

8. *Волинець Л.* В Україні 8 млн. 80 тис. дітей, із них – 98 тисяч дітей-сиріт і тих, хто позбавлений батьківської опіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sirostsvy.net/ua/press_centre/news/328.html.
9. *Технологии социальной работы: Учебник / под общ. ред. проф. Е. И. Холодовой.* – М. : ИНФРА, 2001. – 480 с.
10. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні [Електронний ресурс]: закон України від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ. – Режим доступу: <http://www.legal.com.ua>.
11. OECD Family Database. CO7: Trends in income inequality and income position of different household types [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/13/43201528.pdf>.
12. *Коломієць О. О.* Монобатьківські сім'ї: соціальний захист і самозабезпечення / О. О. Коломієць // Стратегічні пріоритети. – № 4(13). – 2009. – С. 148-156.

Дубчак Н. С. Общая характеристика основных категорий “клиентов” юридических клиник.

В статье дается общая характеристика основных категорий граждан, которые обращаются за правовой помощью к юридическим клиникам.

Ключевые слова: юридическая клиника, правовая помощь, малообеспеченность.

Dubchak N. General description of basic categories of “clients” of legal clinics.

In the article is given general description of basic categories of citizens which obraschayut'sya for legal help to the legal clinics.

Keywords: legal clinic, legal aid, of scanty means.

*Дубчак Л. С.
Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова
Снігур І. Й.
Національна академія державного управління
при Президентіві України*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, СПІВВІДНОШЕННЯ

В статті аналізуються поняття державне управління та державне регулювання, визначаються їхні основні ознаки та співвідношення між собою.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, правове регулювання, державна політика.

Державне управління як наука соціально-гуманітарного циклу виявляється в ціннісних параметрах управління, його людській значимості, сенсі для існування суспільства, відображенні світу людини тощо.

Соціальна цінність державного управління полягає передусім у тому, що воно має інтеграційний характер, оскільки саме через управлінський вплив відбувається поєднання інтелектуальних, матеріальних та інших ресурсів для досягнення суспільно значущого результату.

Державне управління нерозривно пов'язане з розробкою державної стратегії та здійсненням державної політики. У державному управлінні, з одного боку, каналами прийняття офіційних рішень акумулюється і має вияв “колективна воля” соціуму, а з

іншого – через визначені інституційні механізми за допомогою інструментальних засобів ця воля реалізується в державній політиці.

Безперечно, державне управління та державне регулювання – складні соціальні явища. При виконанні важливих функцій щодо регулювання громадського життя державне управління взаємозалежне з іншими видами управління, перебуває під впливом факторів матеріального й духовного порядку, складається з безлічі активно діючих компонентів.

Погоджуємося з міркуваннями В. Авер'янова, який вважає, що розуміння сутності державного управління, удосконалення його внутрішньої структури й функціональних характеристик неможливе без комплексного, синтезованого, інтегрального підходу, без обліку й аналізу багатоманітності утворюючих його моментів [1, с. 27].

Якщо розглядати соціальне, у тому числі державне управління, тільки з суб'єктивної сторони, можна виявити, що суспільством управляють політичні партії, держава, громадські організації – системи явно не однопорядкові. Кожна з них здійснює свій вплив на суспільство, має власну структуру й певним чином взаємодіє з іншими системами. Аналогічна ситуація виявляється й при дослідженні управління з погляду сфер його здійснення. Економіка, право, політика, соціальні відносини, ідеологія тісно пов'язані між собою й взаємообумовлені. На кожную із цих сфер впливають всі суб'єкти управління суспільством у властивих їм формах і відповідними методами.

Як відзначає Ю. Сурмін, зміст терміну “державне управління” можна інтерпретувати двояко:

– “управління державою”, тобто охоплення державою всіх видів позиціонування базових категорій, тобто весь зміст управлінських процесів і явищ у державі;

– “управління держави”, тобто управління всіма об'єктами і процесами в суспільстві, коли держава виступає як суб'єкт діяльності, а його об'єктом виступає суспільство. Таке управління має опосередкований характер, оскільки громадянське суспільство має відносну незалежність від держави. Воно формує механізм місцевого самоврядування, що вступає у відносини з державою [2, с. 10].

