

5. Романов А.Н. Автоматизация аудита / А.Н. Романов, Б.Е. Одинцов. – М. : ЮНИТИ, 1999. – 336 с.
6. Зоріна О.А. Автоматизация аудита в Україні: проблеми та перспективи розвитку / О.А. Зоріна // Бухгалтерський облік, аналіз та аудит: проблеми теорії, методології, організації. – 2008. – № 2. – С. 25–30.
7. Івахненко С.В. Поняття комп'ютерного контролю та аудиту / С.В. Івахненко // Вісник Міжгалузевого інституту управління. – 2009. – № 2. – С. 56–60.
8. Кудрицький Б.В. Комп'ютеризація аудиторської діяльності в Україні: проблеми та шляхи подолання / Б.В. Кудрицький // Фінанси, облік і аудит. – 2011. – № 18. – С. 320–327.
9. Людвенко Д.В. Проблеми та шляхи використання інформаційних технологій у сфері обліку та аудиту / Д.В. Людвенко // Збірник наукових праць ВНАУ. – 2012. – № 1. – С. 137–141.
10. Хорунжак Н.М. Логіко-статистичні інформаційні моделі та перспективи їхнього використання для діагностики стану процесу фінансування бюджетних установ / Н.М. Хорунжак // Торгівля і ринок України. – 2013. – № 36. – С. 88–101.
11. International Organization for Standardization [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.iso.org/iso/home.html>.
12. Податковий кодекс Республіки Казахстан від 10 грудня 2008 р. № 99-IV (зі змін та допов. від 11 травня 2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30366217.
13. Про затвердження форм податкових реєстрів та правил їх складання : Наказ Міністерства фінансів Республіки Казахстан від 15 квітня 2015 р. № 271 (зі змін та допов. від 19 жовтня 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34024799.
14. Про затвердження форм податкової звітності та правил їх складання : Наказ Міністерства фінансів Республіки Казахстан від 25 грудня 2014 р. № 587 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/finansyi/id-P1600000918.

УДК 342.951:351.82

ПРО МІЖГАЛУЗЕВУ КАТЕГОРІЮ «УПРАВЛІННЯ»

ABOUT THE INTERMEDIATE CATEGORY “MANAGEMENT”

Борсук Н.Я.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри правового регулювання економіки

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

У статті досліджено питання управління. Указано, що поняття «управління» трактується по-різному, зважаючи на економічні, юридичні, політичні, математичні та інші сфери здійснення управління. Висвітлено різні підходи до визначення міжгалузевої категорії «управління» та їх адаптація до правовідносин.

Ключові слова: управління, державне управління, публічне управління, власність, мета.

В статье исследованы вопросы управления. Определение понятия «управление» трактуется по-разному, учитывая экономические, юридические, политические, математические и другие сферы осуществления управления. Освещены различные подходы к определению межотраслевой категории «управление» и их адаптация к правоотношениям.

Ключевые слова: управление, государственное управление, публичное управление, собственность, цель.

The article deals with management issues. Definition of the concept of “management” is treated differently, taking into account economic, legal, political, mathematical and other spheres of management. Different approaches to the definition of the inter-branch category “management” and their adaptation to legal relations are covered.

Key words: management, state administration, public administration, property, purpose.

Постановка проблеми. Питання управління тривалий час лежить у колі наукових інтересів учених із різних галузей знань. При цьому поняття «управління» трактується по-різному, зважаючи на економічні, юридичні, політичні, математичні та інші сфери здійснення управління.

Стан опрацювання. Західні науковці (наприклад, Дж.М. Пфайфнер, Р. Престус, Д. Розенблум, Д. Валдо, У. Увілсон) розуміють публічне управління як управління організацією та напрямом людських і матеріальних ресурсів для досягнення бажаної мети.

Метою статті є висвітлення різних підходів до визначення міжгалузевої категорії «управління» та їх адаптація до правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Існує думка, що право саме собою є системою управління [1, с. 8–9]. Таке твердження, на наш погляд, дещо суперечить розумінню права як такого, адже останнє не зводиться лише до управління – є ще й регулювання.

