

4. Кримінальний кодекс України: Кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. Дата оновлення: 27.06.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14?find=1&text=%EА%EE%F0%F3%EF%F6#w11> (дата звернення 21.08.2019).

5. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 16.07.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 08.08.2019).

6. Про затвердження форми податкової декларації про майновий стан і доходи та Інструкції щодо заповнення податкової декларації про майновий стан і доходи : Наказ Міністерства фінансів України від 02.10.2015 р. № 859. Дата оновлення: 19.12.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1298-15> (дата звернення 08.08.2019).

МЕЛЬНИЧЕНКО Б. Б.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права

(Навчально-науковий інститут
права та психології Національного
університету «Львівська політехніка»)

УДК 35.078

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-5-2-10>

ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

У статті проаналізовано функції публічного управління. Акцентується увага на тому, що всі вони повною мірою відображають призначення та мету публічного управління, здійснюються від імені держави уповноваженими органами (особами). До них віднесено такі функції: а) основні; б) загальні; в) допоміжні (обслуговуючі).

Основні функції публічного управління породжуються основними завданнями і цілями публічного управління, забезпечують захист прав і свобод громадян та стабільність міжнародного становища держави. До них відносимо такі: 1) політико-адміністративні, що забезпечують функціонування державного механізму та стабільність конституційно встановлених суспільних відносин; 2) економічні, що уособлюють господарсько-організаційну діяльність держави; 3) соціальні, що покликані реалізовувати державну соціальну політику; 4) гуманітарні, що спрямовані на забезпечення функціонування та розвитку духовно-інтелектуальної сфери (освіти, науки і культури).

Під загальними функціями публічного управління розуміємо відносно відокремлені напрями управлінської діяльності. Вони є типовими для всього управлінського процесу та спрямовані на забезпечення ефективного функціонування системи публічного управління. Ці функції є об'єктивно невіддільними складниками будь-якого управлінського процесу, без яких останній є нездійсненним. До них відносимо такі: планування, регулювання, координацію, облік і контроль.

Допоміжні (обслуговуючі) функції публічного управління покликані забезпечувати дієздатність органів публічного управління. Саме в цьому й полягає їхній забезпечувальний і допоміжний характер. Прикметною рисою допоміж-



них функцій є спільність для всіх управлінських структур, без них діяльність останніх є неможливою. До них відносимо такі: кадрову, матеріально-технічну, діловодство та інше.

Усі функції публічного управління повною мірою відображають призначення та мету публічного управління, здійснюються від імені держави уповноваженими органами (особами).

Ключові слова: публічне управління, функції публічного управління, види функцій публічного управління.

The article analyzes the functions of public management. Attention is drawn to the fact that they all fully reflect the purpose of public management, carried out on behalf of the state by authorized bodies (persons).

The main functions of public management are generated by the main goals and objectives of public management, ensure the protection of the rights and freedoms of citizens and the stability of the international position of the state. These include: 1) political and administrative, ensuring the functioning of the state mechanism and the stability of constitutionally established public relations; 2) economic, which represent the economic and organizational activities of the state; 3) social, which are intended to implement state social policy; 4) humanitarian, aimed at ensuring the functioning and development of the spiritual and intellectual sphere (education, science and culture).

By the general functions of public management we mean relatively separate areas of management. They are typical of the entire management process and are aimed at ensuring the effective functioning of the public management system. These functions are objectively an integral part of any management process, without which the latter is impossible. These include: planning, regulation, coordination, accounting and control.

The auxiliary (serving) functions of public management are intended to ensure the capacity of public authorities. This is precisely what their support and ancillary character is. A salient feature of the auxiliary functions is the commonality for all management structures, without them the activity of the latter is impossible. These include: personnel, logistical, office and other.

All functions of public management fully reflect the purpose of public management, carried out on behalf of the state by authorized bodies (persons).

Key words: public management, public management functions, types of public management functions.

Вступ. Соціально-політичні події, що відбуваються сьогодні в Україні, як ніколи раніше загострили проблему впровадження нової моделі публічного управління, яка б відповідала як вирішенню поточних завдань, так і визначенню оптимальної стратегії подальшого розвитку нашої держави [1]. Очевидно, все це вплинуло на доктрину адміністративного права та систему термінологічного апарату, яка сьогодні має забезпечити законотворчий процес необхідною термінологією, досконалими та виваженими концепціями та практично корисними пропозиціями. У цьому контексті особливої значущості набуває виокремлення основних функцій публічного управління та їхніх сутнісних характеристик.

