



УДК [351/354]:35.078

РОЗУМІННЯ ТА ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Пузирний В.Ф., к. ю. н., доцент,
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Навчально-науковий інститут права і соціальних технологій
Чернігівського національного технологічного університету

У статті розроблено теоретичні аспекти визначення адміністративної діяльності як частини державного управління. Досліджено різні наукові підходи до формулювання поняття адміністративної діяльності, визначено основні складові цього поняття щодо державного управління.

Ключові слова: адміністративна діяльність, управління, державне управління, органи виконавчої влади.

В статье разработаны теоретические аспекты определения административной деятельности в качестве части государственного управления. Исследованы различные научные подходы к формулировке понятия административной деятельности, определены основные составляющие данного понятия относительно государственного управления.

Ключевые слова: административная деятельность, управление, государственное управление, органы исполнительной власти.

Puzirniy V.F. UNDERSTANDING AND MEANING OF THE ADMINISTRATIVE ACTIVITY IN STATE MANAGEMENT

In the article the conducted development of theoretical aspects of determination of administrative activity is as part of state administration. The different scientific looks researched for formulation of concept of administrative activity, the basic constituents of this concept are certain in relation to state administration.

Key words: administrative activity, management, state administration, organs of executive power.

Постановка проблеми. Останнім часом у наукових колах відбувається переоцінка багатьох наукових постулатів, які були розроблені ще за радянських часів. Не є винятком і питання адміністративної діяльності. Треба зазначити, що наукова розробка цієї проблеми велась не досить активно і стосувалась переважно окремих напрямів (функцій) діяльності правоохоронних органів, а також управління ними. Сама ж концепція адміністративної діяльності й до сьогодні комплексно не розроблена.

На сьогодні не достатньо розвиненими можна вважати як матеріальні, так і процесуальні аспекти адміністративної діяльності. Тому, на нашу думку, потрібно водночас із розвитком загальнотеоретичних (матеріальних) аспектів поглиблювати й процесуальні, зробивши акцент на тому, що тільки за допомогою ефективних правових процедур управлінської діяльності можна досягнути результатів, поставленої мети. Тільки за допомогою сталого, стабільного правового порядку управлінської діяльності, чітко визначеного кола суб'єктів управлінської діяльності, які зобов'язані в межах своєї компетенції здійснювати відповідні дії, визначеної послідовності здійснення таких дій можна досягнути якісно нового рівня управлінського процесу.

Ступінь розробленості проблеми. Проблемами наукової розробки адміністративної діяльності у правовій науці й державному управлінні займалися О. Антонюк, Л. Гордієнко, С. Кирий, П. Круш, Б. Новіков, Д. Приймаченко та інші.

Метою статті є з'ясування теоретичних підходів до розуміння та значення адміністративної діяльності в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Проблема визначення змісту й сутності державного управління є однією з ключових проблем не тільки в сучасних дослідженнях у галузі адміністративної теорії (теорія управління, адміністративне право), а й у юридичній науці як такої (до речі, навіть у західній науці адміністративного права спостерігається відхід від традиційної редукації державного управління до виключно адміністративного керівництва, здійснюваного органами виконавчої влади) [1, с. 18].

Державне управління – це дуже складне явище й тому є предметом дослідження різних наук. Філософи вивчають його як один із видів управління суспільством, специфічне вираження якостей останнього. Соціологів цікавить переважно соціально-класова природа та соціальна функція державного управління, їх реальне й конкретне відображення в суспільному житті.

Економісти досліджують передусім роль держави в економіці, управлінні соціальними процесами, а також державне управління як специфічний вид праці [2, с. 26].