У вітчизняній науковій літературі ще не склалося загальновизнаного поняття “державне управління”. Одні науковці тлумачать його з огляду на сутність, реальний зміст (В. Авер'янов, В. Атаманчук, В. Бакуменко, Ю. Сурмін, тощо), інші – на форми, яких воно набуває і в яких функціонує (С. Дубенко, Б. Курашвілі, Н. Нижник, В. Халіпов та ін.).

У німецькій літературі існує два підходи до визначення поняття “державне управління”:

– негативний метод – метод виключення. Він бере початок у традиціях класичного поділу влади. За такого підходу державне управління постає як діяльність держави чи іншого суб'єкта публічної влади, що не є законодавчою діяльністю або судочинством;

– позитивний метод – метод перерахування ознак. Державне управління розглядається як сукупність функцій, що здійснюють різні органи державної влади (передусім виконавчої).

На думку В. Гіжевського, В. Головенко, В. Ковальського державне управління – це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого, впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. Державне управління як складна система включає в себе суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; управлінську діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління [3, с. 96]. Таким чином, за такого підходу державне управління розглядається лише крізь призму діяльності органів виконавчої влади.

На нашу думку, наведений підхід є вузьким розумінням змісту державного управління. Як аргумент наведемо простий, проте яскравий приклад: управлінська діяльність Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні, яка через законотворчу діяльність здійснює управління різними сферами життєдіяльності суспільства та держави.

Підтримуємо позицію В. Плішкіна, який розглядає державне управління як сукупність цілеспрямованих впливів органів державної влади, які справляються ними в межах відповідної компетенції, на певних осіб, соціальні системи, а також весь соціальний організм у цілому [4, с. 21]. Отже, дослідник під суб'єктами державного управління розуміє не тільки органи виконавчої влади, але й усю систему органів державної влади, тобто пропонований ним підхід є широким розумінням змісту державного управління.

Варто відзначити, що багатоманітність підходів до визначення поняття “державне управління” не вирішує проблему його ефективності, тому наукові пошуки повинні бути спрямовані на розв'язання потреб соціальної та державно-правової дійсності і створення такої системи впливу держави на суспільні явища та процеси, яка б найповніше задовольняла потреби сьогодення та відповідала тенденціям суспільно-політичного розвитку.

У Концепції адміністративно-правової реформи відзначається, що існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ [5]. Як наслідок, до цього часу тривають спроби реформувати систему управління в Україні, зокрема, через перехід від власне управління, про яке йшла мова вище, до іншого елемента державно-управлінської діяльності – регулювання.

Як слушно зазначив В. Бевзенко, сьогодні відбуваються процеси, які свідчать про зменшення функцій державного управління в окремих сферах життя. На цій основі окреслюються тенденції до становлення системи державного регулювання, за якої безпосереднє втручання апарату управління в діяльність об'єктів зменшується, а управлінський вплив поєднується з самостійністю тих чи інших структур... Набуває

значного поширення регулятивна форма правозастосовної діяльності органів державного управління та їх посадових осіб, яка використовується для вирішення конкретних управлінських справ і питань організаційного, соціально-культурного, внутрішнього чи зовнішньополітичного характеру, для реалізації прав і законних інтересів громадян, державних органів, підприємств, установ, організацій у сфері управління [6, с. 51].

Саме поняття “регулювання” походить від лат. “regulo”, що означає правило, норму [7, с. 566]. У кратологічному словнику “регулювання” постає як впорядкування, налагодження, управління процесом [8, с. 329].

У двох контекстах розглядає “регулювання” (regulation, adjustment, control, від лат. regula) В. Халіпов: як впорядкування, налагодження; як управління процесом [9, с. 329].

В інших дослідженнях (управлінського та правового спрямування) регулювання постає в різних аспектах: як одна з функцій управління [10, с. 64]; процес встановлення і практичного виконання певних правил (норм) поведінки [11, с. 159]; один із способів, у який держава впливає на діяльність громадян [12, с. 6]; як спосіб управління зі зворотнім зв'язком, що ґрунтується на виявленні відхилення об'єкта від програмної траєкторії і виробленні та здійсненні впливу для повернення об'єкта на цю траєкторію [13, с. 62]; як встановлення та забезпечення державою загальних правил поведінки (діяльності) суб'єктів суспільних відносин та їх корегування у залежності від умов, які змінюються [14, с. 358]; як широкий підхід до управління, що складається зі встановлених урядом правил, підкріплених штрафами, мета якого полягає у тому, щоб змінювати поведінку людей і організацій у приватному секторі [15, с. 312-313]; як система заходів держави для здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності держави, спрямованої на створення нормальних умов ефективного функціонування ринку та вирішення складних соціально-економічних проблем розвитку національної економіки і всього суспільства [16, с. 23]; як така форма взаємовідносин, коли держава здійснює вплив і коректує основні стратегічні питання соціальної, економічного і політичного життя суспільних інститутів, суб'єктів господарювання і громадян [17, с. 263].

