

Адміністративне право, податкове право, інформаційне право

УДК 342 : 351

Грохольський Володимир Людвигович

доктор юридичних наук, професор

професор кафедри кібербезпеки та інформаційного забезпечення

Одеський державний університет внутрішніх справ

Грохольский Владимир Людвигович

доктор юридических наук, профессор

профессор кафедры кибербезопасности

и информационного обеспечения

Одесский государственный университет внутренних дел

Groholskyj Volodymyr

Doctor of Science of Law, Professor

Professor of the Department of Cybersecurity and Providing of Information,

Odessa State University of Internal Affairs

**ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЙОГО
ВІДМЕЖУВАННЯ ВІД СУМІЖНИХ ПОНЯТЬ
ОПРЕДЕЛЕНИЕ СУТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО
ОТМЕЖЕВАНИЯ ОТ СМЕЖНЫХ ПОНЯТИЙ
DEFYING THE ESSENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION AND
MARKING IT OFF FROM RELATED NOTIONS**

Анотація. У науковій статті досліджується сутність і зміст державного управління та його співвідношення з правом. Досліджено співвідношення понять «державне управління», «публічна влада», «менеджмент», «адміністрація (адміністрування)».

Ключові слова: управління, державне управління, менеджмент, публічна влада, адміністрація, адміністрування.

Аннотация. В научной статье исследуется сущность и содержание государственного управления и его соотношение с правом. Исследовано соотношение понятий «государственное управление», «публичная власть», «менеджмент», «администрация (администрирование).

Ключевые слова: управление, государственное управление, менеджмент, публичная власть, администрация, администрирование.

Summary. In the scientific article examines the nature and content of public administration and its relationship with the law. We investigated the relationship between the concepts of "public administration", "public authority", "management", "administration (administration).

Keywords: management, public administration, management, public power, administration, administration.

Постановка проблеми. За період незалежності України, серед науковців різних галузей наук (юридичних, політологічних, з державного управління та ін.), досить часто застосовуються такі терміни як: «державне управління», «публічна влада», «менеджмент», «адміністрація (адміністрування)». Звісно, що усі ці терміни пов'язані з управлінням. Водночас, виникає запитання, чи можна їх розглядати як слова синоніми, і чи є їх змістовне наповнення однаковим?

Найбільш вживаним терміном, на сьогодні, є управління. У теорії управління виділяють соціальне, біологічне і технічне управління, яке у загальному розумінні забезпечує збереження їх структур, підтримку режиму діяльності, реалізацію програм, мети та ін. Усі три системи управління пов'язані між собою. У сфері соціального управління можна розглядати управління суспільством, державне управління, управління в громадських організаціях, управління у сфері виробництва, правоохоронної діяльності та інших сферах.

Будь-яка спільна діяльність людей – виробництво, оборонна, правоохоронна, соціальна та інші сфери – потребує погодження, координації, упорядкування і цілеспрямування індивідуальних та групових зусиль і волі, тобто відповідного управління. Без системи управління існування суспільства неможливе, також як і без матеріального виробництва. Коли система управління суспільством порушується, в суспільстві виникають кризові явища, які проявляються, перш за все, в занепаді виробництва, падінні духовності, моралі, зростанні злочинності та ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній адміністративно-правовій науці проблемам дослідження сутності і змісту державного управління в адміністративно-правовому вимірі присвячені праці В.Б. Авер'янова, Н. Р. Нижник, В. М. Селіванова, А. М. Бандурки та інших вчених-правознавців.

Метою статті є поглиблене дослідження сутності і змісту державного управління та його співвідношення з правом, а також співвідношення понять «державне управління», «публічна влада», «менеджмент», «адміністрація (адміністрування).

