

УДК 342.92 (477)

*М.П. Ткач, асистент кафедри державно-правових дисциплін
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті аналізуються сучасні теоретичні уявлення про поняття державного управління та практика його вживання у законодавстві України, на підставі яких робиться висновок про його ознаки і сутнісні характеристики, та дається визначення терміну “державне управління”.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, функції державного управління, сутність державного управління, ознаки державного управління.

В статье анализируются понятие государственного управления с позиций теории и практики его употребления в действующем законодательстве Украины, на основании чего делается вывод о его признаках и существенных характеристиках, а также формулируется определение термина “государственное управление”.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, функции государственного управления, признаки государственного управления.

Постановка проблеми. Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань, пов'язаних із державним управлінням має давню традицію, яка продовжується у вітчизняній науці. Питання юридичної реалізації публічної політичної влади, організації і здійснення державного управління досліджувалися у працях багатьох вітчизняних (В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Ю. Битяка, В. Дерезь, С. Ківалова, Д. Лук'янця, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Опришка, В. Цветкова, В. Шаповала та інших) та зарубіжних вчених (А.Алехіна, Г.Атаманчука, Б. Габричидзе, О. Дорофеева, Д. Зеркіна, І. Завьяловой, В. Ігнатова, Ю. Козлова, Б. Мільнера, А.Омарова, А.Радченко, О.Шаброва и др.). Однак, не зважаючи на тривалий час проведення цих досліджень, питання дефініції державного управління досі є дискусійним, в зв'язку з чим постає проблема вдосконалення понятійного апарату адміністративного права, що і зумовлює актуальність дослідження.

Одні вчені є прихильниками так званого “широкого” підходу до тлумачення поняття державного управління, відповідно до якого державне управління є різновидом соціального управління, яке можна визначити як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, спираючись на владну силу [4, с. 62; 14, с.132; 6, с. 9; 15, с. 12]. На такому теоретико-пізнавальному рівні використання даного поняття, а саме – на рівні аналізу системи соціального (суспільного) управління в цілому, стає можливим відмежування державних інститутів управлінського впливу на суспільство від недержавних [1, с. 65]. Такий підхід до визначення державного управління характерний для представників теорії держави і права, теорії управління, конституційного права.

Представники ж адміністративно-правової науки дотримуються так званого “вузького” підходу до тлумачення державного управління, акцентуючи увагу на тому, що державне управління – це вид діяльності держави, що притаманний не будь-яким її органам, а лише окремому виду, основним з яких є органи виконавчої влади [17, с.19; 2, с. 261].

В. Авер'янов зазначав, що сфера державного управління визначається тим, що воно здійснюється як у межах діяльності органів виконавчої влади, та поза їх межами (всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади – з боку їх керівників щодо інших службовців; всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу; з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами; 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). [5, с. 14-15].

Подібний підхід до визначення державного управління відображений у єдиному нормативно-правовому акті України, де зазначене визначення цього поняття – Указі Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 № 810/98. Відповідно до Розділу VII зазначеного указу державне управління – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади; в той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій [16]. Однак,

якщо перефразувати це визначення, замінивши окремі терміни синонімами, стає очевидним його тавтологічність: державне управління – це управлінська діяльність держави, що здійснюється органами державного управління.

Невирішена частина проблеми. Представники як “широкого”, так і “вузького” підходів до тлумачення державного управління розглядають це поняття виключно з позицій теорії та багато в чому знаходяться під впливом поглядів на державне управління, що сформувалися ще за радянських часів. На сьогоднішній день термін “державне управління” згадується у більш ніж 38 законах, однак, жоден з них не містить визначення цього поняття, як і немає хоча б двох законів, які б вживали цей термін в однаковому значенні. Крім того, майже ніхто з вчених-правознавців, при визначенні цього поняття не звертає уваги на те, що у сучасному адміністративному законодавстві поряд із терміном “державне управління” широко використовується і термін “державне регулювання”, які потрібно чітко розмежовувати.

Метою статті є дослідження сутнісних ознак державного управління та проблем його визначення на законодавчому рівні.

Виклад основного матеріалу. Оскільки визначення державного управління на рівні закону відсутня, спробуємо сформулювати його виходячи з сутнісних характеристик державного управління, проаналізувавши закони, у яких вживається цей термін.

