

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

На правах рукопису

БІЛОКУР Євгенія Ігорівна

УДК 342.92:35.07(477)

**ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТТЯ,
ОСОБЛИВОСТІ, ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне
право

Дисертація

на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Науковий керівник

КІВАЛОВ Сергій Васильович,

доктор юридичних наук, професор

Одеса – 2015

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	12
1.1. Стан розвитку наукової думки щодо функцій державного управління.....	12
1.2. Поняття та сутність функцій державного управління.....	19
1.3. Взаємозв'язок і співвідношення понять «функції державного управління», «функції органів державного управління», «управлінські функції», «форми державного управління», «методи державного управління».....	40
Висновки до розділу 1.....	48
РОЗДІЛ 2. ВИДИ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	55
2.1. Класифікація функцій державного управління та її значення у процесі державно-управлінської діяльності.....	55
2.2. Державне планування, державне регулювання як соціально-орієнтовані функції державного управління.....	74
2.3. Державний контроль та управління об'єктами державної власності як соціально-орієнтовані функції державного управління.....	102
2.4. Внутрішньо-орієнтовані функції державного управління.....	127
Висновки до розділу 2.....	142
РОЗДІЛ 3. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ	149
Висновки до розділу 3.....	163
ВИСНОВКИ.....	166
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	174

ВСТУП

Актуальність теми. Процеси кардинальної політичної, економічної та соціальної трансформації, що відбуваються в Україні, актуалізують проблеми державного управління, особливо у контексті адміністративно-правової реформи, та знаходять своє висвітлення у сучасних дослідженнях у галузі адміністративного права. Важливість цього питання обумовлена як на теоретичному рівні наукового знання, так і на практичному рівні – насамперед, необхідністю удосконалення і розвитку ефективного державного управління в Україні, вирішення проблеми внутрішньої специфіки державного управління, як окремого виду діяльності держави, та необхідністю правової регламентації елементів системи державного управління.

Діяльність із державного управління у незалежній Україні не втратила своєї значущості порівняно з радянським періодом, проте її характер та призначення притерпіли кардинальних перетворень та оновлень. Замість домінуючої у колишньому тоталітарному суспільстві «державоцентристської» ідеології впроваджується нова – «людиноцентристська», що передбачає служіння осіб, які наділені владними повноваженнями, на користь загального блага людей. Акцентуючи увагу на процесах демократичних реформ в Україні, поряд з обґрунтуванням нової «людиноцентристської» ідеології має бути ґрунтовно переосмислені характер, спрямованість та зміст державного управління. Причому державне управління є і як засобом, завдяки якому здійснюються утвердження принципів правової держави, так і об'єктом, який потребує реформування на основі нових цінностей суспільного та державного розвитку. Важливим свідченням актуальності висвітлення питань, пов'язаних із державним управлінням, є переконання більшості як юристів-теоретиків, так і практиків, що поза системними змінами у галузі державного управління є неможливими

будь-які успішні реформи чи то в соціальній, чи в економічній, чи в політичній сфері.

Запроваджуються нові концепції державно-управлінської діяльності. Відповідно зазнає змін та трансформацій функціональний зміст самого державного управління. Від правильного визначення та розподілу функцій державного управління залежать й інші параметри системи державного управління у цілому: структура і розподіл функцій державного управління між суб'єктами державної управлінської діяльності, а, відповідно, і розподіл повноважень тощо. Проблема функцій державного управління є постійною в процесі удосконалення державної управлінської діяльності, і саме тому особливої уваги набуває необхідність наукового осмислення категорії «функції державного управління».

Питання функцій державного управління певною мірою було висвітлено у дисертаціях: І.К. Залюбовської «Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління», поданій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (2002); В.Я. Малиновського «Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади», поданій на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук (2002); В.М. Гарашука «Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні», поданій на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук (2003); А.М. Волощука «Теоретико-правові аспекти реалізації державного управління в умовах демократизації політичної системи» (2004), поданій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук; О.Д. Крупчан «Організація виконавчої влади в Україні», поданій на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук (2012).

Водночас, відсутність системного монографічного дослідження сучасних функцій державного управління, їх особливостей, класифікації і правового регулювання зумовлює необхідність здійснення монографічного дослідження теоретико-правових засад функцій державного управління, їх

класифікації та встановлення переліку функцій державного управління, виокремлення особливостей кожної з них та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Системи адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи», що є складовою частиною теми «Традиції і новачі у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970).

Мета і задачі дослідження. Метою дослідження є формування системи теоретичних знань щодо поняття, правової природи, видів функцій державного управління, їх особливостей, значення у процесі державно-управлінської діяльності у контексті реформування державного управління та переосмислення основних положень адміністративного права, а також вироблення на цій підставі рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання суспільних відносин у цій сфері.

Зазначена мета обумовила постановку та вирішення таких задач:

охарактеризувати стан наукових досліджень щодо функцій державного управління;

визначити сутність та надати характеристику функціям державного управління у контексті переосмислення значення і ролі як адміністративно-правової науки, так і державного управління;

визначити та охарактеризувати взаємозв'язок функцій державного управління із суміжними категоріями – «функції органів державного управління», «управлінські функції», «методи і форми державного управління»;

конкретизувати класифікацію функцій державного управління за критерієм їх спрямованості та визначити її роль у державній управлінській діяльності;

охарактеризувати особливості соціально-орієнтованих функцій державного управління та організаційні засади їх здійснення;

надати характеристику та розкрити зміст внутрішньо-орієнтованих функцій;

виявити проблемні питання процесу реалізації функцій державного управління в сучасних умовах України;

сформулювати рекомендації і пропозиції щодо удосконалення законодавчого регулювання функцій державного управління.

Об'єктом дослідження є державне управління як правове явище.

Предметом дослідження є поняття, особливості і правове регулювання функцій державного управління.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є система принципів, підходів і методів наукового пізнання. В основу дослідження покладено такі принципи діалектичного пізнання як історизм, об'єктивність, конкретність, детермінізм, розвиток, протиріччя тощо. У процесі дослідження функцій державного управління, проблем їх реалізації та визначення основних напрямів їх вирішення використано діалектичний підхід.

Зокрема на загальнонауковому рівні було застосовано формально-логічні методи пізнання, а також методи порівняння, класифікації; на спеціально-науковому рівні – конкретно-соціологічні методи, метод системно-структурного аналізу, юридико-догматичний метод. Використано загальнонаукові методи: структурний, функціональний, системний аналіз. Методи гіпотези, синтезу, порівняння, класифікації, аналізу, індукції, дедукції знайшли своє застосування під час опрацювання доктринальних досягнень з відповідної тематики і дослідження поняття та сутності функцій державного управління, їх ознак та різновидів (п.п. 1.1, 2.1–2.4). Системно-

структурний аналіз використано для характеристики функцій державного управління в системі державного управління, підсистем суб'єктів та об'єктів державного управління у межах кожної виокремленої функції, а також для встановлення взаємозв'язків між нормами права з різних джерел та виявлення правових колізій та прогалин правового регулювання (п. 1.2, р. 2). Значну кількість теоретичних проблем вирішено за допомогою єдності методу сходження від абстрактного до конкретного (п. 1.2, р. 2). Юридико-догматичний метод використано для тлумачення норм права, виявлення недоліків у їх конструюванні та формулюванні пропозицій щодо усунення вад правового регулювання реалізації функцій державного управління (р. 3).

Науково-теоретичне підґрунтя для підготовки дисертації становлять праці таких провідних фахівців у галузі адміністративного права, загальнотеоретичної юриспруденції та теорії державного управління, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, І.Л. Бачило, О.І. Бедний, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, А.М. Волощук, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, І.С. Зав'ялова, І.К. Залюбовська, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Б.М. Лазарєв, В.Я. Малиновський, Т.В. Маматова, Н.Р. Нижник, Д.М. Павлов, Н.С. Панова, Г.Х. Попов, О.Ф. Скакун, Ю.М. Старілов, Ю.О. Тихомиров, В.Є. Чіркін, О.І. Ющик та ін.

Нормативно-правовою основою дослідження стали Конституція і закони України, нормативно-правові акти Президента України і Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади.

Емпіричну базу дослідження становлять експертні оцінки, присвячені питанням ефективності здійснення державного управління.

Наукова новизна одержаних результатів обумовлена тим, що уперше на дисертаційному рівні надано системну характеристику функціям державного управління у сучасних умовах розвитку як адміністративного права, так і державного управління, охарактеризовано особливості функцій

та їх види, визначено стан їх правового регулювання та надано пропозиції та рекомендації щодо його удосконалення.

У результаті здійсненого дослідження сформульовано ряд положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих із яких є:

уперше:

надано системну характеристику соціально-орієнтованих та внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління із визначенням їх переліку;

визначено поняття «державне регулювання» як функції державного управління, що має прояв у впливові держави (в особі державних органів) на суспільні відносини та зв'язки, які характеризуються високою суспільною значущістю і відсутністю дієвих механізмів саморегулювання, шляхом встановлення, відміни і коригування правил і меж поведінки учасників цих відносин;

виявлено опосередковану належність надання адміністративних послуг до функцій державного управління, зумовлену: а) безальтернативністю вибору суб'єкта надання адміністративної послуги; б) наявністю законодавчого закріплення способу поведінки суб'єкта звернення за адміністративною послугою.

виокремлено управління об'єктами державної власності як функцію державного управління та визначено її зміст;

встановлено та обґрунтовано відмінність між внутрішньо-орієнтованими функціями державного управління та внутрішньо-апаратним управлінням.

удосконалено:

розмежування понять: «публічне адміністрування», «державне врядування» і «державне управління»; «управлінські функції», «функції державного управління» і «функції органу державного управління»;

розмежування понять «контроль у державному управлінні» та «контроль як функція державного управління»;

набули подальшого розвитку:

класифікація функцій державного управління у залежності від спрямованості на соціально-орієнтовані і внутрішньо-орієнтовані;

зміст функцій: державне планування, державне регулювання, державний контроль, кадровий менеджмент, організація, координація;

теза щодо необхідності здійснення Національним агентством України з питань державної служби, як органу функціонального управління, системного та методологічно обґрунтованого функціонального обстеження суб'єктів державного управління;

пропозиція щодо віднесення на законодавчому рівні Національні комісії з регулювання до центральних органів виконавчої влади, передбачивши їх особливий статус – порядок формування;

розгляд контролю як родового поняття щодо нагляду, моніторингу, аудиту;

теза щодо непослідовності оптимізації ЦОВВ у частині:
а) виокремлення ряду служб, зміст діяльності яких більше відповідає природі інспекції; агентств, які не здійснюють управління об'єктами державної власності, а більше відповідають природі служб (Державне агентство з питань кіно); б) виокремлення ряду агентств, які функціонально не відповідають названому критерію в Законі «Про центральні органи виконавчої влади». Це Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань державної служби, Державне агентство України з питань кіно, оскільки головним призначенням цих органів не є управління об'єктами державної власності.