По суті, усі ці визначення поняття “державне регулювання” зводяться до двох його аспектів: активного та пасивного. Зважаючи на це, як відзначає В. Бевзенко, вітчизняними вченими-правниками та управлінцями державне регулювання представлено як:

– активно-вольова, цілеспрямована діяльність держави, її органів, уповноважених здійснювати регулюючий вплив (активний аспект державного регулювання);

– діяльність держави та її органів, які безпосередньо не керують соціальними процесами, однак своїми діями сприяють їх організації та упорядкуванню (пасивний аспект державного регулювання) [6, с. 52].

Наведені нами визначення поняття “державне регулювання” даються фахівцями з адміністративного права та державного управління. Проте для глибшого і більш науково обґрунтованого підходу з позицій різних галузей знань вважаємо за необхідне звернутися при визначенні поняття “державне регулювання” до літератури з економічної та політологічної тематики. Зрозуміло, що в кожній із цих сфер

визначення змісту вказаного поняття буде вирізнятися кутом зору, під яким здійснюється аналіз, однак воно дасть можливість визначити нові відтінки і смисли цього поняття поза наукою державного управління, і, тим самим, при виробленні й обґрунтуванні власного визначення більш глибинно з методологічної точки зору підійти до його дефініції.

Так, словник бізнес-термінів визначає державне регулювання як вплив на економіку з боку держави для здійснення власної економічної політики [18]. При цьому до видів державного регулювання автор відносить: планування, інтервенціоналізм, протекціонізм тощо.

Варто зауважити, що традиційно поняття “державне регулювання” застосовувалося стосовно економіки. Саме з цих позицій найчастіше зустрічаємо його трактування в літературі. Так, зокрема, Д. Стеченко розглядає державне регулювання як вплив держави на відтворювальні процеси в економіці відповідними засобами з метою зорієнтувати суб’єктів господарювання і окремих громадян на досягнення цілей і пріоритетів державної політики суспільного розвитку. Таким чином, державне регулювання – це майже всі функції держави, пов’язані з економічною та економіко-соціальною діяльністю і покликані забезпечити умови функціонування ринкової економічної системи [19, 5].

В економіці державне регулювання розглядається не як жорстка альтернатива ринковим методам, а як засіб закріплення позитивних і нівелювання негативних наслідків ринку. Втрата державних важелів регулювання реального сектора економіки на початковому етапі реформування продемонструвала необхідність посилення державного впливу, причому відповідно до сучасних уявлень про роль держави не в плані втручання, а в плані участі в економічних процесах.

На наше переконання, регуляторні фактори мають носити антагоністичний з іншими факторами впливу характер і рівень негативного впливу інших факторів має компенсуватися силою регуляторного впливу.

Країни Європейського Союзу, США та Канада замість поняття “регулювання” використовують термін “регламентування”, який краще відбиває зміст діяльності держави в економічних процесах, адже регламентуючи, держава встановлює загальні правила поведінки, мінімально втручаючись у ринкові процеси.

Словник-довідник з політології називає регулюванням (соціально-політичним) процес цілеспрямованого впливу суспільства і держави, їх структур на соціально-політичне життя, на дії та поведінку людей, їх груп, спільнот та об’єднань відповідно до соціокультурних та політичних уявлень, що склалися, цінностей та норм із використанням системи соціального контролю. Воно може мати різний характер: політичний, правовий, адміністративний, моральний, заснований на звичаях та традиціях [20].

Чинне законодавство також містить визначення поняття “державне регулювання”.

Так, у наказі Головного управління Державної служби України № 94 від 30.11.2001 р. “Про доповнення до Довідника типових професійних характеристик посад державних службовців” державне регулювання розглядається як опосередковане управління через закони та нормативні акти, організаційно-кадрову підтримку,

стимулювання ініціативи самих об'єктів управління [21]. Таким чином, у цьому визначенні законодавець одним із способів державного регулювання називає закони.