Різні аспекти проблеми формування та розвитку публічного управління розглядали такі вітчизняні вчені, як: М.В. Гордон, Н.В. Оленцевич, Є.І. Білокур, І.Л. Бородин, В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та інші.

Постановка завдання. Метою статті є виокремлення та аналіз функцій публічного управління.

Результати дослідження. Базовим для розкриття змісту поняття «функції публічного управління» є категорія більш загального порядку – «функції управління».



Передусім зазначимо, у найзагальнішому вигляді функція означає (лат. *functio* – виконання, здійснення) діяльність, обов'язок, призначення, роль; зовнішній прояв якого-небудь об'єкта; роль, яку виконує певний об'єкт або процес щодо цілого [2, с. 1430].

У науковій літературі знаходимо різні визначення категорії «функції управління». Наприклад, одна група вчених розуміє під ними специфічні види управлінської діяльності, що в сукупності сприяють забезпеченню досягнення певних цілей системи, визначають якісний поділ праці в підсистемі, що підлягає владному впливу, а також дають змогу організаційно виокремити виконавців процесу прийняття рішень або його окремих етапів [3; 4, с. 124]. Друга група – найбільш важливі, типові та стабільні управлінські дії [5, с. 10].

Щодо визначення категорії «функції публічного управління», у термінологічному словнику з публічного управління функції публічного управління трактуються як відносно відокремлені в процесі розподілу праці сфери управлінської діяльності, що відрізняються змістом, специфічними формами і методами вироблення та справляння впливу на керовані об'єкти [6, с. 189].

Загалом у науковій літературі є декілька підходів до класифікації функцій управління. Зупинімося докладніше на них.

Одним із перших дослідників, хто спробував систематизувати управлінські функції, був французький інженер і науковець Анрі Файоль. В основу запровадженої ним системи управління покладена адміністративна доктрина, що визначала суть і призначення адміністративних функцій. Взявши за критерій класифікації процесуальний підхід, учений виділив п'ять основних функцій управління (адміністрування), які, на його думку, характерні не тільки для виробничого сектору, а й для політичних, військових та інших організаційних структур, а саме: 1) передбачення – враховувати прийдешнє і виробляти програму дій; 2) організація – будувати подвійний – матеріальний і соціальний – організм установи; 3) розпорядження – змушувати персонал належним чином працювати; 4) координація – пов'язувати, поєднувати, гармонізувати всі дії і зусилля; 5) контроль – піклуватися про те, щоб усе відбувалося відповідно до встановлених правил і відданих розпоряджень [7, с. 77].

Такий перелік функцій став основою багатьох досліджень, хоча науковці внесли до нього чимало доповнень, уточнень і змін. Також для класифікування управлінських функцій наука пропонує розмежовувати групи цілей і типи виконуваних завдань управління. Зокрема, на думку В.Я. Малиновського, такі управлінські завдання умовно можна об'єднати у три великі групи:

1) до першої групи входять завдання, вирішення яких спрямоване на реалізацію загальнозначущих або публічних потреб відповідної соціально-політичної системи. Ці завдання породжують функції управління, які становлять основний зміст процесу управління. Вони відтворюють спрямованість зусиль адміністративного апарату на забезпечення життєво важливих потреб об'єктів управління;

2) до другої – ті, вирішення яких веде до утворення управлінської системи, її стабільності, надійності, розвитку. Вирішення цих завдань передбачає створення раціональних організаційних структур управління та можливостей їх удосконалення, оцінювання праці службовців та їхньої мотивації, контроль за діяльністю управлінської системи тощо. Для цієї групи завдань, що логічно називають загальними, характерні універсальні види (напрями) діяльності суб'єктів управління;

3) третю групу завдань, яку можна назвати допоміжною, становлять ті, що впливають із внутрішньої технології управлінської праці [8, с. 251].

Ці підходи до класифікації управлінських функцій дають нам змогу виокремити функції публічного управління: а) основні; б) загальні; в) допоміжні (обслуговуючі). На нашу думку, саме така класифікація дає можливість найбільш точно розкрити понятійну сутність категорії «публічне управління». Зупинімося докладніше на їхній характеристиці.