теза про необхідність прийняття структуруючого нормативно-правового акта, з метою створення дієвої системи державного планування та ефективної реалізації планування у державній управлінській діяльності;

положення щодо кардинального підвищення якості планувальних документів у державному управлінні з метою інформування суспільства стосовно цілей, шляхів і напрямків їх розвитку;

твердження про необхідність визначення чітких критеріїв віднесення центральних органів державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що висновки і пропозиції, які містяться в дисертації, можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальшої розробки наукових проблем щодо сутності функцій державного управління, їх класифікації, а також змісту та характеристики окремих функцій;

правотворчості – для надання пропозицій щодо удосконалення Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про управління об'єктами державної власності» тощо;

правозастосовній діяльності – для надання пропозицій щодо удосконалення процесу державної управлінської діяльності;

навчальному процесі – при викладанні курсу «Адміністративне право України» та похідних від нього спеціальних курсів в юридичних вищих навчальних закладах, а також під час підготовки монографій, підручників, посібників.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Основні результати дослідження було апробовано на: міжнародній науково-практичній конференції «Правове життя сучасної України», Національний університет «Одеська юридична академія» (м. Одеса, 16–17 травня 2013 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16–17 травня 2014 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Сучасний вимір держави і права» (м. Львів, 30–31 травня 2014 р.); міжнародній науково-практичній

конференції «Права та свободи людини і громадянина: механізм їх реалізації та захисту різними галузями права» – «Práva a slobody človeka a občana: mechanizmus ich implementácie a ochrany rôznych oblastiach práva» (м. Братислава, Словацька Республіка, 19–20 вересня 2014 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України» (м. Одеса, 16–17 травня 2015 р.).

Результати дослідження було використано при викладанні відповідних тем із навчального курсу: «Адміністративне право України».

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертації містяться у 12 публікаціях, у т.ч. 6 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, та 1 – у зарубіжному науковому виданні.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Стан розвитку наукової думки щодо функцій державного управління

Сукупність теоретико-правових питань, пов'язаних із функціями державного управління, являє собою досить широке поле дослідження. Ця категорія є предметом дослідження науковців як у рамках адміністративного права, так і в рамках теорії державного управління, практично нерозривними одне з одним і одночасно у тісному взаємозв'язку з іншими правовими явищами. Дослідження сутності цієї категорії відбувається також крізь призму менеджменту, управління бізнесом, юридичної науки.

За радянського періоду предметом дослідження науки адміністративного права і теорії державного управління були переважно функції органів державного управління. Дослідження ж функцій державного управління здійснювалося для виявлення загальнородових ознак функцій органів. Іншими словами, дослідження функціонального аспекту державного управління зводилося до окреслення та вивчення функцій органів державного управління радянської держави.

Органами державного управління визнавалися Рада Міністрів СРСР, Ради Міністрів союзних республік, союзні і республіканські міністерства, союзні і республіканські державні комітети, комітети, головні управління та інші органи, які створювалися при Раді Міністрів СРСР, Радах Міністрів союзних республік, а також місцеві (регіональні) органи державного управління. Вчені досліджували функції органів управління, їхні види та критерії класифікації, обумовленість змісту функцій управління цілями та завданнями державного управління.

Широко вивчалися питання носіїв функцій управління – державних органів, природа нормативних актів, в яких фіксувалися функції управління,

юридичне забезпечення реалізації функцій управління, співвідношення функцій та компетенції органів управління тощо.

Зазначені питання досліджували В.Б. Авер'янов [1], В.Г. Афанасьєв [2], Ю.М. Козлов [3], Б.П. Курашвілі [4], Б.М. Лазарєв [5], М.І. Піскотін [6], В.І. Попова [7], Л.А. Симонян [8], Д.Д. Цабрія [9], Ц.А. Ямпольська [10] та ін. Окремі роботи було присвячено також матричним функціональним схемам організації та діяльності органів управління (І.Л. Бачило, Х.Я. Калла) [11; 12].

Зазначені дослідження не втрачають свого теоретичного значення й корисності для сучасної вітчизняної науки адміністративного права. У той же час, запозичуючи наукові здобутки тих років, слід враховувати дію політичних, соціологічних та економічних чинників, які зазнали радикальних змін після проголошення незалежності, внаслідок чого істотно змінилося законодавство, змінилася система державних органів тощо.

Отже, на нашу думку, існуючі теоретичні погляди щодо розглядуваної проблематики потребують оновлення та уточнення. Зокрема, першочергову увагу слід приділити вивченню функцій державного управління: їхньої сутності, видів, ролі, класифікації тощо.

У науковій літературі різні автори при визначенні сутності державного управління, функцій держави, функцій управління, функцій органу управління, функцій органу виконавчої влади вкладають різні змісти у ці поняття. Тому слід зазначити, що на будь-якому рівні методологічних знань обов'язковою є достатня визначеність у пізнавальному об'єкті, тобто у тому, яке саме суспільне явище розуміється як державне управління. Акцент на цьому слід робити тому, що у вітчизняній юридичній літературі тривалий час дискутувалося питання щодо співвідношення так званих «широкого» та «вузького» тлумачень поняття «державне управління». Причому, останніми роками переважала тенденція широкого його розуміння. Проте кожен із цих варіантів є виправданим лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання цього поняття. Іншими словами, у кожному випадку те чи інше тлумачення державного управління та

відповідно їх функцій повинно мати відповідне методологічне обґрунтування.

Першим в українській науково-пізнавальній літературі виданням, в якому систематично викладено основні аспекти державного управління та функцій державного управління, став навчальний посібник «Державне управління: теорія і практика за редакцією В.Б. Авер'янова» [13], в якому акцент було зроблено на організаційно-правових особливостях державного управління. При цьому характерною рисою видання є те, що в ньому представлено матеріали учених, багато з яких посідають провідні позиції у вітчизняній державно-правовій науці.

При дослідженні стану наукової думки щодо категорії функції державного управління необхідно також звернути увагу і на навчальний посібник Н.Р. Нижник та О.А. Машкова «Системний підхід в організації державного управління» [14]. Спираючись на світову практику і теорію державного управління, автори цього посібника серед функцій державного управління виокремлюють загальні, спеціальні та забезпечуючі. Трактуючи загальні функції як такі, що характерні для будь-якого управлінського процесу, ці автори зараховують до цієї групи такі функції як планування, організацію, регулювання, роботу з персоналом, контроль. Виходячи з того, що види і зміст спеціальних функцій управління обумовлюються відповідною сферою чи діяльністю управління, зазначені науковці називають ці функції основними або головними, оскільки для їх реалізації утворюються системи управління. До забезпечуючих (допоміжних) функцій за класифікацією авторів належать: кадрова, матеріально-технічна, фінансова.

Дещо схожі з поглядами Н.Р. Нижник і О.А. Машкова щодо класифікації функцій державного управління за критерієм змісту, характеру і обсягу впливу є погляди колективу авторів навчального посібника (А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко), який побачив світ уже на початку нинішнього століття [15].

Але більший інтерес для цього дослідження становить не навчальна, а суто наукова література – перш за все, монографічні та дисертаційні дослідження періоду незалежної України.

Слід сказати, що на теперішній час в Україні фундаментальні праці присвячуються дослідженню функцій органів виконавчої влади або функцій державного управління у певній галузі, проте системне дослідження на загальнотеоретичному рівні функцій державного управління у контексті реформування державного управління та переосмислення основних положень адміністративного права відсутнє.

Більшість вчених побіжно, у контексті розгляду інших питань, торкаються питання функцій державного управління. При цьому, дуже часто наводяться усталені визначення та класифікації цієї категорії, запропоновані ще радянськими вченими, без обґрунтування їх виокремлення у сучасній державній управлінській діяльності. У цілому не називаються також переліки функцій, що належать до виокремлюваних науковцями видів. Не звертається увага саме на узагальнення проблем реалізації функцій державного управління. Хоча на сучасному етапі розвитку політико-управлінської науки ряд авторів не залишає спроб розкрити та проаналізувати функціональний зміст державного управління, що є запорукою ефективного впливу органів виконавчої влади на вирішення важливих соціально-економічних проблем держави.

Ускладнюється вивчення функцій державного управління й тим, що відсутнє чітке концептуальне визначення сутності державної управлінської функції. Як результат, на теперішній час процеси оптимізації функцій органів державного управління не мають достатнього теоретичного обґрунтування.

Отже, незважаючи на те, що категорія «державне управління» є провідною в науці адміністративного права, досі в рамках цієї науки немає жодного комплексного дослідження, яке відображало би функціональний зміст сучасного вітчизняного державного управління у цілому.

Разом із тим, слід назвати цілу низку робіт, в яких тією чи іншою мірою опосередковано робилися спроби вирішення цієї наукової проблеми. Ці розробки мають, як правило, фрагментарний характер, де управлінські функції розглядаються у загальному контексті розв'язання інших теоретичних задач. Окремі автори вивчали функції управління, що стосувалися лише певних аспектів діяльності суб'єктів державного управління або ж певних функцій державного управління тощо.

У дослідженні В.Я. Малиновського «Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади» [16] науково осмислено управлінські функції, надано їх визначення та зроблено описання, запропоновано їх класифікацію; проаналізовано особливості організації, функціонування системи органів виконавчої влади сучасної України та стан реалізації ними основних функцій державного управління; виходячи із концептуальних засад модернізації ролі, функцій держави та функцій виконавчої влади в умовах трансформаційного періоду та становлення громадянського суспільства, сформульовано висновки та надано рекомендації щодо оптимізації управлінських функцій, насамперед, у напрямку підвищення якості правової регламентації розподілу функцій в апараті державного управління та удосконалення структурно-функціональної побудови системи виконавчої влади, її органів та підрозділів.