Г. Атаманчук вважає, що державне управління – це організуюча, упорядковувальна діяльність держави, державне регулювання різних суспільних відносин шляхом діяльності всіх гілок влади – законодавчої, виконавчої, судової, їх органів, державних службовців [3, с. 11]. Г. Петров намагався довести, що найбільш адекватним і науково обґрунтованим тлумаченням поняття державного управління є таке: «Державне управління – це діяльність виконавчих і розпорядчих органів державної влади, яка покликана реалізовувати закони, здійснювати керівництво й організацію господарського, культурного та оборонного будівництва» [4, с. 123]. Ю. Козлов проаналізував чотири основні особливості державного управління: 1) діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, основним напрямом якої є виконання, тобто реалізація законів і підзаконних норм, інших нормативно-правових актів через застосування необхідних юридично-владних повноважень; 2) прерогатива спеціальних суб'єктів, що окреслюються поняттям виконавчо-розпорядчих органів державної влади чи органів державного управління; 3) виконавча діяльність, здійснювана у процесі повсякденного й безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом; 4) підзаконна діяльність, яка має вторинний характер порівняно із законодавчою діяльністю [5, с. 19].

Ю. Старилів адміністративно-правове регулювання подає таким переліком управлінських відносин:

1) ті, які виникають у межах організації публічного управління (організаційне публічне право);

2) ті, у межах яких реалізуються функції та повноваження органів виконавчої влади; виникають між різними ланками системи виконавчої влади й органів публічного управління;

3) ті, котрі пов'язані з діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування та виникають під час управлінського процесу;

4) внутрішньоорганізаційного характеру, які виникають у процесі функціонування суб'єктів представницької, судової влади та прокуратури;

5) ті, що пов'язані з розглядом справ про захист прав і свобод громадян від дій і рішень публічного управління (їх посадових осіб), які порушують права та свободи громадян;

6) ті, що виникають під час реалізації громадськими організаціями й іншими недержавними організаціями делегованих їм державою спеціальних повноважень з питань управлінської діяльності [6, с. 8–9].

На продовження викладеного слід відзначити думку А. Волощука, який зазначає, що значна кількість науковців (особливо тих фахівців і юристів, котрі спеціалізуються в галузі адміністративного права), спираючись на положення про виконавчо-розпорядчий характер державного управління, виявила свою підтримку тезі щодо глибинного зв'язку управлінської діяльності з процесом функціонування виконавчої влади, результатом чого стало фактичне ототожнення державного управління з управлінською діяльністю органів державної виконавчої влади [1, с. 22]. Як приклад застосування подібного типу визначення державного управління згаданий автор наводить дефініцію Л. Ковалю, який характеризує цей феномен як діяльність спеціально утворених органів, державно-службових посад, що становлять систему органів виконавчої влади [7, с. 28]. Отже, А. Волощук визнає наявність двох основних підходів до вживання поняття державного управління в сучасній юридичній науці. З одного боку, це його використання в спеціальному (чи вузькому) значенні, коли під державним управлінням мається на увазі суто управлінська діяльність уповноважених органів державної влади та компетентних посадових осіб у сфері реалізації виконавчої влади. У цьому сенсі сфера управлінської діяльності чітко корелюється зі сферою реалізації виконавчої влади, а її суб'єктами є органи виконавчої влади всіх рівнів (від вищих до виконавчої влади на місцях) [1, с. 31].

Саме розуміння державного управління як управлінської діяльності засвідчує наявність різних елементів адміністрування, що дає нам змогу розглядати адміністративну діяльність як характеристику державного управління. На підтвердження цього М. Развадовська зазначає, що державне управління у вузькому розумінні, тобто як специфічний різновид діяльності органів держави, існувало і продовжує існувати цілком об'єктивно. Адже його основний зміст, сутність, зокрема організуючий вплив з боку носіїв державно-владних повноважень (тобто певної групи органів державної влади) на суспільні відносини і процеси з метою їх упорядкування, координації та спрямування завдяки різного роду нормотворчим і розпорядчим діям на виконання законів та інших правових актів держави не тільки зберігається, а й набуває все більшого значення [8, с. 11].