Як відомо, найбільш поширеними є два способи визначення понять: визначення поняття шляхом узагальненого формулювання, яке в абстрактному вигляді охоплює всі ознаки поняття (визначення через родові та видові відмінності) та визначення поняття шляхом казуїстичного перелічування елементів або ознак поняття. Обидва підходи застосовуються і представниками теорії державного управління, і представниками науки адміністративного права, причому кожен з них робить акцент на ті чи інші ознаки державного управління залежно від поглядів на зміст предметів дослідження відповідних наук [5, с. 20].

Однак, майже всі дослідники погоджуються з тим, що управління – це перш за все діяльність. Тому, для цілей даної статті зупинимось на підході до визначення державного управління, що характерний для представників науки державного управління, перевага у якому надається характеристиці змісту діяльності, яка становить сутність державного управління.

Зміст державного управління визначається його функціями, які є основними напрямками управлінської діяльності, за допомогою якого виконуються державні завдання і досягається мета, яку ставив законодавець у нормах права.

Оскільки державне управління є особливим видом соціального управління, його об’єктом є соціальна організація суспільства, що має властивості системи, тому зміст управління може направлятися, в залежності від її потреб, на впорядкування системи, її стабілізацію або переведення її у інший стан, та здійснюється шляхом відповідної організації і координації діяльності людей.

На підставі аналізу чинного законодавства можна виділити декілька груп функцій державного управління, в залежності від напрямку впливу на систему управління:

- 1) Функції орієнтування системи (прогнозування, планування, методичного керівництва, нормативного регулювання);
- 2) Функції забезпечення системи (кадрового, фінансового, матеріально-технічного, організаційного, інформаційного, наукового);
- 3) Функції оперативного управління системою (безпосереднього керівництва, контролю, оцінки, обліку даних, організації, координації).

Конкретний набір функцій державного управління, що реалізуються у певній сфері життя суспільства залежить від відповідних потреб системи управління та конкретизований у повноваженнях органів державної влади, що здійснюють державне управління. Так, наприклад, відповідно до ст. 7 Закону України “Про ідентифікацію та реєстрацію тварин” до повноважень Кабінету Міністрів України у сфері ідентифікації та реєстрації тварин належать: 1) встановлення порядку надання споживачам продуктів тваринного походження повної та достовірної інформації про походження зазначеного продукту, у тому числі про його безпеку, шляхом запровадження маркування продуктів тваринного походження – *функція нормативного регулювання*; 2) організація виконання загальнодержавних заходів щодо запровадження ідентифікації та реєстрації тварин – *функція безпосереднього керівництва*; 3) забезпечення фінансування системи ідентифікації та реєстрації тварин – *функція фінансового забезпечення системи*; 4) вирішення інших питань у сфері ідентифікації та реєстрації тварин відповідно до закону.

Відповідно до ст. 8 зазначеного закону до повноважень центрального органу виконавчої влади з питань аграрної політики належать: 1) здійснення фінансування робіт з ідентифікації та реєстрації тварин – *функція фінансового забезпечення системи*; 2) встановлення порядку ідентифікації та реєстрації тварин, порядку оформлення і видачі ідентифікаційних документів – *функція нормативного регулювання*; 3) визначення складу інформації, що подається для внесення до Єдиного державного реєстру тварин – *функція обліку даних*; 4) встановлення порядку ведення Єдиного

державного реєстру тварин та користування його даними - *функція нормативного регулювання*; 5) вирішення інших питань у сфері ідентифікації та реєстрації тварин відповідно до закону [11].

Однак, окрім терміну “державне управління” у законодавстві використовується поняття “державне регулювання”. Нині у теорії адміністративного права прийнято вважати, що регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об’єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу: управління означає цілеспрямований вплив саме на об’єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об’єктів управлінському впливу з боку суб’єкта управління, а регулювання пов’язане не стільки з впливом на об’єкти управління, скільки на оточуюче середовище та передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об’єктів. Управління і регулювання є різновидами організаційної діяльності, а тому мають спільні риси, що розкривають сутність цих понять через визначення самого характеру організаційного впливу на певні суспільні об’єкти [3, с. 65]. Таким чином, якщо державне управління передбачає цілеспрямований вплив саме на об’єкти управління, то органи державного управління, відповідно до принципу зворотнього зв’язку будуть здійснювати контроль за діяльністю учасника суспільних відносин та контроль за законністю його діяльності. Оскільки державне регулювання передбачає вплив не на об’єкти управління, а на оточуюче середовище (зокрема – визначення певних рамок, меж їх діяльності шляхом встановлення стандартів, нормативів, лімітів, вимог тощо), органи державного регулювання будуть здійснювати контроль лише за законністю діяльності учасників відповідних суспільних відносин (дотриманням цих стандартів, нормативів, лімітів, вимог тощо). Так, наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 4 Закону України “Про альтернативні джерела енергії” державне управління у сфері альтернативних джерел енергії передбачає: 1) розроблення загальнодержавних, галузевих та місцевих програм у сфері альтернативних джерел енергії, а також їх наукове, науково-технічне та фінансово-економічне супроводження, розробку і виконання завдань відповідних загальнодержавних цільових наукових та науково-технічних програм (*функція планування*); 2) розроблення та прийняття органами виконавчої влади в межах їх компетенції нормативно-правових актів, державних норм, правил і стандартів, методичних документів щодо використання альтернативних джерел енергії (*функція нормативного регулювання*); 3) координацію та узгодження галузевих і місцевих програм у сфері альтернативних джерел енергії із загальнодержавними програмами (*функція координації*); 4) здійснення контролю за додержанням вимог законодавства у сфері альтернативних джерел енергії та за виконанням загальнодержавних програм у цій сфері (*функція контролю*).