Виклад основного матеріалу. Управління як наука і практична діяльність людства має давні коріння. Ще у 20-х роках ХХ століття навколо учених: О. К. Гастєва, П. М. Керженцева, Н. А. Вітке, О. Ф. Розмірович почали формуватися перші школи управління. Уже в ті роки вчені і практики викладали ідеї, гіпотези, які визначили основні довгострокові напрями розвитку науки управління. Однак перспективи розвитку, на той час, для вітчизняної науки і практики управління змінилися розгромом непу і подальшим державно-монополістичним адмініструванням. У 30-ті роки центр наукового управління перемістився до Америки, де була оцінена теоретична значимість і практична цінність управління. Управлінська діяльність перетворилась на професію, галузь знань – на самостійну дисципліну, а соціальний прошарок управлінців – на вельми впливову суспільну силу. З тих часів, узагальнюючи передовий досвід управління, в тому числі і вітчизняний,

вивчаючи досвід управління в різних країнах, наука управління розпочала формуватися як цілісне вчення, включаючи різні методологічні підходи до вивчення об'єктів і суб'єктів управління.

З огляду на минуле слід зауважити, що теорія управління при тоталітарному режимі за часів СРСР була обмежена рамками ідеології, що існувала. Тому після розпаду СРСР, усі колишні його республіки зіткнулися в державному управлінні майже з однаковими проблемами – непідготовленістю керівників держави до самостійної діяльності, що призвело, зокрема в Україні, до неефективної зовнішньої діяльності, економічної кризи, загострення у суспільних відносинах, зростання злочинності, розвитку організованої злочинності, корупції та інших негативних наслідків і тенденцій.

Для більш глибокого розуміння сутності і змісту державного управління, його можна розглядати в історичному, політичному і правовому аспектах. Історичний аспект дає можливість оцінити роль і місце державного управління у різні періоди і у різних типах людської цивілізації, при вирішенні різних соціальних, релігійних, національних та інших проблем. Політичний аспект характеризує можливість державного управління розподіляти цінності (пріоритети) та упорядковувати суспільні процеси. Правовий аспект дає можливість розглядати державне управління з правової точки зору, оцінити обґрунтованість регулювання суспільних відносин, прийнятих окремих управлінських рішень, визначає сам процес управління, відносини між суб'єктами і об'єктами управління тощо.

Серед усіх поглядів та аспектів державного управління, правові мають перевагу, тому що їх незнання (або ігнорування) нівелює управлінські рішення і сам процес державного управління. Тут ми цілком погоджуємось з думкою О. Є. Луньова, що не можна визнати достатнім і правильним аналіз проблем управління поза правом і поза зв'язком з правом [1, с. 45].

Зв'язок і співвідношення права і управління є одним з основних питань таких фундаментальних і комплексних наук, як теорія держави і права,

філософія права, теорія управління, конституційне, адміністративне право та ін.

В. М. Селіванов зазначає, що юридичні й управлінські відносини як конкретні соціальні явища пізнаються різними способами, методами і формами, тому що завжди одночасно існують декілька протилежних, відмінних один від одного способів суспільного мислення, які намагаються витлумачити юридичні та управлінські «істини», дані їм у досвіді, на свою користь. Саме тому інтерпретація понять права і соціального управління ніде, ніколи не була й сьогодні не лишається однозначною [2, с. 83].

Ці питання набувають особливої актуальності в наші дні, коли відбуваються великі зміни в соціально-політичній, економічній, духовній, організаційній і науковій сферах суспільства й держави. Дедалі виразніше відчувається необхідність пошуку таких організаційно-функціональних засад, які б гарантували стійкий розвиток суспільства і держави, відображали їх сутність і зміст.

Наукове визначення сучасного поняття державного управління і права, їх принципів, методів застосування у процесі демократичної трансформації українського суспільства, формування якісно нової національної системи державного управління та самоуправління, тобто розроблення сучасної парадигми управління і права, може сприяти забезпеченню досягнення ефективного державного управління.

Будучи елементом механізму державного управління, право по відношенню до управляючої підсистеми є засобом і формою її організації, виконання управлінської діяльності, по відношенню до підсистеми, якою управляють, засобом організуючого впливу на свідомість та діяльність об'єктів, якими управляють. Саме тому право є не тільки формою, але і найважливішим засобом управлінського впливу.