У роботі А.А. Манжули «Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект» [17] на підставі аналізу основних аспектів діяльності органів місцевої виконавчої влади як суб'єктів державного управління сформульовано особливості, функції, задачі, цілі, методи та принципи цього виду державної діяльності. Надано характеристику генезису історичної еволюції та форм інституту державного управління на місцях. Вивчено його головні аспекти та компоненти, а також співвідношення компетенції, повноважень, сфер безпосереднього впливу та діяльності органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Досліджено основні напрями діяльності державного управління в регіонах.

Загально-теоретичним проблемам державного управління присвячено працю А.М. Волощука «Теоретико-правові аспекти реалізації державного управління в умовах демократизації політичної системи» [18]. Дисертацію присвячено аналізу правових проблем реалізації державного управління в умовах становлення демократичного типу політичної системи. Розглянуто теоретико-методологічні підходи до вивчення сутності і змісту поняття державного управління з акцентуванням на висвітленні таких проблем, як специфіка трансформації форм та методів державного управління в умовах модернізації та розробка нових концептуальних підходів в організації державного управління у ході реалізації державно-правової реформи, удосконалення системи виконавчої влади і розвитку адміністративного права.

Багато робіт присвячено функції контролю в державному управлінні. Серед них дисертація І.К. Залюбовської «Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління» [19]. Дисертація присвячена комплексному дослідженню парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади як засобу забезпечення законності у сфері державного управління. Корисним для нашої теми дослідження були загальнотеоретичні питання державного контролю, яких досліджено у даній роботі.

В.М. Гаращук у своїй дисертації «Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні» [20] здійснив аналіз теоретико-правових проблем забезпечення законності і дисципліни у сфері державного управління шляхом контролю, нагляду. У роботі визначаються поняття, цілі, загальні риси та особливості, зміст та призначення контролю та нагляду в державному управлінні, предмет, об'єкт та суб'єкт контролю та нагляду в державному управлінні, загальні напрямки, види та умови контролю та нагляду у сфері державного управління, принципи, форми та методи контролю і нагляду, проблеми організаційно-правового забезпечення контролю і нагляду в державному управлінні, контрольні провадження, їх

види, тенденції розвитку та законодавчого регулювання, інші теоретичні питання за предметом дослідження. Розглянуто також проблеми удосконалення системи і повноважень ряду контролюючих органів, подано пропозиції щодо удосконалення їх роботи та нормативної бази контролю.

У дисертаційному дослідженні Л.Р. Білої-Тіунової «Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання» досліджено питання щодо цілей, функцій та механізмів державного управління службовою кар'єрою, виокремлено та охарактеризовано суб'єктів, що здійснюють політичне та функціональне управління службовою кар'єрою. Визначено поняття та структуру режиму службової кар'єри, охарактеризовано її елементи, встановлено стан правового регулювання та надано пропозиції щодо його удосконалення [21].

О.Д. Крупчан у своїй роботі «Організація виконавчої влади в Україні» [22] досліджує об'єктивні закономірності організаційно-правових відносин, що виникають у системі державного управління, а також між органами влади та іншими суб'єктами публічних правовідносин при здійсненні публічної влади. Визначено закономірності та тенденції процесів централізації та децентралізації у сфері державного управління. З'ясовано змістовний зв'язок виконавчої влади з державним управлінням та на цій основі вироблено доктринальне розуміння як виконавчої влади, так і державного управління. Досліджено співвідношення політики й управління стосовно виконавчої влади, на основі чого сформульовано доктринальну позицію щодо визначення оптимального способу державного управління ринковою економікою. Запропоновано концепцію підвищення відповідальності органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Підготовлено пропозиції щодо оптимізації державного управління, а також внесення змін до чинного законодавства України для реалізації концепції змістовного зв'язку виконавчої влади з державним управлінням.

Усі ці питання є позитивною основою для дослідження і самих функцій державного управління.

Можна навести ще ряд дисертаційних досліджень, в яких висвітлювалися питання функцій державного управління, проте всі вони мають фрагментарний характер та у цілому відображають усталені погляди науковців. Усе вищезазначене свідчить, що запропонована наукова проблема потребує серйозного осмислення і вивчення у комплексному науковому дослідженні стосовно функцій державного управління.

1.2. Поняття та сутність функцій державного управління

Дослідження функцій державного управління необхідно розпочати із визначення самого державного управління. Питання щодо визначення поняття «державне управління» становить одну з ключових проблем у сучасних дослідженнях як у галузі адміністративного права, так і в юридичній науці в цілому. Очевидно, що визначення та правове закріплення таких елементів державного управління як задачі, функції, методи, форми державного управління, закріплення, у свою чергу, правового статусу органів державного управління та їх функціонально-організаційна структура залежать від визначення поняття самого державного управління.

До теоретичних проблем державного управління зверталось багато вчених і тому поняття «державне управління» достатньо широко висвітлено у ряді наукових праць. Вагомий вклад у розвиток теоретичних основ щодо визначення ознак та правової природи поняття «державне управління» внесли такі вітчизняні вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, О.Ф. Скакун, О.І. Ющик; російські дослідники: Г.В. Атаманчук, І.Л. Бачило, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарєв, Г.Х. Попов, Ю. М. Старілов, Ю.О. Тихомиров, В.Є. Чіркін та ін. Крім того, останніми роками спеціальним питанням державного управління було присвячено дисертаційні дослідження А.М. Волощука, І.С. Зав'ялової, Д.М. Павлова, Н.С. Панової та ін. Проте слід зазначити, що у

науковців до цього часу немає однастайності у тлумаченні категорії «державне управління».

Таким чином, важливими є висвітлення та аналіз основних теоретико-методологічних підходів щодо визначення поняття «державне управління».

Термін «державне управління» широко використовувався в законодавстві радянського періоду й ототожнювався з виконавчо-розпорядчою діяльністю. Конституція України [23], прийнята 28 червня 1996 року, відмовилася від прямого використання терміна «державне управління» і застосувала термін «виконавча влада». Пояснюється це конституційним проголошенням принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України). Це, у свою чергу, призвело до певних складнощів у розумінні цих категорій. На теперішній час в Україні відсутнє визначення поняття державного управління на законодавчому рівні. Однак, незважаючи на відсутність легальної дефініції, категорія державного управління не втрачає свого значення з огляду на те, що державне управління – це реальність, без якої не може функціонувати державно-владний механізм.

У свою чергу, прогалини як в теорії, так і в законодавстві, породжують різноманітні дискусії з приводу визначення цієї категорії та значні труднощі у розкритті її структури, елементів механізму та їх правовому закріпленні. У результаті в різних навчальних та монографічних виданнях можна виявити безліч визначень поняття державного управління.

Крім того, як зазначає В.Б. Марченко, перш за все, сама науково-галузева підвідомчість цієї категорії як предмета дослідження оцінюється по-різному [24, с. 107]. Державне управління як надзвичайно вагома складова змісту діяльності держави вивчається багатьма науками – загальноуправлінськими, економічними, соціологічними, політичними, юридичними тощо. В.Б. Авер'янов справедливо говорив про те, що на теперішній час існує певний «конгломерат міждисциплінарних знань» про державне управління [25, с. 7].

У науковій літературі визнається, що у становленні і розвитку вітчизняної теорії державного управління величезну роль відіграла наука адміністративного права, якій належить історичний пріоритет у дослідженнях проблем державного управління. Але увага акцентується на тому, що оскільки тривалий час дослідження проблем державного управління здійснювалися винятково представниками цієї науки, цей факт змушував адміністративно-правову науку виходити за її природні межі та охоплювати предмет державного управління. Об'єктивні причини такого «ухилу» адміністративно-правової науки зазначалися провідним радянським вченим Б.М. Лазарєвим [5, с. 95–96]. У цілому тенденція зосередження уваги вчених-адміністративістів на проблематиці теорії управління – замість того, щоб точніше визначитись із самостійним предметом власне адміністративно-правової науки, чітко відмежувавши його в необхідних випадках від новостворюваних наук соціально-управлінського циклу, оцінюється вченими як невиправдана. Наголошується на тому, що адміністративно-правова наука має зосередитися на дослідженні насамперед організаційно-правових аспектів державного управління. Що стосується інших аспектів такого багатогранного явища як державне управління, то вбачається, що вони мають бути переважно предметом дослідження інших дотичних наук [25, с. 7]. Із цього приводу слушною є думка В.Б. Марченко щодо того, що державне управління – цілісне явище, і така цілісність його розуміння не може бути втрачена за будь-якого розмежування між науковими галузями, у тому числі у сфері відповідного правового регулювання [24, с. 107].

Отже, у вітчизняній і зарубіжній юридичній літературі немає загальновизначеного поняття «державне управління», що пояснюється різними підходами до розв'язання цього питання. Державне управління трактують із точки зору суті, реального змісту діяльності або форм, яких воно набирає і в яких існує. В адміністративній науці зазначається багатоаспектність поняття державного управління як виду соціального управління. Аналіз наукових праць із дослідження поняття державного

управління дозволив виокремити такі теоретико-методологічні підходи щодо визначення цього поняття.

Класичне тлумачення державного управління як діяльності держави або інших суб'єктів державної (публічної) влади, яка здійснюється поза межами законотворчості та правосуддя, являє собою так званий негативістський підхід. Як зазначається у підручнику з адміністративного права за редакцією Д.М. Бахраха «негативне» визначення державного управління виокремлює та пов'язує такі явища та інститути, як державне управління, та уряд, як виконавчий орган єдиної державної влади (а також інших органів виконавчої влади) та органів місцевого самоврядування, реалізуючи у певному обсязі функції державного управління (для чого держава делегує їм необхідні повноваження) [26, с. 29]. Проте, у своїй дисертації А.М. Волощук обґрунтовує недостатність застосування «негативного» підходу у тлумаченні державного управління, оскільки, на його думку, такий підхід практично не дозволяє вирішити проблему внутрішньої специфіки державного управління як окремого виду діяльності держави та органів державної влади, а саме розкрити зміст цього поняття [18, с. 7].