Згідно з ч. 2 ст. 5 Закону України “Про альтернативні джерела енергії” державне регулювання у сфері альтернативних джерел енергії здійснюється шляхом: 1) надання дозволів на провадження діяльності у сфері альтернативних джерел енергії; 2) розроблення, затвердження та запровадження норм, правил і стандартів виробництва, передачі, транспортування, постачання, зберігання і споживання енергії, виробленої з альтернативних джерел; 3) нагляду та контролю за безпечним виконанням робіт на об’єктах альтернативної енергетики незалежно від їх форми власності, безпечною експлуатацією енергогенеруючого обладнання та за режимами передачі і споживання енергії; 4) нагляду та контролю за додержанням вимог технічної експлуатації на об’єктах альтернативної енергетики незалежно від їх форми власності, технічної експлуатації енергетичного обладнання об’єктів, підключених до об’єднаної енергетичної системи України; 5) встановлення тарифів на електричну енергію, вироблену на об’єктах альтернативної енергетики, а також на теплову енергію, видобуту з альтернативних джерел; 6) всебічного заохочення і підтримки науково-дослідницьких, дослідно-конструкторських робіт, діяльності винахідників і раціоналізаторів, спрямованих на розвиток виробництва та використання альтернативних джерел енергії [8].

Однак, на підставі аналізу чинного законодавства можна зробити висновок про те, що законодавець не завжди так чітко розмежовує ці два поняття, вживаючи їх як синоніми або вважаючи одне з них різновидом другого. Крім того, зміст державного регулювання часто розкривається через функції, тотожні функціям державного управління (нормативного регулювання, контролю, обліку даних, планування та ін.).

Так, наприклад, у преамбулі Закону України “Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними” зазначено, що цей закон визначає правові основи і принципи державного регулювання видобутку, виробництва, використання, зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контролю за операціями з ними, а той час як у тексті закону згадується державне управління та основні функції державного управління, що реалізуються органами державної влади в цій сфері. Крім того, цей закон передбачає здійснення контролю не лише за законністю суб’єктів підприємницької діяльності, а й за їх діяльністю, оскільки відповідно до ст. 18 метою контролю є забезпечення раціонального використання природних ресурсів дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння та стабільного забезпечення ними

потреб національної економіки, а також використання екологічно раціональних і матеріально обґрунтованих організаційно-технологічних схем вилучення та виробництва дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, що означає, що зазначена діяльність за змістом є державним управлінням [13].

Крім того, у ст. 7 Закону України “Про бджільництво” зазначено, що державне регулювання в галузі бджільництва здійснюється (в тому числі) шляхом удосконалення державного управління в галузі бджільництва [9]. Розділ II Закону України “Про насіння і садивний матеріал” має назву “Державне управління у галузі насінництва та розсадництва”, а відповідно до ст. 6 цього розділу до повноважень Кабінету Міністрів України в галузі насінництва та розсадництва належить державна підтримка розвитку насінництва та розсадництва і державне регулювання ринку насіння [12]. Відповідно до ст. 11 Закону України “Про автомобільні дороги” одним з основних обов’язків органу державного управління автомобільними дорогами загального користування є здійснення державного регулювання та контролю у сфері дорожнього господарства відповідно до законодавства [7].

Особливо суперечливою виглядає позиція законодавця, викладена у Законі України “Про внесення змін до Закону України “Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності”. У Розділі IV, що має назву “Повноваження суб’єктів державного регулювання та управління у сфері наукової і науково-технічної діяльності”, серед органів державного управління зазначено, в тому числі, Верховну Раду України, яка не є органом виконавчої влади [10].