Наприклад, основні функції публічного управління породжуються основними завданнями і цілями публічного управління, забезпечують захист прав і свобод громадян та стабільність міжнародного становища держави. Основні функції публічного управління –



це ті, що покликані служити колективним (публічним) інтересам суспільства для вирішення завдань політико-адміністративного, економічного та соціокультурного характеру [8, с. 253–254]. До них відносимо такі:

1) політико-адміністративні, що забезпечують функціонування державного механізму та стабільність конституційно встановлених суспільних відносин: оборона країни (утримання армії, мобілізаційна робота, участь військ у міжнародних миротворчих операціях); національна безпека; охорона кордонів; зовнішня політика (зовнішні зносини, представництво країни за кордоном, захист прав співвітчизників за межами країни, зовнішня економічна політика); забезпечення правопорядку (охорона прав і свобод громадян, боротьба зі злочинністю, охорона власності та фізичних осіб, запобігання правопорушенням); політика в інформаційній сфері;

2) економічні, які уособлюють господарсько-організаційну діяльність держави: визначення стратегії соціально-економічного розвитку країни; регулювання правових аспектів функціонування ринкової економіки; вплив на діяльність суб'єктів господарювання та інтенсивність інвестиційних потоків через систему економічних регуляторів (державний бюджет, податки, кредитна політика, грошова, цінова політика тощо); здійснення структурної політики з метою інтенсифікації виробництва, підвищення його конкурентоспроможності на світових ринках; коригування соціальних параметрів суспільства безпосередньо через важелі соціальних гарантій, пільг, фінансування послуг, системи соціального страхування та інше;

3) соціальні, що покликані реалізовувати державну соціальну політику: захист трудових прав громадян; захист прав споживачів; соціальний захист безробітних; охорона праці та безпечної життєдіяльності;

4) гуманітарні, що спрямовані на забезпечення функціонування та розвитку духовно-інтелектуальної сфери (освіти, науки і культури): розвиток культури і мистецтва, театру і кінематографії, музейної справи, образотворчого мистецтва, книговидавництва; збереження культурної спадщини України; упорядкування та якісний розвиток мережі культурно-освітніх закладів; впровадження новітніх технологій у сфері освіти; розширення та вдосконалення форм отримання освіти; розвиток інформаційного простору; активізація пропаганди здорового способу життя, створення умов для належного фізичного виховання людини та її відпочинку [9, с. 31–32].

Під загальними функціями публічного управління слід розуміти відносно відокремлені напрями управлінської діяльності. Вони є типовими для всього управлінського процесу та спрямовані на забезпечення ефективного функціонування системи публічного управління. Ці функції є об'єктивно невіддільними складниками будь-якого управлінського процесу, без яких останній є нездійсненим. До них відносимо такі: планування, регулювання, координацію, облік і контроль.

Найперша загальна функція управління, що передує всім іншим, визначаючи їхню природу, – це планування. Планування залежить від ефективного аналізу зовнішнього середовища, об'єктивної оцінки власних ресурсів, вимагає спільних зусиль і участі всіх складових частин організації [10, с. 158].

Планування в публічному управлінні – це визначення його напрямів і завдань розвитку на відповідний період, методів і засобів їхньої реалізації, строків виконання визначених цілей, матеріальних ресурсів, необхідних для їхнього досягнення, кількісних і якісних показників розвитку процесів у системі публічного управління.

Планування може бути короткостроковим, середньо- і довгостроковим. Ефективним є довгострокове стратегічне планування, яке визначає таке: мету, що стоїть перед організацією; причини поставленої мети; ресурси для її досягнення [8, с. 272].

До завдань планування відносять такі: забезпечення цілеспрямованого розвитку; перспективне орієнтування і прогнозування проблем розвитку; координацію діяльності складників системи (як попереднє узгодження дій і реакцій на проблеми, що виникають у процесі виконання планів); створення об'єктивної бази для ефективного контролю; стимулювання трудової активності працюючих; інформаційне забезпечення працюючих (щодо цілей, прогнозів, термінів, ресурсних і інших умов проведення робіт) [11, с. 431].



У межах функції планування виділяють ще такі підфункції, як:

1) дослідження інформації – чітке визначення основних джерел інформації та вміння її кваліфіковано збирати та обробляти (до основних джерел інформації відносимо такі: нормативно-правові акти; управлінські рішення; оцінка умов і результатів діяльності органу, а також можливі зміни його функціонування; судова практика; аналітичні звіти органів виконавчої влади; рекомендації науки; узагальнений практичний досвід тощо);

2) прогнозування – передбачає розвиток і результат процесу (прогнозування – базовий етап стратегічного планування, в процесі якого на основі передбачення (оцінки) майбутнього стану зовнішнього середовища визначаються найбільш ефективні форми економічної та соціальної політики цілої системи, галузі, окремого органу);

3) програмування – взаємоузгодження системи заходів органів управління, спрямованих на ефективне розв'язання визначених проблем.

