

УДК 342.35(075.8)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.45>

СИСТЕМА ТА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Бондаренко В.А.,*кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри іноземних мов та культури**фахового мовлення факультету № 2 ІПФПНП**Львівського державного університету внутрішніх справ**<https://orcid.org/0000-0003-2326-4394>*

Бондаренко В.А. Система та структура державного управління.

У статті на підставі чинного національного законодавства розглянуто систему та структуру державного управління. Предметом дослідження є адміністративно-правові норми, що регламентують форми та методи управлінської діяльності, особливості управлінської практики, а також базові положення науки адміністративного права у відповідній сфері. Метою статті є аналіз сучасного стану форм і методів управлінської діяльності органів державної влади. Формуванню уявлення про розвиток управлінської діяльності сприяє використання діалектичного методу, в основі якого лежить аналіз традиційних форм і методів управлінських дій, а також зіставлення з формами та методами, що з'являються завдяки розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, цифровізації, клієнто-орієнтованого підходу. Зазначено, що уніфікована типологія інших органів у структурі державної влади України побудована з урахуванням єдності та різноманіття функцій, обсягу компетенції та основних форм управлінських процесів у контексті адміністративної процедури. Вказано, що сутність цієї типології полягає у формуванні несуперечливої системи органів, до якої, крім органів виконавчої влади, традиційно представлених на центральному та місцевому рівні (міністерства, служби, агентства), входять інші органи, які здійснюють спеціальні функції. Реформування систем державних органів з урахуванням зазначеної типології забезпечить реалізацію принципу єдності системи публічної влади та усуне наявні у межах таких систем протиріччя. Правове регулювання відносин у сфері управління побудовано на предметно-логічних зв'язках базових структурних елементів управлінської діяльності, визначає систему впливу суб'єкта державного управління у межах своєї компетенції на керований об'єкт, його стан та поведінку під час здійснення суб'єктом державного управління конкретних управлінських дій у певній формі, спрямованих на досягнення мети державного управління. У подальших дослідженнях слід охопити вплив

інформаційно-комунікаційних технологій на систему та структуру державного управління.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративна процедура, органи публічної влади, компетенція, інформаційно-комунікаційні технології.

Bondarenko V.A. System and structure of public administration.

The article examines the system and structure of public administration based on current national legislation. The research subject is the administrative and legal norms regulating the forms and methods of management activity, the peculiarities of management practice, and the introductory provisions of the science of administrative law in the relevant field. The purpose of the article is to analyze the current state of the forms and methods of management of state authorities. The use of the dialectical method, which is based on the analysis of traditional forms and methods of managerial actions, as well as comparison with the conditions and procedures that appear due to the development of information and communication technologies, digitalization, and a client-oriented approach, contributes to the formation of an idea about the product of management activities. It noted that the unified typology of other bodies in the structure of the state power of Ukraine took into account the unity and diversity of the implemented functions, the scope of competence and the primary forms of management processes used in the context of the administrative procedure. The essence of this typology consists in the formation of a consistent system of bodies, which, in addition to the bodies of executive power, traditionally represented at the central and local level (ministries, services, agencies), includes other bodies that perform particular functions. Reforming the systems of state bodies considering the specified typology will ensure the implementation of the principle of unity of the system of public power and eliminate existing contradictions within such systems. The legal regulation of relations in the field of management is built on the subject-logical connections of the essential structural elements of management activity, determines the method

of influence of the subject of state management within its competence on the managed object, its condition and behavior when the subject of state management carries out specific managerial actions in a particular form, aimed at achieving the goal of public administration. Further research should cover the impact of information and communication technologies on the system and structure of public administration.

Key words: administrative law, administrative procedure, public authorities, competence, information and communication technologies.

Постановка проблеми. Удосконалення управлінської діяльності виконавчих органів державної влади має важливе значення для розвитку держави, досягнення Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року. На сьогодні дослідження адміністративно-правової науки та нормативно-правова база щодо регулювання форм і методів управлінської діяльності виконавчих органів державної влади представлені фрагментарно. Це спонукає до проведення комплексного дослідження форм та методів управлінської діяльності в аспекті регіонального регулювання, оскільки вони безперервно змінюються. Необхідність розв'язання цих завдань зумовлює потребу у визначенні нових стратегій адміністративно-правового регулювання форм і методів управлінської діяльності виконавчих органів державної влади, тобто визначення порядку досягнення відповідних цілей.