У Законі України № 2586-III від 05.07.2001 р. “Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз” державне регулювання визначається як “реалізація державної політики шляхом розробки та виконання цільових програм підвищення добробуту населення, створення інших економічних, соціальних і правових умов ...” [22].

У відповідності до п. 10 ч. 1 ст. 1 Закону України № 2664-III від 12.07.2001 р. “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” державне регулювання ... – це “здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду...” [23]. Проте, наведене визначення не можемо вважати вдалим, адже загальноновизнаним у законодавчій техніці є правило, за яким поняття не може визначатися через самого себе.

Згідно з абз. 2 ст. 1 Закону України № 448/96-ВР від 30.10.1996 р. “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” державне регулювання – це “здійснення державою комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду...” [24].

Як бачимо, в різних нормативних актах законодавець неоднаково підходить до розкриття сутності поняття “державне регулювання”: в одних випадках воно розглядається як комплексні заходи з упорядкування, контролю, нагляду, в інших – як заходи тільки з регулювання та нагляду; або ж як реалізація державної політики, або ж як опосередковане управління. Вважаємо, що визначення державного регулювання тієї чи іншої сфери залежить як від її особливостей, так й від визначення законодавцем пріоритетних заходів, які держава повинна здійснити.

Водночас нині сфера застосування поняття “державне регулювання” значно розширилася. Державне регулювання охоплює усі напрямки суспільного виробництва і соціальну сферу, застосовується по суті до усіх функцій держави.

Таким чином, державне регулювання – це цілеспрямований вплив держави на відповідну галузь народного господарства чи сферу суспільного життя з метою забезпечення її функціонування у заданому режимі чи для зміни й розвитку суспільних явищ або їх зв'язків.

Держава як суб'єкт політичної влади з метою управління суспільством та виконання покладених на неї завдань створює відповідну систему державних органів, що мають певні особливості, специфічні ознаки, які відрізняють їх від інших організацій, що існують у державі і суспільстві. Зазначені органи (в особі посадової особи колективу державних службовців) створюються і діють у передбаченому державою порядку, наділені державно-владними повноваженнями та уповноважені нею на виконання її завдань і функцій (в тому числі управлінських), і у своїй сукупності становлять систему органів державної влади України.

Органи державної влади України, до яких належать представницький орган держави – парламент, Президент України як глава держави, уряд (Кабінет Міністрів України), центральні органи виконавчої влади, інші державні органи, утворюють систему з характерними для неї внутрішніми й зовнішніми зв'язками. Особливе місце в даній системі державних органів належить Верховній Раді України, яка відповідно до ст. 75 Конституції України є єдиним органом законодавчої влади в Україні [25].

Виходячи із загальних уявлень про співвідношення фундаментальних понять науки управління, а також здійснивши багатосторонній аналіз поняття “державне регулювання” з позицій різних галузей знань, вважаємо за необхідне визначити сутнісні ознаки державного регулювання:

1) державне регулювання як один із засобів упорядкування суспільних відносин є ліберальним важелем впливу на соціальні об’єкти. Через державне регулювання кращою мірою реалізується ідея про формування паритетних відносин між суб’єктами, рівність їх статусу та взаємовідповідальність;

2) державне регулювання передбачає не тільки вплив на об’єкти регулювання, але й вплив на навколишнє середовище цих об’єктів. Таке середовище означає процеси та явища, які безпосередньо впливають на стан певного об’єкта регулювання;

3) державне регулювання крім прямого, безпосереднього впливу суб’єктів на об’єкти передбачає також методи непрямого впливу (заохочення, стимулювання) і, водночас, здійснює корекцію явищ і процесів у разі їх відхилення від заданої траєкторії та превенцію негативних станів і наслідків. Державне регулювання унормовує явища, процеси, планує їх розвиток на довготривалу і найближчу перспективу, обов’язково передбачає контроль суб’єктів над об’єктами, а також контроль якості функціонування самих суб’єктів.