Державне управління, як відомо, становить значну частину юридичної діяльності. За допомогою правових норм регулюється основна частина суспільних відносин, різних соціальних колективів, що виникають у процесі

здійснення управлінських функцій.

Н. Р. Нижник підкреслює, що державно-управлінські відносини - це особливий вид суспільних відносин, що виникають у процесі державного управління - діяльності свідомо-вольового й організаційного характеру, відносини, що встановлюються у ході взаємної діяльності та відповідають меті держави, визначаються економічними та політичними основами суспільного устрою. Далі автор виділяє деякі характерні особливості державно-управлінських відносин, як: інтереси, потреби, права й обов'язки учасників цих відносин, що пов'язані з виконавчою та розпорядчою діяльністю держави, з державним управлінням, виконавчою владою та місцевим управлінням; у цих відносинах однією з сторін завжди виступає суб'єкт державного управління (орган виконавчої влади, посадова особа, службовці, що наділені державно-владними повноваженнями та інші) [3, с. 120-121].

Аналізуючи різні форми і напрями державного управління за допомогою правових засобів, легко можна встановити, що конкретний зміст і вибір форм залежить від предмета правового регулювання, який одночасно є і об'єктом управлінських відносин. Дійсно, міра правової впорядкованості, наприклад, у сфері організації матеріального виробництва, і управління у сфері правоохоронної діяльності, внаслідок специфіки виконуваних операцій, не можуть бути однаковими. При цьому зовсім немає необхідності виходити з того, чий результат праці важливіший для суспільства. Існують певні об'єктивні параметри, які показують необхідність урегулювання суспільних відносин за допомогою правових норм.

Концепція соціально-правової держави України, в центрі якої домінує законодавчий порядок регулювання суспільних відносин, має основоположне значення для організаційно-правової діяльності органів влади й управління, під якою розуміється: законодавче регулювання організаційної структури державного управління; нормативне визначення суб'єктів державного управління, їх прав, обов'язків, компетенції і повноважень; правове

регулювання управлінських процесів центральних і місцевих органів управління тощо.

Дослідженню проблем державного управління присвячено багато праць науковців, але й досі проблеми державного управління залишаються до кінця не вирішеними.

Що ж стосується поняття «державного управління», то, за даними вітчизняної та зарубіжної літератури, стале та загальновизнане поняття державного управління ще не склалося. Одні автори, наприклад, трактують його з погляду суті, реального змісту, а інші - з погляду зовнішніх форм, яких воно набуває, або різноманітних зовнішніх проявів його функціонування тощо [4, с. 28-30].

Найсуттєвішою ознакою державного управління, яка відрізняє його від, наприклад, технічного або біологічного, є те, що воно соціальне за характером і здійснюється шляхом впливу на свідомість і волю людини або групи людей чи суспільства в цілому.

Проте державне управління співвідноситься з соціальним управлінням, як загальне і конкретне, й суттєво відрізняється від нього чіткою нормативністю і гарантованою обов'язковістю, що забезпечується примусовою силою держави. Норми ж, на яких базується суто соціальне управління на відміну від державного, в основному є: організаційними, моральними, звичаєвими.

Державне управління - це дуже складне, комплексне й багатогранне явище і водночас процес. Аналіз специфічних аспектів управління у багатьох галузях науки дозволяє дійти висновку, що управління є певним видом людської діяльності і здійснюється із спеціальними цілями. Зі зміною державного режиму відповідних змін зазнають і основні положення науки управління. Так, за умов функціонування авторитарного державного режиму колишнього Радянського Союзу, управління ототожнювалося з організацією. Наводилося, що термін «управління» походить від латинського «адміністрування». Ю. М. Козлов відмічає, що терміни «адміністрація» та

«управління» практично збігаються [5, с. 28; 6, с. 6]. Такого висновку дотримується і В. Ф. Опришко, апелюючи до того, що практично в усіх випадках, коли вживається корінь терміна «адміністрація», мова йде, насамперед, про управлінську, організуючу діяльність (адміністративні органи, адміністрація підприємства) [7, с. 7]. Рядом авторів державне управління розглядалося як одна з форм діяльності державних органів - виконавчо-розпорядча і організуюча [8, с. 15].