Стан дослідження. Загальні та окремі питання системи та структури державного управління розглядали вчені: В. Авер'янов, С. Алфьоров, О. Артем'єв, О. Бандурка, Р. Бараннік, Є. Бараш, В. Бевзенко, А. Берлач, А. Борко, О. Братко, М. Бурбика, М. Вербенський, О. Гетьманець, С. Гусаров, К. Гуценко, С. Денисюк, Т. Кагановська, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, Я. Лазур, К. Левченко, В. Ліпкан, Р. Мельник, О. Миколенко, О. Музичук, Н. Омельченко, О. Остапенко, Т. Проценко, О. Соколенко, С. Стеценко, Л. Сушко, І. Шопіна, Ю. Шемшученко та інші. Дослідження теоретичних та організаційних засад державного управління, формування його системи і структури, особливостей розвитку в умовах реформування є актуальним завданням адміністративного права.

Метою статті є дослідження системи та структури державного управління, форм і методів управлінської діяльності органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. На тлі стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, інформаційних мереж за останні десятиліття значно збільшився вплив системного уявлення про процеси та явища на методологію досліджень. Правові дослідження, зокрема у сфері управління, не є винятком.

Існує багато визначень поняття системи у працях українських і зарубіжних авторів. У праві набуло поширення визначення системи, яке запропонував П. Рабінович. На думку вченого, система в праві – це об'єктивно існуюча та автономно функціонуюча цілісна низка елементів, яким притаманна сталість зв'язків та залежність, що одночасно розвивається та змінюється на основі єдності та суперечливості [1, с. 128–129]. Базовими елементами системи є будь-яке організоване ціле: система дій, що відбуваються у певному середовищі, у безперервній взаємодії з ним; кожна частина організованої системи перебуває у певному функціональному відношенні з цілим.

Система – це сукупність елементів і зв'язків між ними, а не просто сума властивостей її окремих елементів. При належній організації системи її інтегральні можливості вищі, ніж сума потенційних можливостей складових частин. Відповідно, система – сукупність компонентів, взаємодія яких сприяє появі нових інтеграційних якостей. Це дозволяє системі розвиватись. Визначення принципів її побудови та основних характеристик дає розуміння сутності системи. Принципами побудови систем є: відображення в моделі реальних явищ, процесів; демонстрація складності структури та складності взаємодії елементів системи завдяки відображенню лінійних і нелінійних зв'язків; відображення уявлення про відкритість системи та взаємодію з середовищем; синергія як властивість елементів системи та їх стійких зв'язків.

Враховуючи названі принципи для формування уявлення про систему державного управління, слід також звернути увагу і на стадії моделювання системи. Дослідники виділяють три стадії, що зводяться до дій: виявлення структури системи як незв'язаного набору елементів; аналіз методів взаємодії структурних елементів системи, їх функцій, тобто аналіз поведінки системи; моделювання системи на основі визначення місця структурних елементів і зв'язків між ними з урахуванням відображення взаємодії із середовищем [2].

Структура системи управління має свої особливості. Відповідна структура зумовлена суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, метою та змістом державного управління у суспільстві. Структура системи державного управління, як системи соціального управління, складається з керованої та управляючої підсистем. Для з'ясування місця окремих елементів у кожній підсистемі доцільно використовувати підстави диференціації владних і невідладних суб'єктів:

– статусну, залежно від адміністративної правоздатності, за якої владні суб'єкти мають можливість встановлювати правила поведінки, а не-

владні мають діяти відповідно до встановлених правил;

– функціональну, залежно від компетенції як сукупності повноважень, оскільки компетенція різних елементів структури в одній підсистемі може відрізнятися;

– організаційно-структурну, залежно від особливостей внутрішньої структури побудови – відсутність чи наявність територіальних підрозділів, єдиноначальність чи колегіальний характер діяльності;

– процесуальну, залежно від обсягу прав на різних етапах адміністративної процедури [3].

З названих видів статусна диференціація є основою виділення керованої та управляючої підсистем державного управління. Наявність владних повноважень та можливість встановлювати правила поведінки відрізняє елементи названих підсистем. Елементи керованої підсистеми, щодо яких суб'єкти управління здійснюють виконавчу та розпорядчу діяльність, є об'єктами державного управління. Об'єкти управління утворюють структуру керованої підсистеми.