Отже, державне регулювання характеризується дуалізмом мети: упорядкування системи соціальних відносин; сприяння захисту, здійсненню та відновленню суспільних і державних інтересів;

4) обсяг державного регулювання більш вагомий у порівнянні з державним управлінням у таких сферах суспільних відносин: в економіці, соціально-культурній сфері, суспільно-політичній діяльності тощо. Натомість у сфері оборони, діяльності правоохоронних органів обсяг державного регулювання істотно зужується;

5) державне регулювання здійснюється на основі Конституції та законів України, інших нормативних актів, та має бути спрямованим на їх виконання. Попри те, що державне регулювання відіграє значну роль у забезпеченні інтересів держави і суспільства, налагодженні стабільних соціальних зв’язків, процес його здійснення у чинному законодавстві не дістав належного закріплення. Фактично відсутня вичерпна нормативно-правова регламентація змісту і способів такого регулювання всіх конкретних правовідносин, які виникають у тій чи іншій державно-суспільній сфері. Нині нормами права регламентовано державно-регулятивний вплив лише на деякі суспільні відносини – економіку, підприємництво тощо.

Визначення сутнісних ознак державного регулювання дає можливість визначити основні функції, які покликане виконувати державне регулювання, а саме: функцію упорядкування та унормування; функцію планування; прогностичну функцію; превентивну функцію; функцію корекції; функцію контролю.

Виходячи з поставлених завдань, та керуючись принципами повноти та ґрунтовності дослідження, вважаємо за необхідне у межах даної роботи визначити співвідношення понять “державне регулювання” та “державне управління”.

Здійснений нами аналіз дефініцій, що даються дослідниками різних галузей знань – юристами, економістами, управліннями, політологами тощо, дозволяє дійти висновку, що в літературі сформульовані три підходи щодо співвідношення понять

“державне регулювання” та “державне управління”:

– державне регулювання є ширшим поняттям за державне управління, оскільки охоплює ширшу сферу організаційної діяльності держави. Цей підхід поділяють В. Авер'янов, С. Дубенко, О. Кілієвич, Б. Курашвілі, В. Мельниченко, Н. Нижник, Ю. Шемшученко та інші;

– державне регулювання є вужчим за державне управління і розглядається як процес підготовки, прийняття та впровадження рішень суб'єктів (органів) державної влади, які спрямовані на посилення внутрішньої цілісності об'єкта державного управління (як його часток, так і в цілому), на який ці рішення розповсюджуються. На подібних позиціях стоять такі дослідники: О. Бойко-Бойчук, В. Бакуменко, А. Михненко, О. Оболенський, Ю. Сурмін, Л. Штика тощо;

– принципова відмінність між державним управлінням та державним регулюванням відсутня, оскільки вони мають єдину мету. Однак навряд чи визначення управління як регулювання, якому властиві риси управління, поглиблює пізнання того й іншого поняття. Адже, не маючи уявлення про управління взагалі, важко переконати, що названі риси є саме рисами “управління”, а не іманентними рисами “регулювання”, “упорядкування” або якогось іншого явища [12, с. 15-16].

Наша позиція щодо співвідношення понять “державне регулювання” та “державне управління” відрізняється від окреслених вище підходів, які висловлюються в літературі, і ґрунтується на таких принципових моментах:

а) на рівні загальної науки управління поняття “регулювання” та “управління” майже ніколи не використовуються як ідентичні;

б) поняття “регулювання” та “управління” є різновидами організаційної діяльності (поняття “організація” є ширшим за ці поняття), а тому мають спільні риси, що розкривають їх сутність через визначення самого характеру організаційного впливу на певні суспільні об'єкти. І регулювання, і управління відображають організаційну діяльність, яка спрямована на упорядкування певних суспільних процесів та явищ. Таким чином, регулювання та управління відображають різні форми організаційної діяльності, яка забезпечує упорядкованість соціальних об'єктів та організацію цілеспрямованого впливу на них;

в) регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу.

Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Як відзначають автори монографії “Державне управління: від філософських основ до створення сильної та процвітаючої держави” в управління суб'єкт і об'єкт перебувають в постійному динамічному контакті, а вплив на об'єкт характеризується високою інтенсивністю і цілеспрямованістю. Об'єкт управління не запрограмований на самостійне досягнення цілей і тому потребує суб'єкта управління, тобто управління має “жорсткий” характер [17, с. 262].

