

засади управлінської діяльності ОВС в умовах європейської інтеграції: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (26-27 жовтня 2007р., Одеса). Частина I. – Одеса: ОЮІ ХНУВС, 2007. – С. 248-251.

16. Петухов Н.А. Взаимодействие ИТУ с общественностью и милицией // Информационный бюллетень. – 1975. – № 27. – С. 41-46.

17. Галкин М.М., Гармаш А.М. Взаимодействие подразделений ОВД - одной из важнейших условий успешного проведения комплексных операций // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности: Сборник №8. - М.: ГУОП МВД России, ВНИИ МВД России, 2001. – С. 142-144.

18. Петков В.П. Управління виховно - виправним процесом і злочинність (історія та сучасність): навчальний посібник. – Кіровоград: КіркЮІ НУВС, 2005. – 796 с.

УДК 351.756

В.Г. Харченко\*

## УПРАВЛІННЯ ЯК КАТЕГОРІЯ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

В статті розглядаються проблемні питання співвідношення науки адміністративного права та теорії управління, які довгий час в нашій державі розвивалися невід'ємно одна від одної. Сьогодні ж виникло питання не тільки про місце та роль теорії управління в системі наукових знань, а й про розробку понять та використання загальної термінології в теорії держави та права, теорії управління та науки адміністративного права.

В статті розглядаються проблемні питання співвідношення науки адміністративного права та теорії управління, які довгий час в нашій державі розвивалися невід'ємно одна від одної. Сьогодні ж виникло питання не тільки про місце та роль теорії управління в системі наукових знань, а й про розробку понять та використання загальної термінології в теорії держави та права, теорії управління та науки адміністративного права.

Ключові слова: управління, державне управління, теорія управління, наука адміністративного права.

Економічні перетворення, які відбуваються останні роки в Україні, суттєво змінили характер та принципи управління як органів державної влади, так і окремих підприємств та організацій. При цьому до найважливіших елементів, на які може впливати окремий суб'єкт, є його організація управління. Від того, наскільки раціонально вона буде побудована, з урахуванням усіх факторів, які впливають на функціонування окремого суб'єкта, залежить ефективність процесу управління діяльністю: господарською, адміністративною, управлінською тощо.

Аналіз відносин, що виникають у сфері управління, дозволяє говорити про їх складність та динаміку, зокрема, щодо розробки форм та методів управління. Однак розгляд особливостей цих процесів необхідно базувати на

загальних положеннях теорії державного управління та науки адміністративного права, які дозволяють виявити загальні закони, принципи, методи тощо в організації управлінської діяльності в органах державної влади.

Зрозуміло, що основним об'єктом дослідження будь-якої юридичної науки є право та його сутнісні властивості. Більшість праць теорії управління та науки адміністративного права присвячені розгляду проблем застосування правових норм в системі державного управління, де акцент робиться на дослідженнях закономірностей дії системи державного управління і менше уваги приділяється фактичному розгляду властивостей права як засобу управління.

Вважаємо, що сьогодні теорія управління та наука адміністративного права повинні звернути більшу увагу на проблеми реалізації правових норм в системі державного управління.

Ця проблематика об'ємно висвітлена в юридичній літературі. Під різним кутом наукового пізнання особливості державного управління розглядали в своїх працях В.Б. Авер'янов, В.Г. Афанасьєв, М.Н. Бідняк, В.А. Козбаненко, А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, Д.М. Притика, Р.А. Халфіна, М.К. Якимчук та інші вчені.

Метою написання статті є, по-перше, аналіз поняття „управління” з позицій теорії управління та науки адміністративного права, по-друге, визначення місця цих наук в системі знань.

Управління можна розглядати як елемент та одночасно функцію організованих систем різноманітної природи (біологічних, соціальних, технічних), що забезпечує збереження їх структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію програми та цілей діяльності.

Загальні закономірності управління виявлені кібернетикою, наукою про загальні принципи та методи управління складними системами в природі, техніці та суспільстві. Спеціальні аспекти управління досліджуються відповідними галузевими науками.