Ще однією загальною функцією публічного управління є регулювання. Ця функція управління забезпечує функціонування керованих процесів у межах заданих параметрів [12, с. 833]. Тобто під регулюванням слід розуміти сукупність прийомів і способів, за допомогою яких можна здійснювати вплив на суспільні відносини у різних сферах суспільного життя [13, с. 154].

Основним завданням функції регулювання є досягнення стабільності та вдосконалення публічного управління. Вона проявляється у прийнятті заходів щодо недопущення відхилень під час виконання завдань і цілей, поставлених перед публічним управлінням під час планування. Функція регулювання має значення для надання процесам управління певних напрямів і досягнення поставлених завдань [14].

Функція координації – це забезпечення узгодженості дій у роботі суб'єктів управління всіх ланок, встановлення нових, збереження та вдосконалення наявних зв'язків між ними. Координація забезпечує узгодженість дій між суб'єктами управління як однієї, так і різних ланок для ефективного вирішення поставлених завдань [15, с. 68]. Координація в публічному управлінні проявляється у формі взаємодії, співпраці, узгодженні спільних зусиль суб'єктів публічного управління.

Облік – це збирання, оброблення, аналіз і зберігання інформації про стан і динаміку розвитку управлінської системи, стан матеріальних можливостей учасників публічного управління, прийняті управлінські рішення і результати їх виконання. Облік здійснюється шляхом реєстрації, порівняння, зіставлення конкретних фактів про діяльність системи управління, наявність і витрати ресурсів та іншого. За його допомогою суб'єкти публічного управління мають інформацію про досягнення цілей управління, реалізацію управлінських рішень [16, с. 25].

Однією з найважливіших функцій у публічному управлінні є контроль. Функцію контролю визначають як метод спостереження і перевірки процесу функціонування та фактичного стану об'єкта, яким керують, із метою визначення обґрунтованості й ефективності прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог цих рішень, усунення негативних ситуацій та інформування про це органів управління [17].

Контроль стає можливим завдяки наявності суб'єкта, об'єкта управління та взаємозв'язку між ними. Суб'єктами контролю в публічному управлінні виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, відомчі органи, структурні підрозділи зазначених органів, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління тощо. Об'єктами контролю є такі: цілі, стратегії, процеси, функції і завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їхні структурні підрозділи та окремі виконавці. Взаємопов'язана сукупність контролюючого суб'єкта, контрольних дій і контролюваного об'єкта є організаційною системою контролю [18].

Є різноманітні види контролю в публічному управлінні, які визначають за певними критеріями, зокрема такі:

1) залежно від характеру організаційних зв'язків контролюючого та підконтрольного суб'єктів: а) внутрішній контроль – здійснюється в межах організаційної підпорядкованості



суб'єктів, які здійснюють контроль, і суб'єктів, чия діяльність перевіряється; б) зовнішній контроль – підпорядкованість суб'єктів, які здійснюють контроль, і суб'єктів, чия діяльність перевіряється, відсутня. Здійснення зовнішнього контролю забезпечується за допомогою таких видів контролю, як парламентський контроль; президентський контроль (хоча цей вид контролю може бути як зовнішнім, так і внутрішнім: наприклад, у разі президентської республіки); судовий контроль і контроль із боку громадськості;

2) залежно від місця суб'єкта (який здійснює контроль) в системі публічного управління виділяють контроль: а) з боку законодавчої влади (парламентський контроль); б) з боку президента (у разі президентської республіки) та його апарату (президентський контроль); в) з боку уряду (урядовий контроль); г) з боку центральних органів виконавчої влади; г) з боку місцевих органів виконавчої влади; д) з боку органів судової влади; е) з боку органів місцевого самоврядування; е) з боку громадськості (громадський контроль);

3) залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур виділяють: а) державний контроль – це одна з функцій державного управління, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єкта контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами); б) громадський контроль – один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян і самими громадянами. Суб'єктами громадського контролю є громадські об'єднання і політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни. Громадський контроль суттєво відрізняється від інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави. Їхні контрольні повноваження зазвичай не мають юридично владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер;

4) залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, виділяють: а) попередній контроль, що має на меті не допустити прийняття незаконних рішень органами публічного управління; б) поточний (оперативний) контроль – спрямований на перевірку виконання суб'єктами владних повноважень поставлених перед ними завдань і виконання ними своїх функцій; в) наступний контроль – стосується перевірки вже прийнятих рішень органів публічного управління;

5) залежно від призначення контролю виділяють: а) загальний, що охоплює всі сторони діяльності контролюваного суб'єкта; б) цільовий контроль окремого напрямку роботи [19].

