

## **ТЕМА 5. ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, ФОРМИ І МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

1. Поняття і сутність державного управління
2. Принципи державного управління та їх характеристика
3. Функції державного управління
4. Рівні державного управління
5. Форми державного управління
6. Методи державного управління

### **1. Поняття і сутність державного управління**

В *широкому сенсі* державне управління визначається як сукупність усіх видів діяльності держави, тобто всіх форм реалізації державної влади в цілому. Таке розуміння дозволяє відокремити державні органи з управлінської діяльності від недержавних.

У *вужькому сенсі* державне управління являє собою діяльність держави в особі спеціальних державних органів - органів виконавчої влади. В даному випадку державне управління розглядається як діяльність, спрямована на виконання законів та інших нормативно-правових актів шляхом різних форм владного впливу на об'єкти управління.

**Державне управління** - це самостійний вид державної діяльності, який носить підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер.

Сутність державного управління проявляється в його *необхідності, суспільній обумовленості і цільовій спрямованості*.

***Необхідність державного управління*** впливає з необхідності забезпечення реалізації політики держави, спрямованої на ефективне

використання природних, трудових, матеріальних, інформаційних ресурсів, гарантування прав і свобод людини.

**Громадська обумовленість державного управління** пояснюється тим, що його цілі і зміст залежать, з одного боку, від стану і структури керованого громадського відносини, а з іншого - від місця і ролі держави в суспільстві, а також від взаємовідносин та характеру діяльності окремих державних органів.

**Цільова спрямованість державного управління** означає необхідність досягнення максимальних результатів при мінімальному використанні матеріальних, трудових, фінансових та інших засобів.

**Ознаки** державного управління:

- проявляється за допомогою спільної діяльності людей, організовує їх для такої діяльності у відповідні колективи та організаційно оформлює;
- ставить перед собою мету впорядкування спільної діяльності шляхом забезпечення погоджених індивідуальних дій учасників такої діяльності за допомогою впливу на їх поведінку (волю);
- виступає в ролі регулятора управлінських взаємовідносин, що виникають між суб'єктом і об'єктом у процесі реалізації функцій соціального управління;
- є владним, оскільки базується на підпорядкуванні волі учасників управлінських відносин;
- має особливий апарат реалізації через організаційно оформлені групи людей.

## **2. Принципи державного управління та їх характеристика**

**Принципи державного управління** - це основоположні ідеї, наукові положення даного виду державної діяльності. Деякі автори відзначають, що принципи державного управління - це його позитивні закономірності, пізнані наукою і практикою і охарактеризовані у відповідних поняттях.

Виділяють такі **групи** принципів державного управління:

а) **соціально-політичні** (демократизм, участь населення в управлінській діяльності держави; рівноправність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність; гласність і врахування громадської думки; об'єктивність). Ця група принципів характеризується тим, що вона поширюється на всі сфери управлінської діяльності, а самі принципи закріплюються, як правило, в Конституції України та законах України;

б) **організаційні принципи** побудови апарату державного управління (галузевої, функціональний, територіальний). Вони є базою для визначення й розподілу компетенції між органами державного управління, створюючи, таким чином, єдиний механізм державного управління, який повинен функціонувати ефективно, не допускаючи паралелізму і дублювання;

в) **організаційні засади функціонування (діяльності) апарату державного управління** (нормативність діяльності, єдиноначальність, колегіальність, поділ управлінської роботи, відповідальність за прийняті рішення, оперативна самостійність). Дана група принципів спрямована на визначення змісту діяльності конкретних органів державного управління, забезпечення дієвості управлінських процедур, ефективність управлінських рішень.

Поряд з поділом принципів на групи найбільш часто пропонується їх класифікація на **види**, а саме:

а) **загальносистемні**: об'єктивності державного управління; демократизму державного управління; правової упорядкованості державного управління; законності державного управління; поділу влади в державному управлінні; публічності державного управління;

б) **структурно-цільові**: узгодженості між собою цілей державного управління за основними параметрами; взаємодоповнюваності цілей, при якій одна мета сприяє іншій; підпорядкованості приватних, локальних цілей загальним цілям державного управління;

в) *структурно-функціональні*: диференціації і фіксування функцій шляхом видання правових норм і закріплення управлінських функцій в компетенції органів державного управління; достатньої різноманітності, яка вимагає, щоб управлінські функції щодо того чи іншого об'єкта управління за кількістю і змістом відповідали різним управлінським запитам останнього; відповідності управлінського впливу реальним вимогам та запитам об'єктів управління;

г) *структурно-процесуальні*: відповідності елементів (методів, форм, стадій) управлінської діяльності органів державного управління їхнім функціям; конкретизації управлінської діяльності і особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної і ефективної управлінської діяльності.