Наступний підхід до тлумачення поняття державного управління полягає у визначенні державного управління як діяльності держави, здійснюваної органами державної влади та окремими посадовими особами. А.М. Волощук іменує його (підхід) як «редукція державного управління до виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади» [18, с. 11]. Так, наприклад, С.С. Студенікін дає таке визначення державного управління: «державне управління – це виконавча і розпорядча діяльність органів державної влади» [27, с. 5]. Радянський вчений В.А. Юсупов визначав державне управління як «владну організуючу діяльність виконавчо-розпорядчих органів державного управління» [28, с. 19]. В одному із сучасних досліджень із питань державного управління А.В. Пікулькін зазначає, що державне управління має вираження в реалізації державною

владною розпорядчо-дозвільною функцією, спрямованих на виконання законів, інших нормативно-правових актів та політичних рішень [29, с. 15]. Вчений не розкриває принципово важливого питання щодо суб'єктів, які здійснюють державне управління, але з його позицій вбачається за можливе зробити висновок щодо того, що, на думку А.В. Пікулькіна, державне управління є владно-розпорядчою діяльністю. Проте при такому підході виникає ситуація, коли визначення державного управління через категорії «владної» та «розпорядчої» діяльності породжує також необхідність і їх власного визначення, і ця «владна» та «розпорядча» діяльність пов'язується вченими із різними суб'єктами державного управління. На думку Т.Є. Кагановської, у результаті робиться типова логіко-юридична помилка, коли одне невідоме (поняття «державне управління») тлумачиться через інше невідоме (поняття «виконавча» та «розпорядча» діяльність) [30, с. 152].

Слід зазначити, що, досліджуючи поняття державного управління, значна кількість науковців пов'язує управлінську діяльність із процесом функціонування виконавчої влади, внаслідок чого відбувається фактично ототожнення державного управління з управлінською діяльністю органів виконавчої влади. Приклади такого тлумачення державного управління можна знайти у працях О.П. Альохіна, А.О. Кармолицького, Ю.М. Козлова, А.П. Коренєва, Д.М. Овсянко, Ю.С. Шемшученка та ін. Ця позиція вчених відображується у відстоюванні тієї принципової обставини, що «державне управління та здійснюючі його державні органи є складовою частиною єдиного механізму державної влади» і що «замість терміна «державне управління» використовується інший – «виконавча влада», а «органи виконавчої влади по суті є органами державного управління».

Слід також відмітити вплив радянської юридичної науки. Так, поняття виконавчої діяльності та державного управління багатьма радянськими науковцями вживалися як практично тотожні. Це зумовлено тим, що за часів Радянського Союзу концентрація усіх повноважень стосовно управління суспільством і державою знаходилася в єдиному владному центрі, основу

якого становила система органів виконавчої влади, які на законодавчому рівні іменувалися тоді як органи державного управління.

Що стосується сучасних наукових досліджень, на підтримку такого підходу висловлюються такі думки. Ю.М. Козлов пропонує таку дефініцію: «державне управління – це виконавча діяльність держави, що здійснюється органами державного управління чи виконавчим апаратом». Водночас основною метою державного управління, на його думку, є втілення (реалізація) вимог законів, що приймаються законодавцем. «Державне управління – синонім державно-управлінської діяльності в широкому сенсі і форма практичної реалізації виконавчої влади в її власному розумінні» [31, с. 10]. Д.М. Овсянко вважає, що центральним поняттям науково-юридичного аналізу має бути поняття «виконавча влада», а не «державне управління», оскільки державне управління є не чим іншим, як безпосередньою діяльністю органів виконавчої влади у господарській (економічній), соціально-культурній та адміністративно-політичній сфері [32, с. 124]. Н.Р. Нижник і О.А. Машков, характеризуючи державне управління, зазначають, що ця «підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов їх матеріального, культурного та духовного розвитку» [14, с. 6]. В.В. Цветков стверджує, що державне управління – це форма практичної реалізації виконавчої влади [33, с. 18].

Як приклад визначення поняття «державне управління» у західній літературі через поняття «виконавча влада» можна навести те, якого подає всесвітньо відома енциклопедія *Britanika*: «Державне управління – це діяльність, яка включає здійснення політики та програм урядів (виконавчої влади). Сучасне державне управління включає діяльність у визначенні політики уряду, але, в основному, має справу з плануванням, організацією, спрямуванням, координацією та контролем за урядовими діями» [34].

У підручнику з адміністративного права В.К. Колпакова, державне управління тлумачиться як спосіб здійснення, форма реалізації виконавчої

влади, але наголошується на тому, що шляхом державного управління набуває своєї реалізації практично будь-яка адміністративна влада. У результаті цього В.К. Колпаков формулює таке положення: «державне управління є формою вираження не лише виконавчої, а й інших видів адміністративної влади» [35, с. 37].

Вбачається за помилкове просте ототожнення державного управління з виконавчою владою. Так, В.Б. Авер'янов застерігає проти спрощеного підходу до співвідношення понять «виконавча влада» та «державне управління». Слід погодитися з думкою вченого про те, що «...виконавча влада реалізується не тільки у формі державного управління, але й в різноманітних інших формах державної діяльності, які також підлягають регулюванню адміністративним правом. У свою чергу, сфера державного управління не обмежується тільки діяльністю органів виконавчої влади». Отже, вищезгадані явища і категорії за своїм змістом не збігаються. І як підсумовує В.Б. Авер'янов : «як державне управління у певній своїй частині реалізується поза межами виконавчої влади, так і виконавча влада у певній своїй частині реалізується (або може реалізовуватися) поза межами державного управління» [36, с. 114–115].

Щойно зазначений підхід до тлумачення поняття «державне управління» покладено в основу «вузького» чи «спеціального» підходу, на противагу якому існує і так званий «широкий» підхід до визначення поняття державного управління. Між цими двома підходами до визначення поняття державного управління і точиться головна дискусія у науковому колі. У загальному вигляді співвідношення цих підходів виглядає так. У вузькому розумінні категорія державного управління відображає відносно самостійний різновид діяльності держави, який здійснює певна частина державних органів. У широкому сенсі державне управління визначається як сукупність усіх видів діяльності держави, тобто усіх форм реалізації державної влади у цілому.

Серед західних вчених «широкий» підхід до розуміння державного управління пропонують Д. Вільсон, Д. Грінвуд, Р. Грегори, У. Джон, Л. Нігро, Ф. Нігро, М. Роскін та ін. Вони вважають, що державне управління пов'язане із трьома сферами влади – законодавчою, виконавчою та судовою. Найбільш послідовно ця точка зору виражена американськими вченими Ф. Нігро, Л. Нігро, які надають таке визначення: «Державне управління означає скоординовані групові дії в державних справах: 1) пов'язані з трьома сферами влади – законодавчою, виконавчою, судовою – і їх взаємодією; 2) які мають важливе значення у формуванні державної політики і є частиною політичного процесу; 3) значно відрізняються від управління в приватному секторі; 4) тісно пов'язані з численними приватними групами й індивідами, що працюють в різних компаніях і громадах» [37, с. 10].

У рамках широкого підходу вчений В.Г. Атаманчук пояснює державне управління як практичний, організуючий та регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на владну силу [38, с. 62]. Вчений підставою для виокремлення державного управління серед інших видів управління вважає такий специфічний суб'єкт «управлінського впливу», як держава в цілому, а не якусь одну з гілок державної влади. Аналогічне визначення пропонує Н.І. Глазунова. Автор розглядає державне управління як цілеспрямований організуючо-регулюючий вплив держави (через систему його органів і посадових осіб) на суспільні процеси, відносини та діяльність людей [39, с. 13]. М.П. Лебедєв вважає, що державне управління є не просто складовим елементом соціального управління, але і його головною частиною. Виходячи із цього, він робить висновок про те, що така важлива функція не може здійснюватися лише якоюсь однією з гілок влади, але реалізується державою у цілому, у процесі діяльності усіх її органів [40, с. 91]. В.В. Копейчиков стверджує, що державне управління є загальною функцією держави та державної влади [41, с. 4–5]. В.Є. Чіркін розглядає державне управління як

спосіб реалізації державної влади. Державне управління розуміється у самому широкому сенсі як цілісна сфера діяльності державної влади, усіх її гілок, органів, посадових осіб, тобто реалізація державної влади в усіх її формах і методах [42, с. 55].

У словнику-довіднику з державного управління за ред. В.Б. Бакуменка державне управління визначається як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу. У цьому разі визначення ґрунтуються не стільки на зверненні до кола суб'єктів державного управління, скільки на аналізові самого цього процесу. Виокремлюється також два підходи до розуміння змісту державного управління, які іменуються як американський і європейський. У так званому американському підході, зорієнтованому на всі процеси і функції управління у спектрі повноважень держави, державне управління розглядається як галузь, що охоплює багато дисциплін та включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, а в так званому європейському підході державне управління розглядається як підгалузь права [43, с. 63–64]. Як пояснюється у словнику, перший підхід передбачає поєднання політичних, правових та адміністративних функцій, а другий – їх розмежування, тобто визначення державного управління як усієї незаконодавчої та несудової діяльності держави, або як підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави, тобто фактично автор виокремлює широкий і вузький підхід до розуміння феномену державного управління. Можна зробити висновок, що назва «американський» і «європейський» підхід указують на країни та так звані школи управління, які склалися. У цьому контексті також слід зазначити, що державне управління – явище універсальне і певною мірою притаманне усім, без винятку, країнам. Але його розуміння у різних країнах є неоднаковим і значною мірою на зміст поняття державного управління впливають історичний та політичний досвід нації, рівень його економічного і суспільно-політичного розвитку, національні традиції, культура,

ментальність та багато інших факторів. Разом із тим, в існуючих визначеннях державного управління є те спільне, що відзначається усіма науковцями і практиками, незалежно від їх громадянства, національності чи країни перебування, і що, властиво, становить його суть [44, с. 177].

Підсумовуючи усе вищевикладене, на цьому етапі розвитку управлінської науки основні теоретико-методологічні підходи до розуміння поняття державного управління зводяться до такого: 1) розуміння державного управління як усієї діяльності держави у цілому; 2) розгляд державного управління як однієї з головних функцій держави; 3) розуміння державного управління як діяльності держави, здійснюваної органами державної влади та окремими посадовими особами; 4) тлумачення державного управління як діяльності саме виконавчої влади.