У науці про публічне управління (державне, муніципальне, корпоративне) наявні різні методологічні підходи до його розуміння: тоталітарний, демократичний і державно-релігійний. За *тоталітарного підходу* в публічному управлінні (наприклад, за адміністративно-

командної системи управління, що мала місце в СРСР) акцентується на необхідності функціонування сильної публічної влади (інколи навіть диктатури певного соціального прошарку в суспільстві або диктатури однієї особи), громадські об'єднання підпорядковані владній партії та органам публічної влади, переважно виконавчої, а місцеве самоврядування як атрибут децентралізації влади скасовується. *Демократичні концепції* публічного управління спираються на загальні постулати управління: загальнолюдські цінності, принципи демократії, політичного й ідеологічного плюралізму, поділу державної влади на окремі гілки влади, верховенства права, визнання місцевого самоврядування тощо (нині ця концепція набула широкого світового визнання та поширення у демократичних країнах – Н. Б.). *Державно-релігійні, теократичні* (наприклад, у Саудівській Аравії) або *клерикальні* (в Ірані), *підходи* до публічного управління характерні багатьом мусульманським країнам. За таких підходів публічне управління охоплює певні релігійні елементи. Приміром, концепції мусульманського фундаменталізму замість участі громадян в управлінні передбачають використання практики меджлісу, партії заборонені, не існує як таких масових громадських об'єднань.

В арабських країнах, які зазнали впливу ліберальних ідей і є республіками (Алжир, Єгипет тощо), збереглися лише елементи колишніх порядків (фактичне, але не юридичне недопущення жінок до участі у політичній та державній службі, аш-шура перетворилася в консультативну раду при президенті, яка частково обирається) [2, с. 77–78].

Важливим питанням є ресурси управління комунальною власністю, тобто те, що застосовується і витрачається органами публічної влади на цільове вирішення поставлених завдань. Виокремлюють природні, матеріальні, фінансові, людські ресурси [3, с. 72]. Так, *природні ресурси* – це ті, які повністю або частково можуть бути відновлені (ліси, земельні угіддя, водою), і невідновлювані (нафта, газ, більшість корисних копалин). Природні ресурси управління перебувають у комунальній власності територіальної громади чи належать комунальним підприємствам. *Матеріальні ресурси* сировина, матеріали, енергія тощо) – це те, що забезпечує процес управління комунальною власністю. Такі ресурси можуть перебувати у комунальній власності, можуть бути орендовані у юридичних осіб публічного чи/та приватного права. *Фінансові ресурси* – це кошти, які перебувають у комунальній власності (місцеві бюджети й інші публічні грошові фонди). *Людські ресурси* (люди) – це носії фізичних, розумових, інтелектуальних здібностей, які організовують, забезпечують процес управління комунальною власністю, обіг та використання інших ресурсів, задіяних у цьому процесі.

Багатогранність поняття «управління» зумовлена значним різноманіттям процесів і явищ, які в сучасному світі належать до управлінських. Управління разом із матерією, рухом, організацією відносять до основних елементів навколишнього об'єктивного світу. Нині різні елементи управління можливо виявити у взаємодії природних організмів і машин, створених людиною. Не випадково, а цілком закономірно, що поняття «управління» характеризує впорядковану взаємодію певної множинності елементів або складових частин природи, суспільства, самого людства [4, с. 19; 5, с. 21].

Коли досліджується загальне поняття «управління», то зазвичай виникає потреба осмислення його міжгалузевої природи. Так, з філософського погляду управління розуміється як елемент, функція організованих систем різної природи (біологічних, технічних, соціальних), що забезпечує збереження їх певної структури, підтримання режиму діяльності, реалізацію програми і мети діяльності [6, с. 704]. З погляду вчених у галузі кібернетики, управління передбачає зв'язок і переробку інформації. Основним об'єктом дослідження у цьому контексті є цілісні системи (тобто сукупність взаємопов'язаних компонентів, що становлять єдине ціле і взаємодія яких породжує нові якості, не притаманні компонентам, що її утворюють), що розглядаються абстрактно, незалежно від їх матеріальної природи [7, с. 572].