### **3. Функції державного управління**

Функції державного управління являють собою основні напрямки діяльності державних органів щодо забезпечення виконання завдань державного управління. Вони мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних способів і форм управління.

У юридичній науці немає єдиної думки з приводу видів функцій державного управління. Г. В. Атаманчук класифікує функції державного управління на *внутрішні* (управління усередині державної управляючої системи), *зовнішні* (вплив державних органів на об'єкти управління), *загальні* (що відображають суттєві моменти управління: організація, планування, регулювання, кадрове забезпечення та контроль), *специфічні* (відображають особливий зміст окремих впливів).

На думку Ю. М. Старілова, функції державного управління класифікуються на два види:

а) функції державного управління як управлінського права. До цієї групи відносяться такі функції, як: забезпечувальна; інтеграційна; комунікативна; охоронна; організаційна; правотворча; функція контролю;

б) функції державного управління як основні напрямлення діяльності органів виконавчої власті.

Крім вище названих видів, функції державного управління можна класифікувати на наступні:

а) залежно від спрямованості й місця впливу: соціально-організаційні (вплив державних органів на об'єкти управління) і внутрішньо-організаційні (управління усередині державного управлінського апарату);

б) за змістом, характером та обсягом впливу: **на загальні, спеціальні, допоміжні.**

При цьому слід зазначити, що до **загальних** функцій відносяться:

- *організація* (визначення організаційних положень, що встановлюють порядок управління, регламенти, нормативи, вимоги, відповідальність та ін.);
- *прогнозування і моделювання* (наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів). Прогнозування грає в державному управлінні важливу роль, оскільки без нього неможливо передбачити наслідки прийняття того чи іншого управлінського рішення. Моделювання - це створення системи управління, призначеної для спланованого управління, вирішення завдань і досягнення поставлених цілей;
- *планування* (визначення мети, необхідних ресурсів, способів, строків, форм і методів поетапного контролю за діями об'єкта). Планування - це процес складання, погодження, затвердження планів в управлінні. Воно відіграє істотну роль у досягненні поставленої мети, оскільки від якості планування залежить очікуваний результат;

- *регулювання* (через нормативно-правові акти, державний бюджет, державні контракти, податкову систему, стандарти, митні тарифи, визначення пріоритетів розвитку галузей та ін.);
- *координація* (забезпечує узгодження діяльності систем управління). Координація являє собою узгодженість діяльності різних державних органів для досягнення спільних мети і завдань;

**Спеціальні** функції характеризують особливості конкретного суб'єкта (Президента України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій та ін.) Або об'єкта управління (економічна, соціально-культурна, адміністративно-політична сфери).

**Допоміжні** функції сприяють процесам реалізації загальних і спеціальних функцій. До них можна віднести: стратегічне і поточне планування; фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення, керівництво, діагностування та ін.

#### **4. Рівні державного управління**

1) рівень вищого органу в системі органів виконавчої влади — Кабінетом Міністрів України (урядом);

2) рівень центральних органів виконавчої влади — міністерствами, державними комітетами, центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом;

3) рівень місцевих органів виконавчої влади —

а) місцевими органами загальної компетенції: Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські, районні державні адміністрації;

б) місцевими органами спеціальної (галузевої, функціональної, змішаної) компетенції, котрі як безпосередньо підпорядковані відповідним

центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у підпорядкуванні місцевим державним адміністраціям.

Між органами цих рівнів взаємозв'язки будуються на засадах субординації, яка означає співпідпорядкованість між: органами вищого і нижчого рівнів, наприклад: Кабінет Міністрів і міністерства або місцеві державні адміністрації; обласна і районна державні адміністрації та. ін.

## **5. Форми державного управління**

*Форма державного управління* - це зовнішній прояв конкретних дій, які здійснюються органами державного управління для реалізації поставлених перед ними завдань.

Форми управління покликані забезпечувати найбільш цілеспрямоване виконання функцій управління і досягнення цілей управління з найменшими витратами сил, коштів і часу; від форм управління залежить успіх управлінської діяльності.

Органи державного управління та посадові особи в кожному конкретному випадку вибирають найбільш прийнятну для них форму управлінської діяльності, виходячи з компетенції, призначення даного органу, його функцій, особливостей конкретного об'єкта управління і т. д.