Дослідження науково-теоретичних проблем визначення сутності державного управління дало підстави вважати, що переважну увагу науковців, як уже зазначалося, приділено питанню співвідношення «вузького» та «широкого» підходів до тлумачення поняття державного управління, хоча при цьому у межах кожного підходу спостерігається значна варіативність різноманітних методологічних особливостей. Такий стан речей пояснюється насамперед складністю досліджуваного явища – державного управління, яке може розглядатися одночасно у кількох науково-теоретичних площинах. Як зазначає В.Я. Малиновський, по суті, державне управління є поєднанням політики, права, бізнесу й економіки, а якщо розглядати весь спектр складових його змісту, то він охоплює також історію, соціологію, психологію і навіть деякі точні науки, коли йдеться про математичні методи [44, с. 178]. На думку В.Б. Авер'янова, на формування широкого тлумачення державного управління справила вплив загальна теорія соціального управління [13, с. 12]. Умовне або вузьке розуміння державного управління, на думку Б.П. Курашвілі, належить до теорії адміністративного права та інших юридичних дисциплін, де використовується близько піввіку, однак не є прийнятим суспільною наукою у цілому [4, с. 89–91].

За «широкого» тлумачення поняття державного управління наголос робиться на його органічному зв'язку із соціальним управлінням. У цьому разі мова йде також про державу (державну владу) як одного із суб'єктів соціального управління. Категорія «державне управління» дає змогу відмежувати державні інститути управлінського впливу (тобто з боку держави) від впливу з боку усіх інших (тобто недержавних) інститутів.

Вбачається, що своєрідний плюралізм теоретико-методологічних підходів до визначення державного управління в юридичній науці, по-перше, є об'єктивно зумовленим самою неоднозначною природою державного управління, а по-друге, свідчить не про недостатній рівень розробки проблематики державного управління, а про спроби науковців надати якомога повну і комплексну характеристику цьому явищу. У зв'язку із цим, варто погодитися з точкою зору В.Б. Авер'янова щодо того, що у кожному разі те чи інше тлумачення державного управління повинно мати відповідне методологічне обґрунтування. «Широкий» підхід до тлумачення державного управління як сукупності усіх видів діяльності держави, тобто усіх форм реалізації державної влади, вважається прийнятним на рівні аналізу у цілому загальносоціальної системи управління, який пов'язаний з виокремленням її відносно самостійних підсистем. У цьому разі категорія державного управління дає змогу відмежувати державні інститути управлінського впливу (тобто з боку держави) від впливу з боку усіх інших (тобто недержавних) інститутів.

Позитивним моментом широкого способу тлумачення державного управління також є те, що він надає можливість розбудувати системну модель управління і проілюструвати усю складну гаму зв'язків, які виникають між різноманітними державними органами у процесі реалізації державної влади: як виконавчої, так і законодавчої та судової. Що ж до «вузького» тлумачення поняття «державне управління», то, як зазначає В.Б. Авер'янов, саме воно має бути пануючим в адміністративно-правовій науці. Причому звернуто увагу на те, що державне управління у цьому

розумінні, хоча і є окремим видом діяльності держави, однак не є виключною прерогативою якогось одного виду державних органів [36, с. 114–115].

У зв'язку із цим, методологічно обґрунтованим у межах предмета адміністративного права вважається таке визначення державного управління: державне управління – це самостійний вид державної діяльності, який має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах [45, с. 8]. Пояснюється це тим, що у змісті сформульованого визначення поняття державного управління, по-перше, вказується на те, що державне управління – це конкретний вид діяльності щодо здійснення єдиної державної влади, має функціональну і компетенційну специфіку, що відрізняє його від інших видів (форм) реалізації державної влади. Державний характер такого управління полягає у тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. По-друге, державне управління – це перевага спеціальних суб'єктів, які узагальнено можна визначити як виконавчо-розпорядницькі органи державної влади або як органи державного управління (при цьому не зводячи коло суб'єктів державного управління лише до органів виконавчої влади, про помилковість такого ототожнення уже зазначалося раніше). По-третє, будучи формою соціального управління, державне управління як організуюча діяльність являє собою діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, основним напрямком якої є виконання нормативно-правових актів. Виконання цієї функції досягається за допомогою використання необхідних юридично-владних повноважень. У свою чергу, така виконавча і розпорядча діяльність здійснюється згідно з вимогами закону, тобто є підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві.

За такого теоретико-методологічного підходу, як уявляється, розкриваються основний зміст, сутність державного управління як виду соціального управління, а саме – організуючого впливу з боку носіїв державно-владних повноважень (тобто певної групи органів державної

влади) на суспільні відносини і процеси з метою їх упорядкування, координації та спрямування шляхом різного роду виконавчих і розпорядчих дій на виконання законів та інших правових актів держави та щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у цілому.

Необхідно також звернути увагу на те, що поряд із терміном «державне управління» активно використовуються терміни «публічне адміністрування» та «державне врядування». Зумовлюється це і особливостями перекладу цих термінів, оскільки походять вони від європейських науково-правових доктрин, а також виокремленням таких нових концепцій державного управління, як – «державний менеджмент», «новий державний менеджмент», «публічний менеджмент», «публічне адміністрування», «публічне врядування».

На думку О.І. Павлова, публічне адміністрування зорієнтовано передусім на політичну діяльність, демократичне (ефективне) врядування – на управлінську, а державне управління поєднує обидва види цієї діяльності, але за участю виключно державних органів влади [46, с. 170]. Із приводу цієї думки, по-перше хотілося б зазначити, що терміни «публічне» і «державне» у поєднанні з такими термінами як «управління», «адміністрування», «врядування» вважається, несуть різне змістовне наповнення насамперед за суб'єктним складом. «Публічне» – включає в себе як діяльність суб'єктів державної влади, так і діяльність місцевого самоврядування, «державне» – передбачає діяльність суб'єктів державної влади, або ж інших суб'єктів, проте щодо реалізації повноважень від імені держави. Так, наприклад, публічне управління містить у собі як державне управління, так і місцеве самоврядування.

У літературі висловлюється думка щодо розуміння державного управління як застарілої концепції, що не передбачає існування самоуправління на місцях, а також діяльність тільки представників влади, нівелюючи можливість залучення інших суб'єктів. У цьому дослідженні державне управління розглядається як частина публічного управління, що аж

ніяк не применшує ролі і необхідності місцевого самоврядування та можливості залучення приватних структур до державної управлінської діяльності. При цьому при розгляді у такому зв'язку державного управління виокремлюється його функціональна специфіка.

Щодо самих термінів «врядування» та «адміністрування», не заглиблюючись у наукові дискусії, думається, що різниця полягає у такому. Врядування пов'язується з політичною діяльністю, спрямованою на вироблення та здійснення державної політики, оскільки саме врядування у більшості випадків трактується як діяльність уряду, впровадження прийнятих політичних рішень. Адміністрування – технічна складова управління, що забезпечується на професійній (неполітичній) основі. Отже, адміністрування є допоміжною підсистемою, інструментом врядування. Проте, досліджуючи діяльність державного управління, слід констатувати, що політичну складову виключити повністю неможливо. Державне управління поєднує в собі політичний і адміністративний рівень. Проте вироблення політики тільки частково належить до змісту державного управління, є більш широким поняттям та доволі складним процесом, який не охоплюється діяльністю тільки суб'єктів державного управління. Детальніше це питання висвітлюється у підрозділі 2.1.

В юридичній науці загальновизнаним є положення про те, що сутність державного управління має більш чіткий прояв у тих функціях, на виконання яких його спрямовано. Ці функції становлять зміст державного управління як самостійної форми діяльності, що має певну мету. Функції державного управління, у свою чергу, визначають його структуру. Отже, проблема функцій державного управління дозволяє створити оптимальну й ефективну систему і структуру державного управління, визначити об'єктивно необхідні повноваження органів державного управління для їх реалізації. У зв'язку із цим особливої уваги набуває необхідність наукового осмислення категорії «функції державного управління».

Актуальність теми дослідження обґрунтована відсутністю в сучасній юридичній науці стійкого і загальновизнаного поняття «функції державного управління», внаслідок чого виникає необхідність подальшої розробки та вивчення цієї фундаментальної категорії «державне управління». Поняття функцій державного управління розглядалося в роботах В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяка, Т.Є. Кагановської, В.Я. Малиновського, Н.Р. Нижник, Н.І. Перінської, В.П. Рубцова, Л.А. Симонян та ін., які стали основою для цього дослідження.

Питання про визначення категорії «функції державного управління» є досить дискусійним в адміністративно-правовій науці. По-перше, це пов'язано, як уже зазначалося, насамперед, з відсутністю єдиного підходу до розуміння категорії «державне управління», по-друге, з відсутністю єдиного підходу до розуміння категорії «функції управління». Слід враховувати і багатозначність самого терміна «функція», який має багато тлумачень.

У найзагальнішому вигляді термін «функція» означає (від латинського *functio* – виконання, здійснення) діяльність, обов'язок, роботу; зовнішній прояв властивостей якого-небудь об'єкта; роль, яку виконує певний об'єкт або процес щодо цілого [47, с. 1430], а також функція розуміється як – усталена сукупність однорідних спеціалізованих робіт (дій, операцій), здатність реалізації яких підтримується в організації, обов'язок (іноді – здатність) оператора (технічного об'єкта або людини) виконувати яку-небудь операцію [48, с. 745]. Найчастіше терміном «функція» у науковій літературі позначається назва і/або характеристика напрямів діяльності як узагальнююча категорія сутності задач і цілей діяльності кого-небудь або призначення чого-небудь. Термін «функція» широко використовується в державному управлінні. Враховуючи багатозначність визначення поняття «функція», такі категорії державного управління, як «функції держави», «функції управління», «функції державного управління», «функції органу державного управління» хоча і відображають різні аспекти одного і того ж явища – державного управління, проте є різними поняттями, про що не раз

зазначалося в науковій літературі [49, с. 31; 38, с. 181; 11, с. 23]. Отже, навряд чи можна прийняти єдине стійке поняття функції, яке рівною мірою відносилось б до кожної із зазначених категорій державного управління.

Базовим для розкриття змісту поняття «функції державного управління» є категорія більш загального порядку – «функції управління». Поняття «функції управління» виникло за часів становлення основ наукового менеджменту. Французький вчений Анрі Файоль визначав зміст управління (адміністративні операції) через поняття «функції» (сутнісні моменти управління), до яких зараховував: передбачення, організацію, розпорядництво, координування і контроль [50, с. 10]. У А. Файоля функція визначала сферу діяльності, відповідальності та компетенції управлінця, відповідаючи на запитання: що робить керівник? Це тлумачення примітно тим, що сучасне визначення управління містить у собі усі «файолевські» функції. При цьому категорією «функції управління» позначаються досить різні прояви змісту управлінської діяльності.