На думку Ю.М. Козлова: 1) управління завжди виявляється в цілісних і динамічних системах; 2) управління являє собою процес цілеспрямованого впливу на систему, у результаті якого досягається її впорядкованість, розвиток відповідно до поставлених перед нею загальних цілей; 3) керівний вплив завжди реалізується у зв'язках між двома внутрішніми елементами будь-якої системи: суб'єктом управління й об'єктом управління; 4) зв'язок між суб'єктом і об'єктом управління будується на основі циркуляції інформаційних сигналів за лініями прямого та зворотного зв'язку; 5) керівний вплив передбачає певну ієрархію, відповідно до якої суб'єкт формує цілі і завдання руху всієї системи загалом і підпорядковує їм об'єкт, тобто всі інші структурні елементи системи; 6) підпорядкування в рамках керованої системи забезпечується управлінськими командами суб'єкта управління [8, с. 9–10]. Як бачимо, науковець і фахівець у галузі адміністративного права яскраво проілюстрував те, як положення кібернетики

можуть бути екстрапольовані на розкриття одного і того самого поняття у правовій площині.

А.В. Перфільєв пропонує поняття «управління» розглядати як «вплив керівної підсистеми (суб'єкт) на керовану підсистему (об'єкт); як властивість, що забезпечує впорядковане функціонування системи в умовах мінливого навколишнього середовища». Як стверджує далі науковець, «це визначення найбільш абстрактно характеризує управління, розкриваючи його загальні риси, властиві цьому процесу в будь-яких організованих, цілісних системах. При цьому специфіка кожної конкретної системи, наприклад, її суб'єктний склад, передбачає наявність особливостей процесу управління» [9, с. 21].

Управління в людському суспільстві в найбільш елементарному сенсі являє собою організаційний, спрямований, координаційний і контрольований вплив керівника на персонал [10, с. 53].

Якщо звернутися до питання видів управління, то найчастіше їх виокремлюють залежно від:

- сфер суспільної життєдіяльності (економічне, соціальне, політичне, духовно-ідеологічне управління);
- структури суспільних відносин (управління економічним, політичним, соціальним і духовним розвитком суспільства);
- обов'язкових елементів управління – суб'єкта та об'єкта (державне та громадське управління) [5, с. 34; 9, с. 25].

Державне управління ж розуміється як:

- специфічний вид державної діяльності, відмінний від її інших проявів (наприклад, законодавчої, судової, прокурорської діяльності), а також від управлінської діяльності громадських об'єднань та інших недержавних формувань (трудових колективів, комерційних структур тощо). Державне управління за своїм призначенням є видом державної діяльності, у рамках якої практично реалізується виконавча влада [12, с. 20–26];

– виконавча діяльність із безпосередньої практичної реалізації суспільних процесів у суспільстві. Ця діяльність спрямована на виконання, втілення в життя законів та інших нормативних актів. У процесі здійснення управління його суб'єкти використовують надані розпорядчі повноваження, права щодо прийняття односторонніх владних актів, які є обов'язковими до виконання, що забезпечується заходами державного примусу [13, с. 7];

– вплив, який здійснюється усіма органами держави на суспільні відносини та життєдіяльність людей для їх збереження, впорядкування і забезпечення їхнього розвитку [9, с. 36]. Із цього визначення вбачається ототожнення управління з державним управлінням загалом;

– особлива, універсальна діяльність держави; основна складова частина владно-управлінської діяльності, що має підзаконний характер і здійснюється в межах усіх владних рівнів уповноваженими на те державно-владними суб'єктами відповідно до визначених засад внутрішньої та зовнішньої політики з метою забезпечення повної, всебічної та своєчасної реалізації суспільних потреб та інтересів, що мають або повинні мати відповідну нормативно-правову регламентацію [16, с. 278–279].

Г.В. Атаманчук указує на такі особливості державного управління: має владний характер (це передбачає можливість застосування державного, тобто теоретично легітимного, примусу в разі непокорі керівному впливу); поширюється на все суспільство; йому притаманна системність. Отже, державне управління – це практичний, організований і регулятивний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на владну силу [5, с. 38].

Державне управління пов'язане з державним впливом на економіку, адже «економіка для держави – це один із предметів регулювання, причому державний інтерес у цій галузі неоднорідний. <...> Держава відіграє дві основні

ролі: як суб'єкт, що здійснює правове, фінансове та інше регулювання, і як господарюючий суб'єкт, що, зокрема, є великим власником» [14, с. 51]. Е.В. Талапіна також вважає, що «нині законодавчо врегульовані такі блоки питань (об'єкти правового регулювання): 1) державні фінанси і податки; 2) окремі галузі виробництва і сільського господарства; 3) зовнішньоторговельна діяльність, виробництво та обіг алкогольної продукції; 4) економічний розвиток окремих регіонів». При цьому державні фінанси та податки найбільше підпадають під державне управління, а решта – під державне регулювання [14, с. 51]. На наш погляд, варто до першого блоку додати ще об'єкти публічної власності.

