При цьому в межах кожної з них ми знаходимо різні методології в процесі проведених досліджень, що пов'язано із складністю досліджуваного явища, яке може розглядатися одночасно в декількох науково-теоретичних площинах. Такий плюралізм в юридичній науці свідчить про недостатній рівень розробки проблем державного управління.

Аналіз проблематики змісту державного управління передбачає також розуміння його систем. Традиційне звернення до систем управління, в тому числі державного, починається з концепції «раціональної організації» управлінської системи, яка належить Максиму Веберу. Хоча він і не займався безпосередньо проблематикою державного управління. Але його концепція трьох типів легітимації влади була покладена в основу цілого напрямку наукових досліджень управлінських систем. На думку М. Вебера домінування державної влади (повноваження органів державної влади стосовно впливу на суспільство в цілому, суспільні процеси та окремих громадян) відбувається завдяки управлінській (адміністративній) функції держави, яка безпосередньо реалізується через систему управління чи бюрократії. Така система не є випадковим утворенням. Це пояснюється тим, що раціональна влада, завжди діє відповідно до чітких, всім зрозумілим правил. Тобто для того щоб реалізовуватись, влада має набути своєї організаційної форми, яка має бути не будь-якою, а такою ж систе-

матизованою та раціонально обґрунтованою як і сама влада. З іншого ж боку, потреба у наявності складного управлінського механізму пояснюється дедалі вищим рівнем ускладнення як самої держави, так і тих суспільних стосунків (процесів суспільного виробництва), які вона покликана регулювати.

Отже, пояснюючи бюрократію як складний «передаточний механізм», який покликаний реалізовувати владні імпульси в процесі суспільного управління, М. Вебер ввів поняття «ідеального типу» системи управління. При цьому він виходив з того, що сама управлінська діяльність є універсальною і не залежить від таких перемінних як політичний режим, форма правління, форма державного устрою, і т.д. А тому запропонований ним ідеальний тип мав такі ж універсальні властивості, як і саме державне управління. Всього М. Вебер виділив сім ознак, які на його думку характеризували раціонально зорганізовану систему бюрократичного управління, що здатна ефективно виконувати функції державного управління:

1. Державне управління повинно здійснюватися на професійній основі, а не з міркувань бажання чи не бажання управляти, схильності чи не схильності до управління, і т.д. Тобто виконання функцій державного управління є такою ж самою професією (службою в органах державного управління), як і будь-які інші форми діяльності, що передбачають наявність необхідного рівня знань, вмінь, навичок тощо, за яку її виконавці (виконавці) отримують матеріальну винагороду.

2. Всі завдання, які поступають в систему управління розподіляються відповідно до функціонального призначення кожної зі складових цієї системи. В результаті чого перед кожним елементом системи державного управління постає конкретне завдання для виконання якого його він має всі необхідні повноваження.

3. Система державного управління організовується за ієрархічним принципом, в якій всі команди, що йдуть «згори» є обов'язковими для виконання на «нижчих» рівнях державного.

4. На відміну від управління в приватному секторі, управлінці не мають права власності за засоби управління. Тобто їх завдання – здійснювати управління – не є наслідком права власності щодо об'єктів управління, з чого випливає те, що службовці, які працюють в сфері державного управління повинні виконувати чітко відведені і закріплені за ними ролі. Інакше кажучи, не зважаючи на право управляти, органи державного управління, тим не менш, не мають права управ-

ляти як завгодно чи управляти на власний розсуд (коли вони самі для себе визначають можливі ризики, доцільність виконання тих чи інших обов'язків тощо).

5. Посадові особи, а також державні службовці вищого рівня не мають ані права, ані можливості «приватизувати» орган управління. Тобто ні сама державна установа, ні будь-яка посада не може бути продана, передана у спадок чи передана на будь-яких договірних умовах іншій особі, чи іншому органу державної влади.

6. Весь процес управління засновується на письмових приписах чи письмових документах, які забезпечують чітку і точну передачу інформації в структурі державного управління.