У загальному значенні до об'єктів державного управління належать ті суспільні відносини, види діяльності та соціальні ролі, які безпосередньо пов'язані із відтворенням матеріальних і духовних продуктів, соціальних умов життєдіяльності людей, які доцільно поділяти на об'єкти державного управління в економічній, соціальній та духовній сферах.

До основних об'єктів державного управління можна віднести: суверенний територіальний простір, населення країни, у тому числі окремо взята особа, громадські об'єднання, державні органи управління та їх діяльність. Уявлення про об'єкти державного управління можуть змінюватися з урахуванням розвитку суспільства.

Структура є динамічним утворенням. На сьогодні поширені пропозиції щодо окремого розгляду інформації, інформаційних технологій як об'єкта державного управління. Інформаційна функція держави – це самостійний і пріоритетний напрям державної політики, котрий здійснюється за допомогою інформаційних засобів для досягнення інформаційного суверенітету, вільного та безпечного розвитку інформаційного суспільства, для захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина в інформаційній сфері. Інформаційна функція є формою досягнення інших цілей суспільства та держави в найбільш важливих сферах життєдіяльності, як об'єкт управління підтверджується правовим регулюванням відносин щодо її використання [4, с. 86].

Використання інформаційних технологій сприяє підвищенню якості життя та роботи громадян, поліпшенню умов діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, є метою реалізації

Національної економічної стратегії на період до 2030 року [5]. Важливе значення запровадження інформаційних систем побічно підтверджується відокремленим бюджетним обліком [6, с. 91].

Другим важливим елементом системи управління є управляюча підсистема. Особливість управляючої підсистеми управління полягає в тому, що її елементи, як суб'єктами управління, реалізують нормативно встановлені владні повноваження.

Сукупність суб'єктів управління утворює відповідну структуру. Окремі підходи до розуміння структури суб'єктів управління існують у чинному законодавстві. Так, відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 29 грудня 2015 року № 1219 визначено Порядок застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі [7]. У наказі під суб'єктами державного управління розуміється сукупність органів державної влади (державних органів), органів місцевого самоврядування, органів управління державними позабюджетними фондами, державних та комунальних установ, інших юридичних осіб, які здійснюють відповідно до законодавства бюджетні повноваження отримувача бюджетних коштів.

Зазначене визначення виходить за межі вузького та широкого підходу до державного управління, що сформувався в адміністративному праві, оскільки у наказі до сектору державного управління віднесено органи місцевого самоврядування та комунальні установи [8, с. 103]. Навіть без урахування органів місцевого самоврядування таке уявлення про державне управління визначає масштаб та розгалужену структуру суб'єктів управління.

Теоретично суб'єкти управління залежно від специфіки діяльності, від організаційної структури об'єднуються у різні підсистеми. Такі класифікації корисні для з'ясування правового становища органів. З урахуванням різних підстав диференціації можна розрізнити види суб'єктів управління. Організаційно-структурна диференціація залежить від складу суб'єкта управління. Виділяють індивідуальні суб'єкти та колективні. Перші виражені окремою посадовою особою (службовцем, керівником), другі – колективним утворенням (органом, структурним підрозділом). Найбільш поширені є колективні суб'єкти управління.

В. Авер'янов виділяє ознаки органів державного управління, до яких відносить: державно-розпорядчий характер створення; організаційно-правове відокремлення; спрямованість виконання управлінської діяльності, що проявляється у реалізації покладених функцій; здійснення управлінської діяльності від імені держави, на основі окресленого обсягу державного-владних повноважень, тобто компетенції; самостійне

становище в розгалуженій системі органів управління [9].

Компетенція – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло питань, що розв'язує міністерство, визначається в положенні про відповідне міністерство; компетенція місцевих державних адміністрацій (обласних чи районних) закріплюється в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [10, с. 153].

За першою із зазначених ознак необхідно зробити застереження. Якщо під державно-розпорядчим способом створення розуміти створення виходячи з рішення органів державної влади, то нині утворення суб'єктів управління не обмежується цим способом.

Функціональна диференціація залежно від сфер, у яких управлінські функції виконують суб'єкти управління. Останні можуть поділятися на суб'єктів загального управління та спеціального (галузевого) управління. До перших належать найвищі виконавчі органи державної влади регіонів, до других – галузеві органи. В аспекті функціональної диференціації залежно від обсягу компетенції можна виділити окремо суб'єкти управління на державному рівні та на рівні регіонів, що зумовлено різницею предметів ведення України та регіонів [11].