Як зазначає Л. Гордієнко, адміністративна діяльність – це діяльність працівників апарату управління, яка здійснюється в межах визначеної посади і є предметом дослідження адміністративного менеджменту. Відповідно до поділу управлінської праці, вона зазначає, що первинною структурно-функціональною одиницею в системі управлінської праці є посадова діяльність індивіда, тобто вона розглядає адміністративну діяльність із позиції аналізу системи «посада – працівник». Відправним пунктом дослідження посади як управлінської категорії є виявлення її основних системних характеристик: структури, зв'язків, функцій, організації. На продовження авторка зазначає, що адміністративній діяльності у сфері державного управління як одному з видів управлінської діяльності також притаманні її всі властивості, адаптовані до умов державного управління. Елементи ж управлінської діяльності, властиві адміністративній діяльності, мають логічний зв'язок з управлінською категорією, що визначають такі її характеристики: з якою метою здійснюється адміністративна діяльність; що спричинило її здійснення; на що спрямовані її дії; який вид впливу вона здійснює [9].

Ю. Козлов аналізує положення кібернетики і наводить характерні властивості управлінських процесів:

- 1) управління завжди виявляється в цілісних і динамічних системах;
- 2) управління є процесом цілеспрямованої дії на систему, у результаті якої досягається впорядкованість системи, її розвиток відповідно до поставлених перед нею спільних цілей;
- 3) управлінський вплив завжди реалізується у зв'язках між двома внутрішніми елементами будь-якої системи: підсистемою – суб'єкт управління і підсистемою – об'єкт управління;
- 4) зв'язки між суб'єктом і об'єктом управління ґрунтуються на основі циркуляції інформаційних сигналів по лініях прямого та зворотного зв'язку;
- 5) управлінський вплив передбачає певну ієрархію, відповідно до якої суб'єкт формує цілі й завдання руху всієї системи загалом і підпорядковує їм об'єкт, тобто всі інші структурні елементи системи;
- 6) підпорядкування у межах керованої системи забезпечується управлінськими командами суб'єкта управління [10, с. 9–10].

Ми погоджуємось із позицією С. Кирія, який зазначає, що в широкому розумінні адміністративний – це той, що пов'язаний загалом з управлінською діяльністю як політичною, так і власне адміністративною, а у вузькому тлумаченні адміністративний –

той, що пов'язаний з бюрократичним методом управління та виконанням політичних рішень [11]. У характеристиці управління ключовою ланкою є «вплив». Для державного управління загальне поняття про управління є родовим, і перехід до розгляду державного управління передбачає, що основа для характеристики явища залишиться тією самою. Додадуться лише ознаки, властиві цьому видові управління, які виділять його і слугуватимуть відмінністю від управління, яке є в інших сферах суспільного життя і здійснюється іншими суб'єктами [12, с. 25].

Отже, варто погодитись із позицією багатьох учених з приводу того, що державне управління (в адміністративно-правовому контексті) не повинно обмежуватись виключно діяльністю органів виконавчої влади з реалізації нормативних приписів законодавчих і підзаконних актів задля виконання державних функцій та досягнення визначених цілей, а також виконавчо-розпорядчою діяльністю. Поряд із зазначеними характеристиками не менш важливою є внутрішньоорганізаційна, а точніше внутрішньоуправлінська складова. При цьому саме управління є змістом адміністративної діяльності (у вузькому її значенні), яка, отже, стає необхідним і важливим компонентом (характеристикою) державного управління.

При цьому слід також погодитись з С. Кирієм щодо того, що адміністративна діяльність у державному управлінні є подібною до операційного управління в комерційному секторі з властивими йому рисами. Відмінність полягає лише в меті діяльності та способах її досягнення. Адміністративна діяльність, як різновид управлінської діяльності, спрямована на організацію різноманітних процесів і управління ними [11].