З вищезазначеного слід зробити висновок, що не можна намагатися дати визначення поняттю державного управління лише на підставі теоретичних знань, накопичених наукою адміністративного права. Відмова держави від адміністративно-командних методів управління призвела до того, що зміст державного управління докорінно змінився, а сфера його здійснення звузилася. Відповідно, робити узагальнення стосовно змісту цього поняття можна лише на підставі значення, у якому воно вживається у чинному законодавстві, оскільки, якщо теорія не відповідає практиці, слід змінювати теорію.

Таким чином, дати визначення державному управлінню шляхом казуїстичного перелічування його функцій неможливо, оскільки зміст та вид цих функцій залежить від конкретної сфери, де здійснюється державне управління. Однак, можна визначити його суттєві ознаки, які відрізняють його від інших видів діяльності держави:

- 1) державне управління здійснюється у тих сферах, які потребують активного втручання держави;
- 2) об’єктом державного управління є суспільні відносини, що врегульовані законами, а кінцевою метою – досягнення того ступеня впорядкованості суспільних відносин, що відображений у законах держави, і повної відповідності поведінки всіх суб’єктів нормативним моделям, описаним у цих законах (зовнішньоорганізаційна діяльність);
- 3) кінцевим етапом державного управління є здійснення контролю як за законністю діяльності учасників суспільних відносин, так і за доцільністю такої діяльності;
- 4) конкретний набір функцій державного управління, за рахунок реалізації яких забезпечується виконання закону, залежить від сфери суспільних відносин, врегульованих цим законом;
- 5) державне управління здійснюється органами виконавчої влади, в тому числі функціональними;
- 6) оскільки виконання закону не відбувається саме собою, державне управління полягає також в організації діяльності всередині структур, які організовують виконання законів іншими суб’єктами. Цей напрям реалізації державного управління можна назвати внутрішньо організаційною діяльністю органів державної влади, який здійснюється за рахунок функцій забезпечення системи.

На підставі зазначених вище ознак можна дати абстрактне визначення державного управління, під яким слід розуміти форму реалізації виконавчої влади, змістом якої є організація практичного виконання законів як безпосередньо суб’єктом державного управління, так і іншими учасниками суспільних відносин.

З урахуванням викладеного можна вважати актуальним подальші наукові дослідження, спрямовані на з’ясування змісту інших форм реалізації виконавчої влади.

Список літератури:

1. Авер’янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / Упорядник: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерещ В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В. За заг. ред.: Ю.С. Шемшеченка, О.Ф. Андрійко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
2. Адміністративне право України : [за ред. Ю.П. Биряка]. – Х.: Право, 2001. – 528 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник : У двох томах / [ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова)]. – К.: Видавництво “Юридична думка”, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.

4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Атаманчук Г.В. – Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
6. Елистратов А. И. Административное право / Елистратов А. И. – Москва : Типография. И. Д. Сыгина, 1911. – 256 с.
7. Закон України “Про автомобільні дороги” від 08.09.2005 № 2862-IV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2862-15/print1320311841738925>. – 10.02.2012 р.
8. Закон України “Про альтернативні джерела енергії” від 20.02.2003 № 555-IV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/555-15/print1328601003210524>. – 10.02.2012 р.
9. Закон України “Про бджільництво” від 22.02.2000 № 1492-III [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1492-14/print1326458075378902>. – 10.02.2012 р.
10. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності” від 01.12.1998 № 284-XIV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/284-14/print1320311841738925>. – 10.02.2012 р.
11. Закон України “Про ідентифікацію та реєстрацію тварин” від 04.06.2009 № 1445-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1445-17/print1326458075378902>. – 10.02.2012 р.
12. Закон України “Про насіння і садивний матеріал” від 26.12.2002 № 411-IV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/411-15/print1320311841738925>. – 10.02.2012 р.
13. Закон України “Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними” від 18.11.1997 № 637/97-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/637/97%D0%B2%D1%80/print1320311841738925>. – 10.02.2012 р.
14. Козлов Ю. Предмет советского административного права / Козлов Ю. – М.: Издательство МГУ, 1967. – 160 с.
15. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління / В.П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10-14.
16. Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 № 810/98 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>. – 10.02.2012 р.
17. Юсупов В.А. Научные основы государственного управления СССР / В.А. Юсупов, Н.А. Волков. – Казань : Издательство Казанского университета, 1972. – 98 с.