Управління в соціально-економічних системах досліджується в рамках теорії управління соціально-економічними процесами. Ця наука створює, систематизує та розповсюджує знання про те, як здійснювати управлінську діяльність. Це комплексна гранична наука, що поєднує в собі елементи економіки, права, соціології, психології, кібернетики, інформатики. Найбільш тісний зв'язок ця наука має з наукою адміністративного права.

Предмет науки управління складають управлінські відносини, в яких проявляються одночасно економічні, соціальні та політичні відносини та інтереси, що знаходять вираз у впливі на суспільство або на його окремі елементи з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення та розвитку. Предметом цієї науки є також технології та методи державного управління і тенденції розвитку практики державного управління.

Об'єктами управління можуть бути галузі, територіальні громади, окремі стадії відтворення, аспекти економічної діяльності, види ресурсів, а також характеристики виробництва. Однак застосування кібернетичного підходу до управління в контексті правового розуміння є спірним. Наприклад, це стосується розмежування понять „управління” та „регулювання”. Згідно з кібернетичним підходом регулювання - це підтримання системи в незмінному, заданому суб'єктом регулювання стані, а управління спрямоване на розвиток системи. Тому серед представників юридичної науки є як прихильники [1, 14-15], так і

\* ст. викладач кафедри адміністративного та господарського права Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова

противники [2, 70-78] застосування кібернетичного підходу до розуміння об'єкту теорії державного управління.

Сам термін управління має латинське походження і походить від слова „адміністрація”, і в буквальному розумінні означає діяльність по керівництву чим-небудь [3, 47]. Управління є об'єктивно необхідною передумовою життєдіяльності будь-якого соціального організму. Саме за допомогою управління узгоджуються, координуються і кооперуються індивідуальні зусилля, вирішуються завдання і досягаються загальні цілі як у системі органів прокуратури, так і в будь-якій соціальній системі.

Управління визначається як „елемент, функція організованих систем різної природи (біологічних, соціальних, технічних), які забезпечують збереження їх певної структури, підтримання режиму діяльності, реалізації їх програм та цілей; вид синтаксичного зв'язку” [4, 64].

Будь-яка цілісна система має таку властивість як самоуправління, яке є підтвердженням та визнанням того, що у відповідній системі здійснюється процес управління. Самоуправління ж - це цілеспрямований процес відтворення та вдосконалення даної системи (перебудова існуючих і створення нових зв'язків між її елементами) [5, 64].

Відповідно, управління слід розглядати як внутрішню взаємодію складових елементів даної системи. Однак жодна система не існує автономно, оскільки її зв'язок з іншими системами одного і того ж порядку, які при цьому займають різне ієрархічне положення, є необоротним. Відповідно дану систему можна розглядати як складову більш значної системи. Багатоманітність та ієрархічність систем передбачають, що, з одного боку, цілісна система виступає як суб'єкт управління щодо систем (підсистем) нижчого порядку і, з іншого боку, як об'єкт управління щодо систем (підсистем) вищого порядку. Тобто управління має не тільки внутрішньо системне, а й міжсистемне значення.

Цілісна система може існувати лише за умови її внутрішньої організованості. Щоб ціле було дійсно цілим, необхідно, по-перше, щоб воно розвивалося відповідно до тих цілей, для досягнення яких воно існує, по-друге, щоб у межах цього цілого була забезпечена необхідна взаємодія усіх елементів [6, 33]. Реалізація даних завдань досягається шляхом впливу на стан структурних елементів системи.

Розглядаючи об'єкт теорії управління та об'єкт науки адміністративного права, не можна обмежуватися конкретною групою правовідносин, норм та інших елементів правової дійсності, визначених специфікою конкретної галузі права [7, 7-12].