Структурні елементи управляючої підсистеми – суб'єкти управління у межах компетенції виконують основні управлінські функції. Структура відбиває статику системи, а функції – динаміку. Тому з'ясування функцій структурних елементів системи є важливим етапом, що передує моделюванню самої системи.

Вивченню функцій управління присвячено низку робіт українських і зарубіжних авторів [12]. Доцільно розрізняти функції держави, оскільки вони охоплюють всю діяльність, та функції окремих органів влади та їх систем, які поширюються на певну частину державного управління. Функції стосовно конкретної сфери діяльності вказують на предмет діяльності та на те, у якій галузі суб'єкт управління виконує функції. Функції відбивають об'єктивно зумовлені види владних, організуючих і регулюючих впливів держави на суспільні процеси.

У науковій літературі виділено такі функції: збирання, зберігання та обробка інформації, передача іншим органам; прогнозування; організація; регулювання; керівництво; координація; планування; стимулювання; контроль; облік [13, с. 139-140]. До загальних функцій управління відносять інформаційно-аналітичну діяльність, планування та прогнозування, організацію, керівництво,

регулювання, контроль, облік та оцінку ефективності. Крім перерахованих, також виділяють забезпечення керованих об'єктів необхідними матеріально-фінансовими, трудовими та іншими ресурсами, координацію та стимулювання.

Розглядаючи функції виконавчої влади, М. Ковалів указує на відповідність з окремими завданнями державного управління: щодо встановлення загальнообов'язкових правил поведінки органи виконавчої влади здійснюють адміністративну нормотворчість; при наданні та забезпеченні реалізації прав фізичних і юридичних осіб на матеріальні та нематеріальні публічні блага – реєстрація майнових і немайнових прав; щодо оцінки відносин, пов'язаних із правомірною діяльністю фізичних і юридичних осіб, щодо об'єктів підвищеної небезпеки, здатних заподіяти шкоду – адміністративне санкціонування, що включає ліцензування та сертифікацію; попередження, виявлення та усунення адміністративних правопорушень – адміністративно-юрисдикційну функцію; щодо досудового захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб – адміністративне вирішення спорів, медіація.

Враховуючи різноманіття функцій державного управління, що відображають вплив суб'єктів управління на об'єкти, на формування відносин між елементами підсистем, найістотнішим чинником є організаційна спрямованість. Оскільки організаційна спрямованість проявляється у структурному та функціональному аспекті, то доцільно розрізняти організаційно-структурні та організаційно-функціональні управлінські відносини, які можуть бути вертикальними та горизонтальними.

Організаційно-структурні відносини спрямовані на забезпечення та підтримання упорядкованості, а організаційно-функціональні – на забезпечення діяльності органів та координацію.

В основу схематичної моделі державного управління покладено поділ суб'єктів державного управління на державному та місцевому рівні. Зв'язки між структурними елементами системи державного управління можуть мати субординаційний, координаційний або реординаційний характер. Щодо субординаційних відносин ініціатором виступає владний суб'єкт (орган влади, керівник); у межах координації відносини виникають у результаті угоди; у реординаційних відносинах ініціатором виступає керований суб'єкт (наприклад, щодо розгляду звернення).

Відомі інші підходи до визначення зв'язків між елементами системи державного управління. В. Авер'янов, описуючи структурні зв'язки органу управління, виділяє вертикальні, функціональні та горизонтальні зв'язки.

На сьогодні можна виокремити два тренди у розвитку системи державного управління та в

регулюванні відносин між елементами: об'єднання в єдину інфраструктуру окремих ресурсів суб'єктів державного управління на державному та місцевому рівнях; розширення управляючої підсистеми з включенням суб'єктів управління, які не є органами виконавчої влади.

Перша тенденція – об'єднання державних, регіональних (обласних) та місцевих інформаційних ресурсів у єдину інфраструктуру, націлену на задоволення потреб громадян, як напрям підвищення ефективності управління [14]. Прикладом вдосконалення управління щодо цього напряму є створення та розвиток Єдиного порталу електронних послуг Дія. Зазначений портал забезпечує надання адміністративних послуг різними суб'єктами управління в електронній формі. Можливість отримання різних послуг на одному порталі є привабливою для громадян.