Регулювання ж пов'язане не тільки з впливом на об'єкти управління, але й з впливом на навколишнє середовище, що передбачає високий ступінь альтернативності

поведінки керованих об'єктів. Об'єкт управління "програмується" не тільки на зовнішній вплив, але й на саморегулюцію; сам вплив суб'єкта у порівнянні з управлінням має більш "м'який" характер;

г) нерідко управління розглядається дослідниками як безперервний вплив, який забезпечує належне функціонування об'єкта, а регулювання – як комплексна дія, вплив, потреба в яких виникає лише в разі порушення рівноваги в діяльності об'єкта або з метою попередження таких порушень. Однак ми вважаємо, що подібне трактування поняття "регулювання" є обмеженим, оскільки регулювання забезпечує баланс у діяльності суб'єктів та структурі об'єкта, а відтак має характеристики безперервного комплексного впливу, а не тільки характеристики корекції та превенції;

д) державному регулюванню притаманні деякі ознаки, якості та елементи державного управління, що дозволяє констатувати спільну соціально-правову природу цих категорій. Однак зовнішня та внутрішня змістовна подібність організаційно-структурних якостей державного управління та регулювання не дає підстав висловлюватися про них як про однопорядкові чи супідрядні величини. І державне управління, і державне регулювання самі по собі є цілком цілісними, самостійними і незалежними важелями впливу на суспільні процеси та явища, здатними забезпечити досягнення соціально значущих результатів. Тенденції до ототожнення цих понять у науковій літературі є наслідком існування таких факторів: недостатній рівень дослідженості змісту та механізму державного регулювання; відсутність достатньої наукової аргументації принципів державного регулювання.

Вищенаведене дає нам змогу зробити висновок, що державне регулювання і державне управління є різнопорядковими поняттями. Зважаючи на це, не зовсім обґрунтованими видаються нам позиції, за яких дослідники намагаються включити одне поняття в інше і навпаки.

Державне регулювання і державне управління як різновиди організаційної діяльності мають спільні точки перетину, частково накладаються одне на одне, оскільки зрештою вони спрямовані на досягнення однієї мети (упорядкування соціальних об'єктів, процесів, переведення їх у бажаний стан); мають спільний суб'єкт – державу; використовують методи безпосереднього, прямого впливу на об'єкти.

Однак державне управління як вид діяльності органів держави має владний характер і передбачає насамперед організуючий та розпорядчий вплив на об'єкти управління через використання владними суб'єктами своїх повноважень. Як наслідок, державне управління має ознаки, характерні переважно для виконавчої влади. Так вважає переважна більшість фахівців з державного управління. Проте автор дотримується широкого підходу до розуміння суб'єктів управління, за яким, крім органів виконавчої влади, функції державного управління (в тому числі, так зване "регулююче" управління) здійснює законодавчий орган – парламент – шляхом прийняття законів, які регулюють різні сфери суспільних відносин.

Державне регулювання надає перевагу диспозитивному методу; і поруч із урядом, центральними органами виконавчої влади, державним регулюванням через прийняття відповідних законів, програм, займається і парламент, який в цих процесах, на нашу думку, відіграє основну роль.

Виходячи з того, що державне регулювання широко використовується у більшості сфер життєдіяльності суспільства, вважаємо, що державне регулювання є частиною державної політики, ліберальним важелем впливу держави на соціальні явища та об'єкти і їх навколишнє середовище, і передбачає створення державою умов для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому.

З позиції системно-структурного підходу державне регулювання є системою заходів комплексного характеру у всіх найважливіших сферах життєдіяльності суспільства, що здійснюються на основі певної системи принципів, відповідно до поставлених цілей та на виконання відповідних похідних від цілей функцій з метою оптимального впливу держави на відповідні об'єкти. У своїй сукупності цілі, функції, принципи та заходи державного регулювання утворюють цілісний системокомплекс – механізм державного регулювання.

Отже, підсумовуючи, можна відзначити, що загальновизнаного, єдиного та вичерпного поняття державного регулювання наукою державного управління та правовою наукою не сформовано, існуючі теорії, які описують це явище, як правило, пропонують відмінні за своїм змістом визначення та риси державного регулювання. Нерідко під час аналізу поняття “державне регулювання” та його змістовного навантаження дослідники, уникаючи чіткого формулювання, намагаються порівняти, співвіднести його з іншими способами упорядкування суспільних відносин, що призводить лише до невідповідного використання поняття, розбіжностей у його тлумаченні.

Ми розглядаємо державне регулювання як частину державної політики, що полягає у здійсненні уповноваженими державою органами системи заходів комплексного характеру у найважливіших сферах життєдіяльності суспільства з метою оптимального впливу на відповідні об'єкти на основі певної системи принципів, відповідно до поставлених цілей та на виконання похідних від цілей функцій, які утворюють цілісний механізм державного регулювання.