Зокрема, елементами об'єкта теорії управління та об'єкта науки адміністративного права є такі види юридичної практики як правотворча, що полягає у виробленні регулятивних правових норм органами виконавчої влади, та правозастосовна, різновидами якої виступають виконавчо-розпорядча та інтерпретаційна практика. Виконавчо-розпорядча практика полягає у безпосередній реалізації юридичних норм в процесі регулятивного впливу права на суспільні відносини. Інтерпретаційна практика являє собою складну різноманітну роботу державних органів, яка пронизує всі основні форми створення та реалізації права і спрямована на виявлення та пояснення змісту та цілей норм права [8, 50].

В якості об'єкту дослідження теорії управління та науки адміністративного

права розглядають і такі явища як система державного управління або державно-управлінська діяльність. В зв'язку з цим значною мірою ускладнюється розуміння предмету теорії управління як частини юридичного знання, її співвідношення з наукою адміністративного права та місця, яке вона посідає в системі юридичних наук.

Управління - одна з різноманітних форм (способів) зв'язку, що поєднують у єдине ціле суспільство у середовищі, в якому воно існує. Сприяючи корисним впливам, здійснюючи опір шкідливим, залишаючи без уваги впливи, що не мають для системи істотного значення, управління виконує важливу функцію для підтримки і зміцнення її цілісності. Використовуючи механізм управління, суспільство реагує на зміни, що відбуваються в навколишньому середовищі, здійснює необхідні перетворення. Суть і зміст таких перетворень полягають у тому, щоб підтримати якісну визначеність даної суспільної системи, аж ніяк не обмежуючись простим пристосуванням до середовища, а освоюючи його шляхом пізнання і використання об'єктів законів [9, 160].

Аналіз суспільних відносин дозволяє стверджувати, що розподіл праці породив специфічну функцію людської діяльності - управління суспільним виробництвом, економікою або господарське управління. Останнє може розглядатися як система, що складається з низки елементів, пов'язаних між собою, та які відрізняються динамічним характером.

Система управління є сукупністю всіх елементів, підсистем та комунікацій між ними, а також процесів, що забезпечують ефективне функціонування організації. Система управління - це складне утворення процесів і явищ, удосконалення якого може йти за будь-якого ступеня деталізації. Реальна економічна, організаційна і психологічна ефективність такого вдосконалення залежить від методики та часу проведення професійної підготовки керівників та спеціалістів.

При дослідженні окремих проблем управління в державних органах доцільно враховувати зв'язки соціального управління з усіма факторами, що впливають на управління у відповідних органах. При цьому необхідно враховувати і принципи, на яких ґрунтується управління у тих чи інших структурних одиницях.

За визначенням, закладеним теорією управління, принципи управління - це вихідні ідеї, основні принципи, керівні настанови, що закріплені в нормах права, на яких базуються зв'язки між різними елементами управлінської системи. Будь-яке управління базується на дотриманні ряду принципів, які відображають вихідні, вузлові положення системи управління, тобто основні правила і фундаментальні вимоги, яким має відповідати ця система.

Слід звернути увагу, що у науці управління немає однозначного уявлення про принципи управління: кількість їх коливається від одного до чотирьох десятків. Найбільш поширеними є такі принципи державного управління як об'єктивність, відповідність, оптимальність, конкретність, ефективність, основна ланка, повна і правдива інформація, ієрархічність, законність, колективність (колегальність), єдиноначальність, врахування потреб і інтересів людей, контроль, індивідуальна і колективна відповідальність, прогнозування, випереджаючий розвиток теорії стосовно практики, сполучення централізації та децентралізації, дисципліна тощо.

У науковій літературі є й інші підходи стосовно визначення принципів управління, без практичної реалізації яких неможливо побудувати дієздатну

структуру в тому числі і державного управління, яка б повною мірою відповідала б умовам розвитку суспільства [10, 29]. До них можна включити: принцип цілеспрямованості; принцип відкритості системи управління; принцип системності; принцип раціонального поєднання централізації і децентралізації управління; принцип орієнтації управління на підвищення ефективності; принцип постійного вдосконалення організації роботи; принцип поєднання галузевого і регіонального аспектів управління; принцип поєднання перспективного та поточного розвитку; принцип керованості; принцип використання нормативів в управлінні; принцип поєднання прав та обов'язків, відповідальності та контролю в управлінні; принцип науковості управління.

