

В процесі свого розвитку система державного управління здійснює впровадження найбільш оптимальної моделі суспільного розвитку, яка, з одного боку, базувалася б на об'єктивних реаліях, а з іншого – урахувала прагнення та інтереси соціуму. Важливе місце в системі державного управління займає адміністративний аспект державного управління як основоположний системоутворюючий компонент. Актуальність його дослідження полягає в тому, що жодна управлінська система, жоден державно-владний режим не можуть нормально функціонувати без встановлення сутності та значення зазначеного аспекту.

Проблема встановлення правової природи адміністративного аспекту державного управління не є новою в сучасній юридичній літературі. З цього питання існує велика кількість наукових розробок і досліджень, особлива увага в яких приділяється сутнісним характеристикам окресленого аспекту. Безпосередньо питання адміністративного аспекту державного управління тією чи іншою мірою відображені в роботах В.Б. Авер'янова, В.В. Богуцького, О.Ю. Оболенського, Н.М. Мельтюхової, В.В. Цветкова, О.В. Антонюка, Г.В. Атаманчука, Л.Ю. Гордієнко, Ю.П. Битяка, А.Ф. Мельник, В.В. Воронова, Д.Н. Бахраха та багатьох інших. Однак, в їхніх дослідженнях здебільшого розкривається адміністративна діяльність без взаємозв'язку з державним управлінням. Вказане обумовлює новизну та актуальність даної статті, метою якої є розкриття сутності і значення адміністративного аспекту державного управління.

Важливе значення у визначенні сутності адміністративного аспекту державного управління має з'ясування поняття «адміністративне управління» як організуючої діяльності державних органів, що реалізується відповідно до вимог чинного законодавства. Саме діяльність є основоположною категорією, що характеризує управлінську систему. Термін «діяльність» є досить поширеним не лише в філософській, а й науковій літературі. Значна кількість вчених діяльність розглядають як характеристику розвитку соціальної дійсності. А вже зміст людської діяльності в найбільш широкому

розумінні як процес взаємодії між суб'єктом і об'єктом з метою цілеспрямованого перетворення людиною тих чи інших матеріальних чи ідеальних форм буття [1, с.32].

Розглядаючи категорію «діяльність», всі науки керуються завданнями і цілями відповідної діяльності. Отже, поняття «діяльність» можна розглядати із декількох позицій. У філософському словнику закріплено, що діяльність існує в наступних виразах: матеріальна, духовна, суспільно-політична. Елементами діяльності є люди, їх потреби та інтереси, предмети діяльності, мотиви, цілі, способи та форми її здійснення [2, с.47]. В цій статті доцільно розглядати, насамперед, управлінську (адміністративну) діяльність. Так, Л.Ю. Гордієнко адміністративну діяльність визначає як діяльність працівників апарату управління, яка здійснюється в межах визначеної посади і є предметом дослідження адміністративного менеджменту. Первинною структурно-функціональною одиницею в системі управлінської праці є посадова діяльність індивіда, тобто адміністративна діяльність розглядається в поєднанні з дослідженням системи «посада-працівник». Відправним пунктом дослідження посади як управлінської категорії є виявлення її основних системних характеристик: структури, зв'язків, функцій, організації [3, с.43]. Але наведене визначення є досить вузьким і не розкриває самої природи адміністративної діяльності, так як системою «посада-працівник» не вичерпується зміст зазначеної діяльності.

Необхідно звернути увагу на те, що юридична література багата висловлюваннями про синонімічний характер понять «адміністративно-державницька діяльність» та «адміністрування». Наприклад, на думку О. Антонюка, адміністративно-державницька діяльність – це процес досягнення національних цілей і завдань через державні організації. До сфери адміністративно-державницького управління він відносить: по-перше, це пошук раціональних способів організації державного менеджменту на трьох рівнях управління: національному, регіональному та місцевому; по-друге, особливою сферою дослідження залишаються проблеми, пов'язані з

підготовкою та рекрутуванням управлінських кадрів (визначення оптимальної структури штатного складу чиновників державного апарату; вимоги до менталітету і стиль роботи професійних державних службовців; боротьба з бюрократизмом та проблеми лідерства тощо); по-третє, це вдосконалення функціонування механізму державного адміністрування, а саме: розробка теорії прийняття державних рішень та політичного лідерства; методів адміністративно-державного управління в кризових і конфліктних ситуаціях тощо.