Що стосується мети управління, то вона являє собою «ідеальний образ (логічну модель) бажаного стану суб'єкта та об'єкта управління, сформульований на основі пізнання і врахування їхніх об'єктивних закономірностей і організаційних форм, потреб та інтересів. <...> Державне регулювання є однією з функцій державного управління». Із цього випливає висновок про те, що державне регулювання переслідує загальну мету, властиву державному управлінню. Метою здійснення державно-управлінської діяльності у правовій, демократичній державі є забезпечення стабільного функціонування і сталого розвитку суспільства в усіх сферах, зокрема щодо охорони інтересів суспільства, прав та інтересів особистості, гарантування безпеки тощо [9, с. 81; 15, с. 164].

Різноманіття визначень поняття «державне управління» не означає, що вони існують автономно одне від одного. Є.В. Курінний запропонував поділити визначення на дві групи. Так, «першу групу репрезентують визначення, що сформувалися у вітчизняній (континентальній) правовій системі, за класичними канонами якої державне управління прийнято розглядати поза межами законотворчості та правосуддя. Другу групу становлять визначення державного управління, розроблені представниками англосаксонської правової школи, котрі державне управління розуміють не у вузькому, а в широкому значенні – як сферу держави та її різноманітних структур, у якій виконуються планомірно і цілеспрямовано вироблені політичні рішення» [16, с. 273]. «Крім явних позитивних моментів, у зазначених концепціях проглядаються і певні недоліки, які у першому випадку інколи звужують сферу дії державно-управлінських функцій до діяльності виконавчих органів державної влади, а у другому, навпаки, занадто розширюють її, включаючи до неї діяльність, що стосується здійснення функцій законотворчості чи правосуддя. Також до недоліків зазначених визначень можливо віднести відсутність у їхньому змісті головної та конкретизованої суспільної мети державного управління» [16, с. 274].

Висновки. Отже, можемо стверджувати, що існує повний ланцюг «управління – публічне управління – державне управління». Тобто кожне наступне поняття є найбільш вузьким поняттям стосовно попереднього.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Понкин И.В. Общая теория публичного управления : [избранные лекции] / И.В. Понкин. – М., 2013. – 196 с.
2. Чиркин В.Е. Публичное управление : [учебник] / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2004. – 475 с.
3. Добрынин Н.М. Государственное управление: теория и практика. Современная версия новейшей истории государства : [учебник] / Н.М. Добрынин ; науч. ред. А.Н. Митин. – Новосибирск : Наука, 2010. – Т. 1 – 2010. – 407 с.
4. Попов Г.Х. Проблемы теории управления / Г.Х. Попов. – 2-е изд. – М. : Экономика, 1974. – 248 с.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г.В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
6. Философский энциклопедический словарь. – М. : Советская энциклопедия, 1983. – 840 с.
7. Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. – М. : Советская энциклопедия, 1991. – 1631 с.
8. Государственное управление и административное право / авт. кол. под руков. Ю.М. Козлова. – М. : Юридическая литература, 1978. – 250 с.
9. Перфильев А.В. Регулирование как функция государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Перфильев. – М., 2004. – 175 с.
10. Феноменология административного права / К.С. Бельский ; отв. ред. С.А. Кремень. – Смоленск : Изд-во Смол. гуманитар. ун-та, 1995. – 144 с.
11. Козлов Ю.М. Научная организация управления и право / Ю.М. Козлов, Е.С. Фролов. – М. : МГУ, 1986. – 245 с.
12. Административное право : [учебник] / под ред. Л.Л. Попова. – М. : Юрист, 2002. – 697 с.
13. Корнев А.П. Административное право России : [учебник] : в 3 ч. / А.П. Корнев. – М. : Щит-М, 1996. – Ч. 1. – 1268 с.
14. Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений / отв. ред. И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманева. – М. : МЗ Пресс, 2001. – 218 с.
15. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд. допол. – М. : Омега-Л, 2004. – 301 с.
16. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : дис. ... докт. юрид. наук / Є.В. Курінний. – К., 2004. – 428 с.