З наведеного видно, що підхід до управління відповідав основним рисам чинного на той час державного устрою.

Окремі автори державне управління визначають як здійснення виконавчої влади [4, с. 432]. На наш погляд, таке уявлення звужує поняття державного управління. Управлінська діяльність держави виявляється в дії усіх органів державної влади, тому державне управління доцільно розглядати з позицій дії усіх органів державної влади: законодавчої, виконавчої і судової. Влада – це вольові, передбачені і врегульовані соціальними нормами двосторонні відносини, у яких ті, хто має владу, визначають, використовуючи різні засоби і методи, поведінку підвладних для задоволення суспільно корисних інтересів, цілей і завдань [9]. Поняття «влада» об'єднує три основні елементи, а саме: суверенність, тобто самостійність її носія; волю, яка є панівною, а також силу, яка забезпечує здійснення цієї волі, коли вона не виконується добровільно. Влада - це, по-перше, завжди двосторонні відносини, тобто відносини між суб'єктом, що має владу, і підвладним (підлеглим), по-друге, підвладному суб'єкту адресується вольовий обов'язковий для виконання припис, який він під загрозою застосування примусу повинен виконати [10].

Аналізуючи положення Конституції України слід відмітити, що владні повноваження здійснюють: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суди. Це дає підстави для розширення визначення державного управління як того, що його призначення – здійснювати

управління на основі використання правового механізму. Кожна із зазначених гілок влади, в межах своєї компетенції і повноважень здійснює як безпосереднє так й опосередковане управління.

Таким чином, враховуючи вище викладене можна сказати, що державне управління за своєю сутністю є соціальним і охоплює усі сфери соціального життя, здійснюється системою спеціально визначених органів державної влади і управління, які наділені певними владними повноваженнями, їх рішення є обов'язковими для виконання як у добровільному так і примусовому порядку.

Щодо суміжних понять, таких як: «менеджмент», «публічна влада», «адміністрація (адміністрування)», які сьогодні використовуються у різних наукових працях – як заміна «державному управлінню» слід відмітити, що у юридичній енциклопедії наводиться визначення «менеджменту» - під яким розуміється система управління сучасним виробництвом, яка заснована на використанні наукових методів управління. З терміном «менеджмент» пов'язаний термін «менеджер», під яким у спеціальній управлінській літературі розуміється особа, яка в структурі управління будь-якої ділової організації чи державного органу несе відповідальність за вироблення, прийняття і виконання рішень, спрямованих на забезпечення ефективного виконання завдань, які стоять перед його підлеглими і певною структурою у цілому [11, с. 616]. Слід відмітити, що термін «менеджмент» має декілька значень, але їх сутність, в основному, зводиться до управління у сфері виробництва. І якщо ми навіть візьмемо іншу сферу, то, все одно, менеджмент не є таким комплексним поняттям як державне управління.

Публічна влада визначається як суспільно-політична влада, народовладдя. Термін «публічна влада» аналогічний терміну «народовладдя» [12, с. 196]. Народовладдя проявляється у різних формах, наприклад: вибори, референдуми, здійснення контролю та ін. Однак, ототожнювати це з державним управлінням не можна. Під час здійснення народовладдя не застосовуються такі важливі складові державного управління як: принципи,

форми, методи, функції, процес державного управління. Навіть, наприклад, рішення про проведення виборів, під час яких здійснюється народовладдя, народом не приймається.