Так, в одних випадках під функціями управління розуміються специфічні види управлінської діяльності, які відокремилися у процесі поділу управлінської праці, що виражає його зміст у дії і спрямовані на досягнення поставленої мети [51, с. 40], в інших – «найбільш важливі, типові та стабільні управлінські дії» [9, с. 10]; «сукупність стандартизованих дій суб'єкта управління» [52, с. 26]. Наприклад, І.Л. Бачило вважає, що функцією управління взагалі є «загальне визначення діяльності суб'єкта (органу або особи) з організації та розвитку підлеглого йому колективу з метою досягнення соціально корисного результату» [11, с. 60]. Досить поширеним в юридичній науці є таке визначення функції управління: це «реальний, силовий, цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на кероване явище, відношення, стан, на який останні реагують і який сприймають» [38, с. 181; 26, с. 38].

Однак, незважаючи на множинність існуючих дефініцій, найбільш часто у науковій літературі «функції управління» визначаються як частини

змісту управлінської діяльності (напрямки, види), які характеризуються відповідною цільовою самотійністю та якісною однорідністю. В обґрунтування цього підходу Ю.А. Тихомиров зазначає, що «функції характеризують основний напрямок і зміст діяльності суб'єкта» [53, с. 47]. На думку В.Б. Авер'янова, «поняття функцій, у його загальносоціологічному сенсі, покликане охопити і відобразити внутрішню природу, найглибший зміст, тобто суть діяльності». Вчений вважає що «функції слід розуміти як складові змісту управлінської діяльності, що відображають окремі напрями (види) цієї діяльності, включаючи відносно самотійні групи якісно однорідних дій керуючого суб'єкта ... Таким чином, функції – це відносно самотійні складові змісту управлінської діяльності, які характеризуються якісною однорідністю дій і цільовою спрямованістю» [1, с. 17].

Ю.П. Битяк дає схоже визначення: «Функція управління як поняття – це певний напрям спеціалізованої діяльності управління, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю» [45, с. 124]. Поділяючи ці думки, вважаємо, що функції управління слід розуміти, насамперед, як основні базові види, напрямки управлінської діяльності, тобто з точки зору змісту і спрямованості управлінської діяльності. Думається, що саме ці ознаки найбільш чітко відображають сутність цієї дефініції. Визначення цієї категорії через сукупність дій суб'єкта управління є дещо невірним. Дії суб'єкта управління не можна назвати його функціями. Функціям управління притаманна цільова спрямованість і якісна однорідність, тобто вони є узагальненням певних видів управлінської діяльності, а дії суб'єкта управління впливають із функцій управління. Слід також зазначити, що зміст функцій управління може полягати як у впливові на керованих суб'єктів (організація, регулювання, координація), так і в необхідній допоміжній діяльності, не пов'язаній з безпосереднім впливом на поведінку людей (наприклад, планування), у зв'язку з чим визначення функцій управління як певних видів управлінського впливу не дозволяє повною мірою відобразити їх зміст.

Слід виокремити головний момент у співвідношенні понять «функції управління» та «функції державного управління» – це те, що перші є універсальними, тобто функції управління є властивими будь-яким видам соціального управління, у тому числі і державному управлінню [54, с. 96]. Поняття «функції управління» можна назвати родовим щодо функцій державного управління. Отже, останнім властиві родові ознаки загальносоціологічного поняття «функції управління»: 1) є одними з елементів змісту управління; 2) обумовлені цілями і завданнями управління; 3) мають об'єктивний характер, тобто обумовлюються об'єктивними закономірностями; 4) мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних способів і форм управління; 5) є чітко визначеною їхня якісна ознака напрямків діяльності – однорідність діяльності; 6) повинні бути спрямованими на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління; 7) є основою для формування структури керуючої системи і взаємодії її компонентів; 8) реалізуються через управлінські відносини.

В юридичній літературі існують різні тлумачення поняття «функції державного управління», при цьому не існує загальноприйнятого його визначення. Функції державного управління визначаються як найбільш характерні, специфічні за змістом керуючі впливи держави на суспільні відносини [38, с. 180–181]. Н.Р. Нижник зазначає, що «функція державного управління – це специфічний за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісний керуючий вплив держави» [55, с. 58]. Деякі автори вважають, що функції державного управління – це загальні, типові, що мають спеціальну спрямованість, види взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління, характерні для всіх управлінських зв'язків, що забезпечують досягнення узгодженості та впорядкованості у сфері державного управління [26, с. 39].

Функції державного управління визначаються також як «сукупна, суспільно і об'єктивно необхідна діяльність усієї системи державного управління з реалізації функцій держави» [39, с. 126–127]. На думку Л.В. Коваля, функція державного управління – «це відособлена частина

державно-управлінської діяльності, якій притаманна певна єдність змісту і яка здійснюється на основі закону спеціально створеними органами виконавчої влади, специфічними методами для проведення в життя завдань державного управління» [56, с. 26–27]. В.Я. Малиновський визначає це поняття як «складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю і стабільністю владно організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво важливих потреб об'єкта управління» [44, с. 202].

Наявність різних дефініцій говорить про складність цієї категорії державного управління. По-перше, слід враховувати, що зміст і обсяг поняття «функції державного управління» залежить від того, який зміст вкладається у поняття «державне управління». Так, поняття державного управління у більшості випадків трактують або за допомогою поняття «вплив», а функції державного управління відповідно як види впливу, або за допомогою поняття «діяльність», а функції державного управління відповідно як види діяльності, як складові змісту управлінської діяльності. Є також відмінності у виокремленні кола суб'єктів, які здійснюють державне управління, а значить, і реалізують його функції. За одним із уявлень вчених – суб'єктом управління є держава у цілому, інші точки зору зводяться до того, що суб'єктом державного управління є не всі органи державної влади, а їх частина, уповноважена здійснювати державне управління. А ще частіше коло суб'єктів державного управління зводиться лише до органів виконавчої влади. Спираючись на уже досліджене питання про визначення поняття державного управління у цій роботі, під державним управлінням розуміється – самостійний вид державної діяльності, який має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах.

По-друге, природа функцій державного управління багато в чому обумовлена сутністю самої держави та її основними функціями та цілями,

задачами. Функції держави традиційно визначаються як основні напрямки його діяльності, які відображають сутність, соціально-політичне призначення, цілі та задачі держави і за своїм характером наближені до тих задач, які держава покликана вирішити у певний історичний період [57, с. 190]. Але яким би розгорнутим не був перелік функцій держави, він не дає чіткого уявлення про те, яким чином ці функції здійснюються. Динаміка реалізації функцій держави розкривається через функції державного управління, оскільки вони відповідають на запитання, як саме, в який спосіб, за допомогою якої діяльності реалізуються функції і задачі держави [58, с. 523].

Щоб розкрити сутність і специфіку функцій державного управління та сформулювати поняття цього правового явища, необхідно позначити їх особливості та ознаки. Функції кожного виду управління визначаються згідно з об'єктом управління (суспільство, держава тощо). Тим самим функції державного управління, крім родових ознак функцій управління, набувають ще й тих специфічних рис, які дозволяють відмежувати їх від функцій інших видів управління.

Перш за все, головною відмінністю функцій державного управління є те, що вони мають державно-владний, політичний характер. Вони здійснюються від імені та в інтересах держави, на підставі застосування державно-владних повноважень, якими органи державного управління наділені законом для реалізації цих функцій. Як і функції управління, функції державного управління відображають зміст державної управлінської діяльності і є його складовими. Розкрити зміст державного управління, насамперед, означає відповісти на запитання, які види діяльності (функції) здійснюють суб'єкти державного управління. За допомогою функцій державного управління реалізуються цілі та завдання державного управління, а також функції держави в цілому. Це означає, що цілі і завдання державного управління обумовлюють функції державного управління. На основі цілей

(завдань), що стоять перед державним управлінням, можна виокремити перелік об'єктивно необхідних функцій державного управління.

Функції державного управління визначаються об'єктивними закономірностями, тобто мають об'єктивний характер. Різноманітні й численні потреби об'єктів державного управління зумовлюють цілі державного управління, що охоплюють окремі групи завдань, які мають відносну самостійність і однорідність. Функції державного управління є частинами управлінської діяльності, спрямованими на забезпечення певних груп потреб і завдань, внаслідок чого також мають відносну самостійність і однорідність. Іншими словами, самостійність і однорідність функцій державного управління забезпечуються окремими цілями і комплексом управлінських дій, які є властивими саме цій функції.

Функції державного управління мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних методів і форм державного управління (примусові механізми, видання правових актів управління). Зміст функцій державного управління у їх сукупності відображує сутність і характер державного управління. Функції являють собою конкретний напрям організаційно-правового впливу суб'єктів державного управління на конкретні об'єкти управління.

Функції державного управління реалізуються у процесі державно-управлінських відносин. Їх спрямовано на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління [25, с. 8].

Підводячи підсумок здійсненого дослідження, можна надати таке визначення поняття «функції державного управління» – це відносно самостійні складові змісту державно-управлінської діяльності, які відображають окремі напрями цієї діяльності, здійснюються уповноваженими органами (посадовими особами) державного управління і спрямовані на забезпечення виконання цілей і завдань державного управління.

У процесі державно-управлінської діяльності кожна з функцій буває використана більшою чи меншою мірою, але саме при використанні усіх функцій у комплексі йдеться про діяльність щодо здійснення державного управління.

1.3. Взаємозв'язок і співвідношення понять «функції державного управління», «функції органів державного управління», «управлінські функції», «форми державного управління», «методи державного управління»

Чинне законодавство України не містить визначення поняття «функції органів державного управління» та таких суміжних із ним понять як «функції державного управління», «функції органів виконавчої влади», «методи» та «форми» державного управління. Але ці поняття широко використовуються у нормативно-правових актах Української держави, де у більшості випадків визначається перелік функцій, що здійснюється тим чи іншим органом державного управління. Відсутність законодавчого визначення спонукає звернути увагу на деякі аспекти визначення та взаємозв'язок зазначених категорій, важливих для правильного розуміння та практичного використання.