Адміністративній діяльності у сфері державного управління як одному з видів управлінської діяльності також притаманні всі її властивості, адаптовані до умов державного управління. Елементи управлінської діяльності, властиві адміністративній діяльності, мають логічний зв'язок з управлінською категорією, що визначають такі її характеристики: з якою метою здійснюється адміністративна діяльність; що спричинило її здійснення; на що спрямовані її дії; який вид впливу вона здійснює [9; 11].

Натомість слід зазначити, що адміністративна діяльність у державному управлінні має певні особливості, пов'язані насамперед із тим, що сфери державного впливу надто різноманітні, а відповідно, й адміністративні процеси, які відбуваються в державно-управлінських суб'єктах, вирізняються залежно від необхідності вирішити певні

завдання. Наприклад, центральні органи виконавчої влади, які реалізують політику у сфері права, формують власні внутрішньо-структурні процеси з урахуванням природи цього виду політики, відповідно, специфічних об'єктів впливу, пріоритетів діяльності та необхідності взаємодіяти в більшості зі специфічними державними структурами, які перебувають у площині формування й реалізації юридичних приписів. Якщо мова йде про діяльність органу виконавчої влади, для якого правова політика не є пріоритетом, а пріоритетом є, наприклад, економіка, адміністративні процеси спрямовуються на внутрішню побудову та налагодження зовнішніх зв'язків таким способом, щоб у цього органу була реальна можливість оперативно впливати на економічні процеси. Це підтверджує С. Кирій, який зазначає, що управлінська діяльність у сфері державного управління має два різновиди залежно від виконуваних функцій і мети діяльності, тобто політичний та адміністративний. Метою політичної діяльності є встановлення стратегічних пріоритетів розвитку суспільства, метою ж адміністративної діяльності є виконання й тактичне впровадження обраної стратегії [11].

Висновки. Отже, узагальнюючи висловлені позиції та теоретичні напрацювання, слід визнати, що головним призначенням адміністративної діяльності як характеристики державного управління є внутрішньоуправлінське забезпечення виконання визначених державних завдань і стратегічних пріоритетів відповідного суб'єкта. Ефективність адміністративної діяльності (через вдалі операційні моделі, управлінські рішення, адміністративні методи) здатна підвищити якість самої державницької стратегії в певній сфері, інколи приховавши її вади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Волощук А.М. Теоретико-правові аспекти реалізації державного управління в умовах демократизації політичної системи : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне пра-

во і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.М. Волощук ; Національний університет внутрішніх справ МВС України. – Х., 2004. – 217 с.

2. Інформація, зв'язок і телекомунікації в Україні: економіка, право, управління / [С.О. Довгий, Д.О. Ільницький, В.М. Литвин та ін.] ; за ред. С.О. Довгого, Б.І. Холода. – К. : Укртелеком, 2001. – 783 с.

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

4. Основы советского государственного права и советское строительство / [В.А. Андерсен, А.Н. Арзамасцев, М.Р. Васильковский, С.С. Голованов и др.] ; сост. Г.И. Петров. – Л. : Лениздат, 1961. – 274 с.

5. Ачехин А.П. Административное право Российской Федерации : [учебник] / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М. : ЗЕРЦАЛО, 1996. – 680 с.

6. Стариков Ю.Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система / Ю.Н. Стариков // Известие вузов. Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 3–24.

7. Коваль Л.В. Адміністративне право / Л.В. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.

8. Развадовська М.В. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.В. Развадовська ; Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2005. – 214 с.

9. Гордієнко Л.Ю. Менеджмент державної установи : [навч. посіб.] / Л.Ю. Гордієнко. – Х. : Вид-во ХДЕУ, 2001. – 152 с.

10. Государственное управление и административное право / [И.А. Азовкин, А.П. Алехин, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев и др.] ; под ред. Ю.М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1978. – 360 с.

11. Кирій С. Адміністративна діяльність як структурно-функціональний компонент державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01%281%29/Kiriy.pdf.

12. Перфильев А.В. Регулирование как функция государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / А.В. Перфильев ; Московская государственная юридическая академия. – М., 2004. – 175 с.