7. Процес контролю в системі державного управління засновується на розроблених раціональних правилах імперсонального характеру (імперсональний характер правил в системі державного управління означає, що вони застосовуються для всіх без виключення елементів системи управління і не залежать від того, який саме конкретний суб'єкт здійснює ту чи іншу управлінську функцію;

На думку М. Вебера, загальною моделлю найбільш оптимальної організації системи державного управління є бюрократична модель, діяльність якої є точною, швидкою, послідовною, безперервною, логічно обґрунтованою, передбачуваною та «мінімально персоналізованою». Як такий цей тип управлінської системи виник лише в умовах сучасних М. Веберу капіталістичних держав, коли постала необхідність розробити таку модель взаємодії об'єктів та суб'єктів управління, яка б органічно поєднувала централізацію засобів адміністративного регулювання, ефективність та демократичність.

Як наслідок, можна дійти до наступних висновків: а) основним призначенням органів державного управління є прийняття, в межах компетенції, необхідних рішень, а також забезпеченні їх належного виконання; б) домінуючими властивостями в організації системи державного управління є: раціональна побудова відносин, як всередині системи державного управління, так і між системою управління та оточуючим її соціальним, економічним та політичним середовищем; в) чітке розмежування всіх управлінських функцій всередині системи управління; г) зрозуміле законодавче забезпечення управлінських процесів; якісна оцінка будь-яких дій органів управління; д) політична нейтральність системи державного управління; д) принципове значення

має принцип спеціалізації управлінських функцій [9, с. 164-165].

Ще одним критерієм в розумінні змісту та сутності державного управління є визначення його методів та форм у їх співвідношенні.

Методами державного управління є сукупність способів, прийомів та засобів впливу суб'єктів на об'єкти управління, для досягнення цілей розвитку держави. Одним з ключових термінів даного визначення є поняття «цілі» Тобто методи державного управління виявляються обумовленими загальною системою відносин держави і суспільства в залежності від цілей держави.

Державне управління реалізується у відповідних формах, які, в свою чергу, обумовлюють вибір методів, через які реалізуються цілі держави. Цілі державної влади завжди є специфічними і здебільшого встановлюються самою державною владою, тоді як функції держави становлять універсальну систему, яка реалізується в діяльності будь-якої держави незалежно від форми політичного режиму чи форми правління.

При цьому однією з основних ознак демократичної форми державного управління є делегування управлінських повноважень відповідним органам державної влади. Тобто при демократичних формах державного управління держава не виступає тим суб'єктом, який може здійснювати будь-який вплив на суспільство. Навпаки, вона є регулятором суспільних відносин, а також гарантом їх ефективного розвитку. Недемократична форма державного управління – це коли в його системі домінує положення посідає суб'єкт управління, тоді як об'єкт управління відіграє лише пасивну роль при реалізації владних рішень шляхом застосування методів державного примусу.

Вибір однієї з цих форм державного управління обумовлюється тими цілями, які ставить перед собою держава і які залежить від існуючого політичного режиму. Причому зазначені цілі чітко корелюються з реалізацію певного інтересу в процесі державного управління, яким, як стверджує Н. Нижник, можуть бути чи інтереси панівного класу чи інтереси всього суспільства [10, с. 24].

Важливим критерієм для класифікації форм державного управління є роль права в процесі державного управління, а саме відповідність реалізації державного управління існуючим в державі Конституції та законам. Така форма державного управління має ознаки концепції правової держави, згідно якої в процесі взаємодії

держави і суспільства як громадські об'єднання і окремі громадяни, так і органи державної влади підпорядкованими єдиним і загальнообов'язковим нормам права.

Протиправне державне управління здійснюється органом державного управління без огляду на законодавство спираючись на власну волю, переслідуючи інтереси суб'єктів управління. Протиправна форма державного управління характеризується тим, що видані окремими органами управління нормативно-правові акти можуть довільно змінюватись ними, по-різному застосовуватись в одних і тих же ситуаціях, і як наслідок, порушується такий принцип організації державної влади і державного управління як законність.