В адміністративній науці прийнято розрізняти поняття «функції органів державного управління» та «функції державного управління». Функції органів державного управління є похідними від функцій державного управління, а їх співвідношення є тотожним співвідношенню філософських категорій «частина» та «ціле». З огляду на це, на поняття «функції органів державного управління» повністю поширюються усі основні характеристики поняття «функції державного управління». Загальні характерні риси цих двох категорій мають прояв, по-перше, у змісті, характері властивостей, що відображають управління, оскільки ті й інші є керуючим впливом держави,

мають державно-владний характер. Вони здійснюються від імені держави, на основі застосування державно-владних повноважень, якими органи державного управління наділені для реалізації цих функцій. По-друге, функції державного управління та функції органів державного управління відображають зміст управлінської діяльності, є основними напрямками цієї діяльності. По-третє, вони обумовлені цілями та завданнями управлінської діяльності, функціями держави в цілому та спрямовані на виконання актуальних державних завдань. Вони визначаються також об'єктивними закономірностями, тобто мають об'єктивний характер, повинні відповідати потребам керованого об'єкта, мають вираження в управлінських відносинах. Ще однією загальною рисою є те, що функції державного управління та функції органів державного управління мають певну самостійність та однорідність, що зумовлено окремими цілями, завданнями та комплексом управлінських дій, які є властивими саме цим функціям. У цьому сенсі слід додати, що функції державного управління та функції органів державного управління мають свій конкретний зміст та здійснюються за допомогою конкретних методів та форм державного управління.

Проте, функції органів державного управління мають свої відмінності та особливості. Функції державного управління і функції органів державного управління не є тотожними явищами (поняттями). У функціях державного управління виражається зміст діяльності державного управління, а у функціях органів державного управління – лише зміст специфічної частини (ділянки) державного управління [54, с. 89]. Функції окремого органу державного управління говорять про соціальне призначення цього конкретного органу як особливої частини механізму держави. Зважаючи на це, було б невірно визначати функції державного управління як просту сукупність функцій його органів, а функції органів – як результат подільності функцій державного управління [25, с. 103]. Слід урахувати масу інших чинників (масштабність впливу, характер та ступінь важливості

розв'язування завдань, інтегративність, структурність), вплив яких не можна ігнорувати. Слід зазначити, що функції державного управління як категорія загального порядку, що відображає зміст цього виду діяльності, безпосередньо в організаційній формі не виражаються. Вони не пов'язані з конкретним суб'єктом управлінської діяльності. Функції державного управління здійснюються в цілому всією організаційною структурою державного управління, а функції органів державного управління – конкретним визначеним органом.

Функції управління у цілому мають також особливість, що полягає у їх необхідності для будь-якого прояву управлінської діяльності. Це означає, що вони мають вираження в діяльності будь-якого суб'єкта управління, тоді як функції цих суб'єктів можуть різнитися. Так само усі функції державного управління так чи інакше здійснюються органом державного управління, але переважна частина діяльності складається з тих функцій, які впливають із призначення цього органу та його місця в системі державного управління. Із цього приводу ще Д.Д. Цабрія зазначав, що не існує органів державного управління, які виконували б тільки одну функцію, так само, як і функцій, що реалізовувалися б виключно одним органом державного управління. Кожен орган виконує усі управлінські функції, але крізь призму специфіки власної діяльності у певній ділянці усього масиву управлінського впливу держави [9, с. 10]. У цьому має прояв спеціалізація органів державного управління, виокремлюються ті державні структури, які «опікуються» окресленою сферою суспільних відносин, певним родовим або видовим об'єктом державного управління. Саме тому можна виокремити групи органів, які переважно здійснюють облік, контроль, координування тощо [59, с. 12].

Функції-завдання держави визначають функції державного управління, які, на думку багатьох науковців, розкривають динаміку реалізації функцій держави, оскільки вони відповідають на запитання, як саме, в який спосіб, за допомогою якої діяльності реалізуються функції і завдання держави [60,

с. 26]. Функції держави та функції державного управління знаходять своє матеріальне закріплення у функціях державних органів та функціях органів державного управління. У цьому зв'язку увагу необхідно звернути на розмежування «функцій органу держави» і «функцій органів державного управління». Якщо перші в механізмові держави відображають основні сторони їх соціально-політичного призначення, що втілюються в основних напрямках їх діяльності, цілях та завданнях, то другі відображають способи здійснення органами державного управління притаманних їм функцій-завдань, що спрямовані у кінцевому підсумку на реалізацію функцій і завдань держави. Міра участі кожного конкретного органу у здійсненні функцій держави та функцій державного управління визначається в його компетенції [57, с. 190–191]. В основі розподілу повноважень між органами державного управління щодо здійснення функцій держави та функцій державного управління лежить однаковий критерій – орієнтація на об'єкт управління [11, с. 38], за якого розподіл діяльності щодо здійснення функцій і завдань держави відбувається шляхом закріплення за органами державного управління відповідних об'єктів (сфер) управління, а функцій державного управління – шляхом визначення способів впливу з боку цих органів на об'єкти (регулює, координує, контролює тощо). Таким чином, на рівні органів державного управління відбувається поєднання функцій і завдань держави з функціями державного управління.

Як уже зазначалося, функції державного управління і держави у цілому знаходять своє практичне втілення у конкретних функціях органів державного управління. Із цього приводу можна нагадати слова В.Г. Афанасьєва про те, що «функції системи як цілого визначають функції, які виконує у системі кожен з її компонентів» [2, с. 133]. При цьому функції державного управління є визначальними щодо організаційної структури державного управління, обумовлюють необхідність тих чи інших елементів системи органів державного управління. У залежності від місця, яке посідає

орган державного управління в організаційній структурі державного управління, різниться також і об'єм управлінської функції, яку здійснює цей орган, іншими словами, міра участі цього органу у здійсненні цілісної функції державного управління. Головна специфіка функцій органу державного управління обумовлюється необхідністю їх правової регламентації, характеристика якої розкриває найважливіші відмінні особливості, що дозволяють скласти досить повне наукове уявлення про функції органу управління.

Необхідність правової регламентації функцій органів державного управління, їх структуроутворююча роль в системі органів державного управління має не тільки теоретичне обґрунтування, але й практично втілена і продовжує існувати в процесі адміністративно-правової реформи. Варто згадати текст Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22.07.1998 р. [61]. По-перше, визначені у Концепції заходи реформування ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких – пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади (органів державного управління). По-друге, аналіз положень Концепції адміністративної реформи дає змогу зробити висновок щодо того, що в основу проведення організаційної реформи системи органів державного управління має бути покладено «чітке уявлення» про сукупність функцій кожного конкретного органу, у тому числі, перш за все, Кабінету Міністрів України. Із цього ще випливає й необхідність уточнення та зміни функцій центральних органів виконавчої влади. І однією з головних причин, що перешкоджають ефективному здійсненню своєї діяльності органами державного управління, є невизначеність у розмежуванні статусу центральних органів виконавчої влади та дублювання і суперечливість їх функцій та повноважень.

По-третє, положення Розділу VII Концепції адміністративної реформи дають змогу визначитися із співвідношенням понять «функції органу державного управління» та «функції органу виконавчої влади». Концепція, перш за все, містить визначення державного 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. У той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій». Завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширшим, ніж поняття «виконавча влада». У Концепції вказано також, що «інша загальновизнана назва органів виконавчої влади – органи державного управління».

У рамках цього дослідження, здійснення державного управління нормативно пов'язується з діяльністю органів виконавчої влади, але цими суб'єктами не вичерпується. Тут простежується так званий «вузький» підхід до тлумачення державного управління, якого у більшості дотримуються представники адміністративно-правової науки, акцентуючи увагу на тому, що державне управління здійснюється як у межах діяльності органів виконавчої влади, так і поза їх межами (всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади – з боку їх керівників щодо інших службовців; всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу; з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами; з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, що утворені державними органами (наприклад, Президентом України), у частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб) [25, с. 14–15]. Тому функції органів державного управління функціями органів

виконавчої влади не вичерпуються, так само як і діяльність виконавчої влади не вичерпується здійсненням тільки функцій державного управління. На підтвердження тези про те, що функції органів державного управління є основою для організаційної структури цих органів, слід навести як приклад Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [62], системний аналіз положень якого дає висновок про те, що саме функціональний критерій лежить в основі побудови структури системи центральних органів виконавчої влади. Так, згідно із ст. 1 п. 2 зазначеного Закону: «Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики».

Наступним питанням, що постає при визначенні функцій органу державного управління, є питання про співвідношення функцій із компетенцією цього органу. Функції державного управління знаходять своє правове становлення у функціях органу державного управління, а останні повинні мати нормативно визначену компетенцію, яка забезпечить виконання функцій державного управління. Тому слід підкреслити органічний зв'язок у змісті управлінської діяльності функцій і державно-владних повноважень (прав і обов'язків), що виражені у компетенції органів управління, оскільки необхідною умовою та засобом виникнення такого правового явища як компетенція, є юридичне закріплення функцій управління. Як зазначає В.Б. Авер'янов, функції у жодному разі не є умовою й підставою для владного впливу. Владний вплив органи державного управління можуть здійснювати лише згідно з наданими повноваженнями та поставленими перед ними цілями і завданнями державного управління [1, с. 49]. В.Я. Малиновський зазначає, що з позицій науково обґрунтованого розподілу функцій управління суттєвою вимогою до їх правової регламентації є забезпечення відповідності між закріпленими за органами державного управління завданнями та повноваженнями. Ефективна

реалізація будь-якої функції є неможливою, якщо для виконання відповідних завдань орган державного управління не володіє достатнім об'ємом повноважень [16, с. 12]. У науці адміністративного права існує питання про співвідношення функцій і компетенції органів управління. Із цього приводу слід зазначити, що компетенція є формою вираження функцій, його юридичним відображенням.

У тлумачних словниках української мови «форма» визначається як: «зовнішній вияв» (вигляд), «сукупність прийомів», «спосіб здійснення» [63, с. 1543]. Поняття методу у Тлумачному словникові української мови подається як спосіб пізнання явищ; прийом або система прийомів, які застосовуються в якій-небудь галузі діяльності [64, с. 617].

Методи державного управління – це способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти управління [65, с. 57] Форма державного управління – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами державного управління для реалізації поставлених перед ними завдань [65, с. 60].