Функцією публічного управління, яка пронизує всі вищеперелічені функції, є функція ухвалення рішень [20, с. 149]. Управлінське рішення – це результат вибору суб'єктом управління найкращої альтернативи, спрямованої на розв'язання певної управлінської проблеми. Основна мета управлінського рішення – забезпечити координуючий вплив на об'єкт управління для досягнення сукупностей цілей і завдань управління [21].

На рівні публічного управління управлінські рішення мають свої особливості. Вони різноманітні, багаторівневі та мають різну владну силу. Одні з них формуються на рівні вищих і центральних органів державної влади та спрямовані на вирішення найважливіших проблем держави, інші є проміжними або допоміжними і приймаються на місцевому чи регіональному рівнях. Від їхньої своєчасності та обґрунтованості залежить не тільки ефективність публічного управління, але й добробут громадян.

Крім основних і загальних функцій, до функцій публічного управління належать також допоміжні (обслуговуючі) функції. Вони покликані забезпечувати дієздатність органів публічного управління. Саме в цьому й полягає їхній забезпечувальний і допоміжний характер. Прикметною рисою допоміжних функцій є спільність для всіх управлінських структур, без них діяльність останніх є неможливою [8]. До допоміжних (обслуговуючих) функцій публічного управління можна віднести такі: кадрову, матеріально-технічну, діловодство та інші.

Висновки. Отже, функції публічного управління – це зумовлені цілями та завданнями публічного управління види (напрями) діяльності суб'єктів публічного управління, спрямо-



вані на досягнення спільних цілей. До них відносимо такі: а) основні; б) загальні; в) допоміжні (обслуговуючі).

Список використаних джерел:

1. Гордон М.В., Оленцевич Н.В., Колісник І.О. Моделі публічного управління: порівняльний аналіз та пропозиції для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Київ, 2018. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1207>.
2. Советский энциклопедический словарь / глав. ред. А.М. Прохоров. 2-е изд. Москва : Советская энциклопедия, 1983. 1600 с.
3. Алексеев А.А., Имаев Д.Х., Кузьмин Н.Н. Теория управления : учебник. Санкт-Петербург : СПбГЭТУ ЛЭТИ, 1999. 434 с.
4. Адміністративне право України : підручник / кол. авт.: Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 543 с.
5. Цабрия Д.Д. Проблемы установления правового положения органов управления : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1976. 18 с.
6. Публічне управління : термінологічний словник / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петрос та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петрос. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
7. Менеджмент організацій і адміністрування : навч. посібник / М.І. Небава, О.Г. Ратушняк. Вінниця : ВНТУ, 2012. 108 с.
8. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посібник. 3-є вид. переробл. та допов. Київ : Атіка, 2009. 608 с.
9. Немець Л.М., Яковлева Ю.К., Полевич І.О. Муніципальне управління : навч. посібник. Харків : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2013. 74 с.
10. Тарнавська Н.П., Пушкар Р.М. Менеджмент: теорія та практика : підручник. Тернопіль : Карт-бланш, 1997. 456 с.
11. Державне управління : підручник : у 2 т. / ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. Київ : Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
12. Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. 4-е изд. Москва : Ин-т новой экономики, 1999. 1245 с.
13. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. 544 с.
14. Понікаров В.Д., Веретельник Л.К. Адміністративне право : конспект лекцій. Харків : ХДЕУ, 2004. 100 с.
15. Білокур Є.І. Функції державного управління в межах керуючої системи. *Право та державне управління*. Запоріжжя, 2016. № 4. С. 66–71.
16. Бородін І.Л. Функції публічного управління. *Повітряне і космічне право*. Київ, 2014. № 3. С. 24–29.
17. Загуменник В.І., Проценко В.В. Державне управління та виконавча влада в Україні : навч. посібник / за заг. ред. О.Д. Крупчана. Бендери : Поліграфіст ; Київ, 2015. 295 с.
18. Державне управління : навч. посібник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; за ред. А.Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
19. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
20. Кабушкин Н.И. Основы менеджмента: учеб. пособие. Минск : Новое знание, 2002. 336 с.
21. Орлів М.С. Підготовка і прийняття управлінських рішень : навч.-метод. матеріали / упоряд. Г.І. Бондаренко. Київ : НАДУ, 2013. 40 с.