Друга тенденція – розширення управляючої підсистеми за допомогою включення до неї суб'єктів управління, які не є органами виконавчої влади. Це знаходить свій відбиток у практиці правового регулювання щодо аутсорсингу. До суб'єктів державного управління можна віднести органи публічної влади, що управляють підприємствами, інші уповноважені прибуткові та неприбуткові організації.

До спеціальних суб'єктів належать промислові кластери, інвестиційні кластери, неприбуткові благодійні організації та інші. Відповідні організації можуть вважатися суб'єктами державного управління, оскільки вони здійснюють окремі державні функції відповідно до спеціальних нормативно-правових актів.

Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки заклала основи для вдосконалення публічної влади, у тому числі щодо нових способів її здійснення. В умовах реалізації Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу зниження адміністративного навантаження на суб'єктів господарювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій підвищує позиції держави у міжнародних рейтингах, має велике значення для підвищення довіри громадян та бізнесу до держави [15].

У системі державного управління з'являються нові учасники, які є суб'єктами господарської діяльності або інститутами громадянського суспільства, які реалізують окремі функції державного управління. Подібна поява нових суб'єктів управління дозволяє створювати гнучке, прозоре та адаптивне середовище суспільно-соціального розвитку, що є запорукою успішної адаптації держави та суспільства до вимог європейського соціально-економічного та правового простору.

Загальне уявлення про систему державного управління дає змогу зробити висновок про

різноманіття суб'єктів, об'єктів управління та зв'язків між ними. Таке різноманіття забезпечує динамізм системи державного управління, що проявляється під час утворення, перетворення, ліквідації суб'єктів управління; стійкість системи державного управління. Динамізм проявляється у реагуванні на розвиток суспільних відносин і відповідній зміні структури суб'єктів управління. Наприклад, за умов розвитку інформаційно-комунікаційних технологій з'явилися суб'єкти управління, які здійснюють повноваження у відповідній сфері (Міністерство цифрової трансформації України). Стабільність полягає у тому, що основні елементи системи забезпечують безперервне функціонування системи. Зміни у структурі системи державного управління зустрічаються науковою спільнотою з обережністю, оскільки державне управління є дуже консервативною сферою, яка важко адаптується до інновацій. Проте розвиток суспільних відносин тягне зміни в структурі суб'єктів державного управління.

Висновки. Державне управління як вид соціального управління відображає науково обґрунтований безпосередній організуючий вплив на соціальні інститути щодо повсякденного здійснення управлінської діяльності, спрямованої на виконання законів для реалізації цілей розвитку держави. Уявлення про підсистему, що управляє, диференціюють широкий і вузький підхід до системи державного управління. У межах вузького підходу до суб'єктів державного управління належать виконавчі органи державної влади, у межах широкого – всі органи влади та уповноважені організації.

На сьогодні сформувалися дві тенденції розвитку системи державного управління та регулювання відносин між елементами: об'єднання в єдину інфраструктуру окремих ресурсів суб'єктів державного управління на державному та місцевому рівнях; розширення управляючої підсистеми за допомогою включення суб'єктів управління, які не є органами виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рабінович П.М. Основи теорії та філософії права: навч. посібник. Львів: Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2021. 256 с.
2. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / ред.: О.Ф. Андрійко; НАН України. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького 2011. 447 с.
3. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
4. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Ярема О. Г. Інформаційне право України: навчальний

- посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. 416 с.
5. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>.
 6. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Проць І.М., Скриньковський Р.М., Лозинський Ю.Р. Фінансове право України: навчальний посібник. Львів: СПОЛОМ, 2022. 394 с.
 7. Про затвердження деяких нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку в державному секторі: наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2015 р. № 1219. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0085-16#Text>.
 8. Миколенко О.І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 101–107.
 9. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
 10. Остапенко О.І., Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Вид. 2-е, доповнене. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
 11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій: Закон України від 09.07.2022 р. № 2389-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#n8>.
 12. Рябець К. Система та сутність загальних функцій державного управління у сучасний період. *Державне управління*. 2022. № 1 (11). С. 207–221.
 13. Жукова Є.О. Публічне адміністрування та державне управління: особливості співвідношення. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 137–140.
 14. Про публічні електронні реєстри: Закон України від 18.11.2021 р. № 1907-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1907-20>.
 15. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.