Адміністрація (адміністрування – виділено Г. В. Л.) (лат. *adminisnratio* – керування, управління) – інституції, які здійснюють функції управління у різних сферах суспільного життя. Існує кілька аспектів використання терміна «адміністрація». 1) У словосполученні «державна адміністрація» іноді вживається для визначення системи органів виконавчої влади. Зокрема, розрізняють центральну «адміністрацію» (Кабінет Міністрів, міністерства та ін. центральні органи) й місцеву «адміністрацію» (органи виконавчої влади на місцях). 2) Назва конкретних органів виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць в Україні. За Конституцією України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють відповідні місцеві державні адміністрації. 3) Із введенням в Україні інституту президентства створено робочий апарат глави держави, який має назву Адміністрація Президента України. 4) Найпоширеніша назва органу управління підприємства, установи, організації. У цьому останньому значенні адміністрація виконує певні владні повноваження лише в межах конкретного підприємства, установи, організації і очолюється його керівником. До складу адміністрації входять, крім керівника, його заступники, а також керівники провідних структурних підрозділів підприємства. Основними обов'язками адміністрації у здійсненні виконавчо-розпорядчих функцій є організація і нормування праці; забезпечення працівників засобами виробництва з метою найефективнішого використання їхньої праці; ознайомлення працівників з їхніми правами та обов'язками, з правилами внутрішнього трудового розпорядку; визначення працівникам їхніх робочих місць і проведення інструктажу з техніки безпеки, виробничої санітарії, гігієни праці та протипожежної охорони. До обов'язків адміністрації належить також впровадження технічно обґрунтованих норм, механізація важких і трудомістких робіт, здійснення заходів охорони праці, своєчасне нарахування

і виплата зарплати, піклування про поліпшення житлово-побутових умов працівників [13, с. 196]. Як бачимо, цей термін охоплює, в основному, тільки окремі аспекти управлінської діяльності органів виконавчої влади, а також адміністрації (керівництва) окремих підприємств, організацій, установ, що є тільки окремою складовою у досить масштабному розумінні державного управління.

Висновки. Таким чином, виходячи з аналізу вище наведених понять можна зробити висновок, що «державне управління», «публічна влада», «менеджмент» та «адміністрація (адміністрування)» пов'язані між собою як загальне - «державне управління» і доповнюючі його складові, за окремими напрямками - «публічна влада», «менеджмент» та «адміністрація (адміністрування)». Тому не можна погодитись з тим, що ці терміни можна використовувати як слова синоніми, а підміна поняття «державне управління» іншими, наведеними вище термінами, тільки нівелює сутність, зміст і процес державного управління.

Література

1. Лунёв А.Е. Правовые проблемы науки управления. – М.: Наука, 1966. – 275 с.
2. Селіванов В. М. Теоретико-методичні засади реформування державного управління // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Колектив авторів / Наук. керів. Цветков В. В. – К.: Оріяни, 1998. – 364 с.
3. Нижник Н. Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи (Колектив авторів. Наук. керівн. Цветков В. В.). – К.: Оріяни, 1998. – 364 с.
4. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: "Юрінком", 1998. – 432 с.

5. Козлов Ю. М. Научная организация управления и право / Козлов Ю. М., Фролов Е. С. – М.: Изд-во Московского университета, 1986. – 247 с.
6. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права / Ю. М. Козлов. – М.: МГУ, 1967. – 160 с.
7. Опришко В. Ф. Народнохозяйственный комплекс: управление и право / В. Ф. Опришко. – К. : Политиздат Украины, 1983. – 167 с.
8. Советское административное право. Общая и особенная часть: [учебник] / Алехин А. П., Василенков П. Т., Квиткин В. Т., Козлов Ю. М., Мальков В. В., Пахомов И. Н., Сорокин В. Д. / Под ред. Ю. М.Козлова. – М.: Юрид. лит., 1973. – 624 с.
9. Загальна теорія держави і права: [навчальний посібник] / Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л. / за ред. В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1997. – 320 с.
10. Медведчук В. В. Державна влада в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / В. В. Медведчук. // Право України, 1998. – № 4. – С. 5-9.
11. Юридична енциклопедія: В 6 т., Т. 3 / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 2001. – 792 с.
12. Юридична енциклопедія: В 6 т., Т. 5 / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 2003. – 736 с.
13. Юридична енциклопедія: В 6 т., Т. 1 / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 1998. – 672 с.