У науковому пізнанні теорії адміністративно-державного управління істинним повинен бути не тільки остаточний результат, а й спосіб який веде до нього, тобто метод, який є системою правил і прийомів дослідження суб'єктів і об'єктів адміністрування з метою отримання істини [4, С.60-61]. Але наведена дефініція адміністративно-державного управління є нічим іншим, як державним управлінням. Тоді й адміністративно-державницька діяльність є не що інше, як адміністративна діяльність органів чи посадових осіб у сфері державного управління. Використання як синоніму терміна «адміністративно-державницька діяльність» терміна «адміністрування» є не зовсім доцільним, оскільки адміністративна діяльність є ширшим поняттям і включає в себе адміністрування як один із методів її здійснення [5, с.82].

Таким чином, адміністративна діяльність – це виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади, що врегульована нормами адміністративного права і спрямована на реалізацію прав і свобод громадян в управлінській сфері.

Щодо поняття адміністративного управління, то в науковій літературі під ним розуміють процес професійного оперативного щоденного організуючо-регулюючого впливу на суспільні відносини, вирішення загальних, групових та приватних справ на підґрунті і для виконання управлінських рішень [6, с.148]. Таким чином, робиться ототожнення державно-адміністративного управління з процесом здійснення цієї діяльності, тобто з вузьким тлумаченням державного управління як

особливого та самостійного різновиду діяльності державних органів, органів виконавчої влади. 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: 1) з якою метою здійснюється адміністративна діяльність; 2) що спричинило її здійснення; 3) на що спрямовані її дії; 4) який вид впливу вона здійснює [5, с.83].

Державно-адміністративне управління загалом виступає науковою теорією, що осмислює процес становлення ефективного й цивілізаційного управління у XXI столітті. Сучасне постіндустріальне інформаційне суспільство під впливом науково-технічної революції й утвердження загальнолюдських цінностей (свободи, рівноправності, демократії, прав людини, соціальної справедливості тощо) корінним чином змінює роль адміністративного управління всередині країни. На це також активно впливають світові процеси інтеграції та глобалізації. Адміністративне управління у сучасному світі відіграє визначальну роль у вирішенні, по-перше, соціальних проблем; по-друге, у реалізації технічних завдань (здійснення багатьох ґрунтовних дорогих науково-технічних, економічних проектів залежить не тільки від зусиль приватного капіталу); по-третє, у розв'язанні багатьох актуальних питань міжнародної політики [7, с.3].

З цим моментом безпосередньо пов'язаний і адміністративний аспект державного управління, під яким потрібно розуміти організацію та управління державно важливою функцією – кадровим забезпеченням. Тобто в загальному вигляді – це управління діяльністю з наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами задля надання можливості функціонування держави та її органів у відповідності до вимог Конституції України, що призводить до виникнення окремого виду правовідносин – адміністративних [8, с.204].

На думку А.Ф. Мельник, адміністративний аспект державного управління полягає у виконавчій та розпорядчій діяльності держави, що реалізується виконавчою владою, а також у практичній організації виконання законів, інших нормативних актів, юридичних приписів. Виконавчий характер діяльності органів виконавчої влади полягає у практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економічною і соціальною сферами, а також державно-політичною діяльністю (оборона, безпека, митна справа). Розпорядчий характер державно-управлінської діяльності полягає у виданні органами виконавчої влади постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил та інших підзаконних актів. Це дає змогу забезпечити виконання норм та принципів Конституції України, законів, інших нормативних актів та ефективно управляти галузями економіки і соціально-культурної сфери [9, С.76-77].