Наприклад, принцип науковості управління означає побудову і функціонування системи управління на основі новітніх досягнень науки управління, у тому числі на теоретично обґрунтованій і практично перевіреній системі принципів і методів управління, на вивченні закономірностей, притаманних державному управлінню.

Питання управління необхідно з'ясувати з урахуванням політичних, економічних, соціологічних, організаційних аспектів. Звідси випливає, що питання теорії управління можуть бути розв'язані лише спільними зусиллями представників різних наук. Серед яких особливе місце займає наука адміністративного права. Тому теорія управління розвивається сьогодні на стику багатьох галузей знань - не лише на власній базі, але й завдяки використанню принципів і методів, розроблених іншими науками.

Усі галузі знання органічно поєднані між собою, оскільки вивчають різні проблеми або одну й ту саму проблему управління, але з різних боків. Лише у своїй сукупності вони складають наукове підґрунтя соціального управління, забезпечують усебічне дослідження процесу управління суспільством як цілісною системою. Оскільки жодна з існуючих дисциплін не в змозі забезпечити комплексний підхід до вирішення складних проблем соціального управління, які інші науки не вивчають взагалі або вивчають їх в локальних проявах в контекстах своїх інтересів [11, 25].

Можна констатувати, що існує тісний зв'язок теорії управління з юридичними науками - теорією держави і права, наукою конституційного права, наукою адміністративного права. Сьогодні теорія управління виключена зі складу спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Але це ні в якому разі не означає, що проблемні питання теорії управління не розглядаються наукою адміністративного права. Навпаки, сьогодні виникла необхідність розробки саме в межах науки адміністративного права пропозицій, концепцій, теорій щодо правового забезпечення державного та муніципального управління, від ефективності яких залежить якість нашого життя, як громадян України.

У процесі пізнання правової дійсності наука адміністративного права не може нехтувати категоріями напрацьованими теорією управління та теорією держави і права. Це зумовлено не тільки тим, що теорія управління фактично являє собою складову частину теорії держави і права, а, отже її напрацювання є базовими для інших галузевих юридичних наук. Використання загальноправових категорій будь-якою галуззю юридичного знання є необхідним для розкриття сутності правових явищ, які вона досліджує, оскільки теоретично уявляти собі цілісну картину правової сфери суспільного життя можливо лише на

основі юридичних категорій та понять, які вироблені теорією права і які відображають через низку своїх абстрактних визначень його необхідні зв'язки, діяльність внутрішніх взаємодій, форми прояву та різні властивості права.

#### Література

1. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко. - К.: Знання-Прес, 2003. - 342 с.
2. Государственное управление. Основы теории и организации: Под ред. В.А. Козбаненко. - М.: Статут, 2002. - 286 с.
3. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. - М.: Юрид. лит., 1966. - 210 с.
4. Халфина Р.А. Право как средство социального управления. - М.: Наука, 1988. - 256 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс. Т. 1. Загальна частина. - Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). - К.: Юридична думка, 2004. - 568 с.
6. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). 2-е изд. - М., 1973. - 96 с.
7. Пацурківський П.С. Співвідношення змісту категорій «об'єкт науки фінансового права» та «предмет науки фінансового права» // Науковий вісник Чернівецького університету. - 2003. - Випуск 187. Правознавство. - С. 7-12.
8. Юридическая деятельность: сущность, структура, виды. - Ярославль, 1989. - 132 с.
9. Притика Д.М. Правові засади організації і діяльності органів господарської юрисдикції та шляхи їх удосконалення. - К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. - 328 с.
10. Бідняк М.Н. Організація управління: Навч. посібник. - К.: А.С.К., 2003. - 176 с.
11. Якимчук М.К. Наукові засади управління в органах прокуратури України: Навчальний посібник. - Чернівці, 2002. - 392 с.