Використані джерела:

1. Державне управління: теорія і практика [Текст] / В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал [та ін.] ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
2. Сурмін Ю. Термінологічна система державного управління: сутність і перспективи становлення [Текст] / Ю. Сурмін // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2008. – № 4. – С. 5-14.
3. Популярна юридична енциклопедія [Текст] / В. К. Гіжевський, В. В. Головенко, В. С. Ковальський [та ін.] ; за ред. І. С. Чиж. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
4. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ [Текст] : підручник для слухачів і курсантів вищ. закл. освіти МВС України / В. М. Плішкін ; Національна академія внутрішніх справ України. – К. : Вид-во НАВСУ, 1999. – 701 с.
5. Концепція адміністративно-правової реформи [Текст] // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.
6. Бевзенко В. М. Концептуальні засади теорії державного регулювання [Текст] / В. М. Бевзенко // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: матеріали наук.-практ. конфер., (22 грудня 2006 р., м. Київ). – К. : Київс. нац. ун-т внутр. справ, 2006. – 360 с.

7. Большая советская энциклопедия [Текст] / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1975. – Т. 21. – 640 с.
8. Халипов В. Ф. Власть: основы кратологии [Текст] / В. Ф. Халипов. – М. : Луч, 1995. – 300, [3] с.
9. Халипов В. Ф. Власть: кратологический словарь [Текст] / В. Ф. Халипов. – М. : Республика, 1997. – 431 с.
10. Адміністративне право України: академічний курс. Т. 1. Загальна частина [Текст] : підручник: у 2 т. / голов. редкол. : В. Б. Авер'янов [та ін.]. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
11. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади [Текст] : навч. посібник / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко [та ін.]; за ред. Н. Р. Нижник; Укр. акад. держ. управління при Президенті України. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
12. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления [Текст] / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 292, [2] с.
13. Словник системного аналізу в державному управлінні [Текст] / Ю. П. Сурмін, Л. Г. Штика, В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 148 с.
14. Тихомиров Ю. А. Теория закона [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1982. – 257 с.
15. Регуляторна політика. Як оцінити наслідки регуляторних актів [Текст] : метод. посібник / С. М. Береславський, Г. М. Білоус, Д. В. Ляпін [та ін.]; за ред. Д. Ляпіна, С. Береславського. – К. : Ін-т конкурент. сусп-ва, 2002. – 128 с.
16. Дідківська Л. І., Головка Л. С. Державне регулювання економіки [Текст] : навч. посібник / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – К. : Знання-Прес, 2000. – 209 с.
17. Государственное управление: от философских оснований до созидания сильного и процветающего государства [Текст] : моногр. / Н. С. Березина, О. А. Высоцкий, И. И. Ганчеренок [и др.]; под ред. С. Н. Князева. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2007. – 461 с.
18. Словарь бизнес-терминов [Электронный ресурс]. – Режим доступа до словн.: <http://www.vusnet.ru/biblio/dict.aspx#find>.
19. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки [Текст] : навч. посібник / Д. М. Стеченко. – К. : МАУП, 2007. – 176 с.
20. Словарь-справочник по политологии [Электронный ресурс]. – Режим доступа до словн.: <http://www.vusnet.ru/biblio/dict.aspx#find>.
21. Про доповнення до Довідника типових професійних характеристик посад державних службовців [Електронний ресурс]: наказ Головного управління Державної служби України від 30 лист. 2001 р. № 94 // Право. Версія Проф.
22. Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз [Електронний ресурс]: Закон України від 05 лип. 2001 р. № 2586-III // Право. Версія Проф.
23. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]: Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III // Право. Версія Проф.
24. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 30 жов. 1996 р. № 448/96-ВР // Право. Версія Проф.
25. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28 чер. 1996 р. // Право. Версія Проф.

Дубчак Л. С., Снигур И. И. Государственное управление и государственное регулирование: понятие, признаки, соотношение.

В статье анализируются понятия государственного управления и государственного регулирования, определяются их существенные признаки и соотношение между собой.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, правовое регулирование, государственная политика.

Dubchak L., Snigur I. State administration and government control: concept, signs, correlation.

The concepts of state administration and government control are analysed in the article, their substantial signs and betweenness are determined by itself.

Keywords: state administration, government control, legal adjusting, public policy.