Загальноприйнятою класифікації форм управлінської діяльності не існує.

Найчастіше характеризуються такі форми державного управління, як:

- *видання нормативних актів управління*. До таких актів можна віднести: Порядок ведення особових справ службовців в органах виконавчої влади, Типовий регламент місцевої державної адміністрації, Статут Академії правових наук України та ін. ;

- *видання індивідуальних актів управління*. Як правило, це правові акти, які не є джерелами адміністративного права, проте виступають

юридичними фактами, з якими пов'язується виникнення, зміна та припинення адміністративних правовідносин. Прикладом таких актів може бути указ Президента України про призначення на посаду міністра;

- *укладення адміністративних договорів*;

- *здійснення юридично значимих дій*. Такі дії здійснюються на підставі законів або інших підзаконних нормативних актів і спрямовані на виникнення певних юридичних наслідків. До таких дій можна віднести: державну реєстрацію; видання офіційних документів; ліцензування; складання адміністративного протоколу та ін.;

- *проведення організаційних заходів*. Організаційні заходи спрямовані на забезпечення діяльності державного органу як суб'єкта державного управління. До таких заходів можна віднести: проведення нарад; розробку методичних рекомендацій і вказівок; проведення прес-конференцій та ін.;

- *здійснення матеріально-технічних операцій*. Нормальне функціонування державного органу обумовлено здійсненням низки матеріально-технічних операцій, до яких можна віднести: діловодство, реєстрацію, оформлення, розсилку документів, аналіз інформації, підготовку аналітичних та статистичних даних і т. д.

Перші чотири форми державного управління відносяться до правових, оскільки тягнуть певні юридичні наслідки. Два останні види відносяться до неправових форм управління, оскільки не зумовлюють настання юридичних наслідків.

## **6. Методи державного управління**

Методи державного управління – це сукупність засобів здійснення управлінських функцій держави, впливу суб'єктів державного управління на об'єкти.

**Особливості методів державно управління:**



- реалізуються в процесі державного управління;
- виражають керівний (упорядковуючий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління є змістом цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт(індивідуальний чи колективний);
- в методах державного управління завжди міститься воля держави, виражаються повноваження владного характеру органів виконавчої влади;
- використовуються суб'єктами управління як засіб реалізації їх компетенції; мають свою форму і зовнішнє вираження.

Найпоширенішою є класифікація методів державного управління на *загальні й спеціальні*.

**Загальні** – методи управління, які застосовуються на найважливіших стадіях управлінського процесу.

#### 1) Контроль і нагляд:

**Контроль** – це активне втручання суб'єкта управління в діяльність підконтрольного об'єкта. Сутність контролю полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог тощо.

**Нагляд** – пасивний метод управління, що полягає у збиранні потрібних знань про діяльність об'єкта управління й їх оцінки, це юридичний аналіз стану справ додержання законності і дисципліни щодо об'єкту управління, який здійснюється суб'єктом управління із застосуванням відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність підконтрольного об'єкту.

2) Метод **прямого та непрямого (опосередкованого) впливу**. Органи державного управління можуть впливати на об'єкти управління шляхом прямого або непрямого впливу.

**Прямий вплив** – безпосередній вплив суб'єкта управління на об'єкт через наказ, що виражає волю відповідного суб'єкта управління.

**Непрямий (опосередкований) вплив** – створення зацікавленості у об'єктів управління, вплив через функції, інтереси, стимулювання, надання можливості вибору варіанту поведінки.

### **3) Адміністративні й економічні методи:**

**Адміністративні методи** – це вплив на об'єкт управління шляхом встановлення їх прав, обов'язків, через систему наказів, що спираються на систему підпорядкування, владні повноваження. Це односторонній вибір органом управління способу вирішення завдання чи конкретного варіанта поведінки об'єкта управління. Базуються на застосуванні нормативних актів (розпоряджень, наказів, постанов органів виконавчої влади).

**Економічні методи державного управління** – це система прийомів і засобів прямої дії на суб'єктів господарювання шляхом запровадження фінансово-економічних законів, створення грошово-кредитних відносин з метою створення оптимальних умов, що забезпечують досягнення високих економічних результатів.

**До економічних методів державного управління відносяться: індикативне планування; державне регулювання; грошово-кредитна та фінансова політика; конкурентна політика.**

**Спеціальні** – методи управління, які застосовуються при виконанні окремих функцій або на окремих стадіях процесу управління.