Важливим моментом для встановлення сутності і значення адміністративного аспекту державного управління є визначення методів адміністративного управління, за допомогою яких реалізується державна політика. Значний внесок в дослідження методів адміністративного управління зробив В.І. Полюхович. На його думку, методи управління - це способи здійснення організуючого впливу у відносинах суб'єктів і об'єктів управління. Методи виражають якісну сторону реалізації функції управління і безпосередньо пов'язані з характером відповідних цим функціям державно-владних повноважень. При визначенні методів управлінської діяльності (ознака компетенції), необхідно зважити на взаємозв'язок нормативного закріплення функцій та методів, що забезпечує єдність та цілеспрямованість дій підрозділів органу виконавчої влади. Загальні методи, що застосовуються у державному управлінні, можливо визначити як методи переконання та спонукання (примушування), а також прямого та опосередкованого впливу. Тоді як останні можуть бути виражені як певні адміністративні методи управління [10, с.71]. За його словами, саме вплив є основною особливістю адміністративних методів. При визначенні методів адміністративного

управління О.М. Бандурка основний акцент робить на значення управлінських рішень. Він вважає, що методи адміністративного управління - це сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками адміністративного управлінського процесу. Для здійснення управління його суб'єкти використовують відповідний до ситуації управлінський механізм. Він являє собою сукупність пізнаних закономірностей і принципів, які застосовуються на їх основі, форм і методів взаємодії суб'єкта і об'єкта управління в конкретних історичних та економічних умовах суспільства [11, с.38].

Таким чином, методами адміністративного управління є сукупність прийомів, засобів і способів впливу у відносинах суб'єктів і об'єктів управління, з метою прийняття управлінських рішень для досягнення поставленої мети.

Дослідження питання методів здійснення адміністративного управління (управлінських дій) як правового явища в управлінській теорії та практиці на сучасному етапі становлення України як демократичної, правової держави є одним з пріоритетних напрямів усвідомлення важливості теорії адміністративного права у світлі адміністративної реформи в Україні. Методи адміністративного управління є правовими засобами, що використовуються для досягнення цілей, вирішення завдань і здійснення функцій державної управлінської діяльності. Слід зазначити, що методи адміністративного управління характеризуються «розмитістю» змісту, меншим ступенем правової регламентації. Вони неодмінно знаходять своє вираження у формі управління. Інакше кажучи, якби не було форми управління, методи управління, тобто способи впливу суб'єкта управління на об'єкт, втратили б усякий зміст, тому що управлінський вплив залишався б тільки ідеєю, бажанням, але був би позбавлений змісту [12, с.15]. З цього приводу слушно зауважив В.М. Манохін, на думку якого методи адміністративного управління є сполучною ланкою між суб'єктом

адміністративного права та іншими учасниками відносин, поєднуючи в собі не тільки волевиявлення, а й характер волевиявлення [13, с.144]. На переконання автора, саме характер волевиявлення являється ключовою ознакою методів адміністративного управління.

Адміністративне управління передбачає методи, якими керуюча підсистема впливає на керовану підсистему. Адміністративні методи управління опираються на: 1) систему законодавчих актів країни й регіону; 2) систему нормативно-директивних і методичних (обов'язкових до застосування) документів державних органів; 3) систему планів, програм, проектів, завдань; 4) систему оперативного керівництва (влади), що межує з психологічними аспектами. В свою чергу, реалізація концепції адміністративного управління здійснюється в наступних напрямках: а) зменшення функцій, що виконуються державою, передача цих функцій приватним структурам або громадським організаціям (так званому третьому сектору), концентрація зусиль державних служб на вирішенні найбільш значущих і найважливіших завдань; б) прагнення до демократизації, наділення громадян можливостей брати участь у процесі прийняття рішень органами управління; в) зниження ступеня бюрократизації органів управління, зменшення потоку розпоряджень і регулювальних вказівок; г) реорганізація державних органів за допомогою створення організаційних структур з більш чіткими повноваженнями, додання ряду органів самостійності (створення так званих агентств), децентралізація, раціоналізація самого адміністративного процесу; д) поліпшення фінансового регулювання завдяки виділенню засобів під конкретні результативні програми, прагненню до гнучкої бюджетної політики, внутрішнього обліку, використанню ринкових механізмів [14, с.102].

Отже, на основі проведеного аналізу, можна зробити висновок, що з'ясування сутності адміністративного аспекту державного управління дає змогу зрозуміти логіку і пізнати адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини, визначити головні елементи організаційно-правового

впливу і регулювання відносин у сфері державного управління. Адміністративний аспект державного управління характеризується цілесвідченням. Виходячи з цього, можна вести мову про адміністративне державне управління.