Домінування інтересів суб'єктів управління при нехтуванні інтересами і об'єктів управління спричиняє виникнення такої піраміди управління, в якій управлінські вказівки спрямовуються згори вниз. Причому такі вказівки мають форму обов'язкових до виконання наказів, що робить зайвим застосування рекомендаційних методів. Інакше кажучи, підвищення ролі і значення державного примусу має своїм наслідком використання найбільш жорстких примусових методів, а ними є методи категоричних приписів, які, в свою чергу, як правило, реалізуються завдяки системі державних вимог і заборон. Тобто державне управління завжди включає в себе елемент виконавчої, розпорядчої та організаційної діяльності органів державної влади, а отже і обов'язковий елемент владного впливу. З чого стає зрозумілим, що навіть демократична форма державного управління не може не використовувати примусові, забороняючі, адміністративні методи. Якщо їх не буде, то тоді буде руйнуватися вся система управління і воно перетвориться чи на самоуправління, чи на анархію.

Натомість, у разі демократичної форми державного управління мова йде не про те аби позбутися певних методів, які передбачають здійснення примусового впливу суб'єктів на об'єкти управління, а про те, щоб встановити баланс між цими методами: щоб примус поєднувався з переконанням, щоб застосування адміністративних методів базувалося на врахуванні економічну та політичну ситуації в державі, щоб методи прямого впливу доповнювалися методами непрямого впливу, щоб поряд з методом накладення державних заборон застосовувалися методи стимулювання та охорони.

Висновки. Таким чином, аналіз співвідношення понять форм і методів державного управ-

ління дозволяє констатувати, що: а) кожна форма має властиве використання характерних методів; б) для кожної форми характерно утворення специфічної для неї моделі співвідношення різних методів, що є показником при визначенні типу політичного режиму, з яким ми маємо справу в кожному конкретному випадку; в) використання тих чи інших методів завжди здійснюється не лише окремими органами державного управління, але й системою державного управління в цілому.

Література

1. Тацій В. Українська держава і право на початку XXI століття / В. Тацій // Право України. – 2010. – № 1. – С. 6-14.
2. Нижник Н., Мосов С. Про співвідношення державного управління і виконавчої влади / Н. Нижник, С. Мосов // Вісник УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 23-29.
3. Козлов Ю. М. Советское административное право / Ю. М. Козлов. – М.: Знание, 1984. – 208 с.

4. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М.: Юриформцентр, 1998. – 798 с.

5. Колпаков В. К. Административное право Украины / В. К. Колпаков. – К: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

6. Данилькевич Н. И. Административное право Украины / Н. И. Данилькевич. – Днепропетровск: ДНУ, 2001. – 168 с.

7. Чиркин В. Е. Государственное управление / В. Е. Чиркин. – М.: Юристь, 2002. – 320 с.

8. Авер'янов В. Б. Питання адміністративної реформи у змісті загальної концепції державно-правової реформи / В. Б. Авер'янов // Державно-правова реформа в Україні. Матеріали науково-практичної конференції. – К.: Інститут законодавства ВРУ, 1997. – С. 193-196.

9. Политология. Наука о политике / Под ред. В. П. Андрущенко, Н. И. Горлача. – Х.: ХГПУ, 1999. – 672 с.

10. Нижник Н., Мосов С. Про співвідношення державного управління і виконавчої влади / Н. Нижник, С. Мосов // Вісник УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 23-29.

Н. Н. Курко

Содержание государственного управления (теоретико-правовой аспект)

Статья посвящается проблемам определения управления в политической структуре государства. В основе этого определения необходимо считать такие основополагающие критерии, как «узкая» и «широкая» его концепции. Автор статьи также обращает внимание на управленческие системы, формы и методы, как важные и необходимые ценности в научном анализе государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление; исполнительная власть; субъекты управления; объекты управления; формы управления; методы управления; цели управления.

M. Kurko

Content of the public administration (theoretical and legal aspect)

The article is about the problems of determination of the state administration in the political system of the state. Its «narrow» and «broad» concepts are in the base of its determination. The author also pays attention to the administration systems, forms and methods as important and necessary values in scientific analysis of public administration.

Key words: public administration; executive power; subjects of administration; objects of administration; forms of administration, methods of administration; purposes of administration.