Як зазначає О.Д. Крупчан, якщо державно-владні повноваження є формою правового опосередкування функцій, то методи управління більше стосуються практичної реалізації функцій. Методи прийнято тлумачити як способи здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами й об'єктами управління. У такому розумінні, до методів примикає і стиль управлінської діяльності. Але не як особисті, індивідуалізовані риси роботи управлінських кадрів, а як сукупність прийомів діяльності, що є окремим проявом більш загального явища – методів державного управління.

Виражаючи якісний бік реалізації функцій управління, методи – за аналогією з функціями – безпосередньо пов'язані з державно-владними повноваженнями, що відповідають цим функціям. Ця, так би мовити, компетенційна ознака методів управління підкреслює, насамперед, спільність

(щодо функцій) основних вимог до їх правової регламентації, а звідси й щодо її удосконалення [22, с. 207].

Підводячи підсумки цього дослідження, слід указати на те, що функції органу державного управління, поєднуючи загальні риси функцій державного управління та маючи свої особливості та відмінності, можна визначити як юридично визначені, відносно самостійні та однорідні напрямки діяльності конкретних органів державного управління, які здійснюються ними у відповідності до покладених на них завдань та наданих їм повноважень, спрямованих на досягнення об'єктивно обумовлених цілей та завдань державного управління. Слід також зазначити, що важливість правильного розуміння та чіткого визначення функцій органів державного управління, методів та форм державного управління, по-перше, забезпечить практичне втілення та реалізацію безпосередньо функцій державного управління, обумовлених функціями та цілями держави у цілому. По-друге, забезпечить побудову ефективної організаційної структури органів державного управління, а також реалізацію завдань органу, для виконання яких він функціонує. По-третє, правильне розуміння функцій органу державного управління надасть змогу суб'єкту нормотворчості більш виважено визначати функції та необхідні для їх здійснення повноваження органів державного управління в установчих та статутних актах.

Висновки до розділу 1

1. Здійснений аналіз стану дослідження категорії функцій державного управління свідчить, що відповідні питання входили до предмета не однієї наукової праці. Водночас, у наведених дослідженнях розгляд функцій державного управління має, як правило, фрагментарний характер, де ця категорія розглядається у загальному контексті розв'язання інших

теоретичних задач. Окремі автори вивчали функції управління, що стосувалися лише певних аспектів діяльності суб'єктів державного управління або ж певних функцій державного управління тощо, проте досі в рамках науки адміністративного права немає жодного комплексного дослідження, яке відображало би функціональний зміст сучасного вітчизняного державного управління у цілому. Тому, таке комплексне дослідження у цій сфері набуває особливої актуальності.

2. Дослідження функцій державного управління не є можливим без визначення самого державного управління. Питання щодо визначення поняття «державне управління» становить одну з ключових проблем у сучасних дослідженнях як у галузі адміністративного права, так і в юридичній науці у цілому. Вбачається, що своєрідний плюралізм теоретико-методологічних підходів до визначення державного управління в юридичній науці, по-перше, є об'єктивно зумовленим самою неоднозначною природою державного управління, а, по-друге, свідчить не про недостатній рівень розробки проблематики державного управління, а про спроби науковців надати якомога повну і комплексну характеристику цьому явищу.

3. «Широкий» підхід до тлумачення державного управління як сукупності усіх видів діяльності держави, тобто усіх форм реалізації державної влади, вважається прийнятним на рівні аналізу загальносоціальної системи управління в цілому, який пов'язаний з виокремленням її відносно самостійних підсистем. У цьому разі категорія державного управління дає змогу відмежувати державні інститути управлінського впливу (тобто з боку держави) від впливу з боку всіх інших (тобто недержавних) інститутів. Позитивним моментом широкого способу тлумачення державного управління є також те, що він надає можливість розбудувати системну модель управління і проілюструвати усю складну гаму зв'язків, які виникають між різноманітними державними органами в процесі реалізації державної влади: як виконавчої, так і законодавчої та судової.

4. Що ж до «вузького» тлумачення поняття «державне управління», то, саме воно має бути пануючим в адміністративно-правовій науці, у зв'язку з чим методологічно обґрунтованим у межах предмета адміністративного права, видається, є таке визначення державного управління: державне управління – це самостійний вид державної діяльності, який має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах. Пояснюється це тим, що у змісті сформульованого визначення поняття державного управління, по-перше, вказується на те, що державне управління – це конкретний вид діяльності щодо здійснення єдиної державної влади, який має функціональну і компетенційну специфіку, що відрізняє його від інших видів (форм) реалізації державної влади. Державний характер такого управління полягає у тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. По-друге, державне управління – це перевага спеціальних суб'єктів, які узагальнено можна визначити як виконавчо-розпорядницькі органи державної влади чи органи державного управління (при цьому не зводячи коло суб'єктів державного управління лише до органів виконавчої влади, про помилковість такого ототожнення уже зазначалося раніше). По-третє, будучи формою соціального управління, державне управління як організуюча діяльність являє собою діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, основним напрямком якої є виконання нормативно-правових актів. Виконання цієї функції досягається за допомогою використання необхідних юридико-владних повноважень. Така виконавча і розпорядча діяльність, у свою чергу, здійснюється згідно з вимогами закону, тобто є підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві. За такого теоретико-методологічного підходу, як уявляється, розкривається основний зміст, сутність державного управління як виду соціального управління, а саме – організуючий вплив з боку носіїв державно-владних повноважень (тобто певної групи органів

державної влади) на суспільні відносини і процеси з метою їх упорядкування, координації та спрямування шляхом різного роду виконавчих і розпорядчих дій на виконання законів та інших правових актів держави та щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у цілому.

5. Поряд із категорією «державне управління» активно використовуються категорії «публічне адміністрування» та «державне врядування». Вважаємо, зумовлено це й особливостями перекладу цих термінів, оскільки походження вони мають із європейських науково-правових доктрин, а також виокремлення таких нових концепцій державного управління, як – державний менеджмент, новий державний менеджмент, публічний менеджмент, публічне адміністрування, врядування. Щодо такого співвідношення цих категорій зазначено таке – терміни «публічне» і «державне» у поєднанні з такими термінами як «управління», «адміністрування», «врядування», як вбачається, несуть різне змістовне наповнення насамперед за суб'єктним складом. «Публічне» – містить у собі як діяльність суб'єктів державної влади, так і діяльність місцевого самоврядування, «державне» – передбачає діяльність суб'єктів державної влади, або ж інших суб'єктів, проте щодо реалізації повноважень від імені держави. Так, наприклад, публічне управління містить у собі як державне управління, так і місцеве самоврядування. Щодо термінів «врядування» та «адміністрування», думається, що різниця полягає у такому. Врядування пов'язується з політичною діяльністю, спрямованою на вироблення та здійснення державної політики, оскільки саме врядування у більшості випадків трактується як діяльність уряду, впровадження прийнятих політичних рішень. Адміністрування – технічна складова управління, що забезпечується на професійній (неполітичній) основі. Отже, адміністрування є допоміжною підсистемою, інструментом врядування. Проте, досліджуючи діяльність державного управління, слід констатувати, що політичну складову виключити повністю неможливо. Державне управління поєднує в собі

політичний та адміністративний рівень. Проте вироблення політики тільки частково входить до змісту державного управління та є більш широким поняттям і доволі складним процесом, який не охоплюється діяльністю тільки суб'єктів державного управління.

6. Питання про визначення поняття «функції державного управління» в адміністративно-правовій науці є досить дискусійним. По-перше, це пов'язано, насамперед, з відсутністю, як уже зазначалося, єдиного підходу до розуміння категорії «державне управління», по-друге, з відсутністю єдиного підходу до розуміння категорії «функції управління». Слід враховувати й багатозначність самого терміна «функція», який має безліч тлумачень. Базовою для розкриття змісту поняття «функції державного управління» є категорія більш загального порядку – «функції управління». Поняття «функції управління» можна назвати родовим стосовно функцій державного управління. Отже, останнім є властивими родові ознаки загальносоціологічного поняття «функції управління»: 1) є одним з елементів змісту управління; 2) обумовлені цілями і завданнями управління; 3) мають об'єктивний характер, тобто обумовлюються об'єктивними закономірностями; 4) мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних способів і форм управління; 5) чітко визначена якісна ознака напрямків діяльності – однорідність діяльності; 6) мають бути спрямованими на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління; 7) є основою для формування структури керуючої системи і взаємодії її компонентів; 8) реалізуються через управлінські відносини.

Наявність різних дефініцій говорить про складність цієї категорії державного управління. По-перше, слід враховувати, що зміст і обсяг поняття функцій державного управління залежить від того, який зміст вкладається у поняття «державне управління». Є також відмінності у виокремленні кола суб'єктів, які здійснюють державне управління, а значить, і реалізують його функції. Функції державного управління визначаються як

відносно самостійні й однорідні складові змісту державно-управлінської діяльності, які відображають окремі напрями цієї діяльності, здійснюються уповноваженими органами (посадовими особами) державного управління і спрямовані на забезпечення виконання цілей і завдань державного управління.

7. Встановлено особливості функцій державного управління, які зводяться до такого: мають державно-владний, політичний характер. Вони здійснюються від імені та в інтересах держави, на підставі застосування державно-владних повноважень, якими органи державного управління наділені законом для реалізації цих функцій; зміст державної управлінської діяльності і є його складовою; за допомогою функцій державного управління реалізуються цілі та завдання державного управління, а також функції держави в цілому; визначаються об'єктивними закономірностями, тобто мають об'єктивний характер; мають відносну самостійність; мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних методів і форм державного управління (наприклад, примусові механізми, видання правових актів управління); реалізуються у процесі державно-управлінських відносин. У процесі здійснення державного управління кожна з функцій буває використаною більшою чи меншою мірою, але саме при використанні усіх функцій у комплексі йдеться про діяльність щодо здійснення державного управління.

8. Функції органу державного управління, які поєднують загальні риси функцій державного управління і мають свої особливості та відмінності, можна визначити як юридично визначені, відносно самостійні та однорідні напрями діяльності конкретних органів державного управління, які здійснюються ними у відповідності до покладених на них завдань та наданих їм повноважень, спрямованих на досягнення об'єктивно обумовлених цілей та завдань державного управління.

9. Необхідно розмежовувати поняття функцій державного управління із його формами та методами. Методи державного управління – це способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти управління. Форма державного управління – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами державного управління для реалізації поставлених перед ними завдань.

РОЗДІЛ 2

ВИДИ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Класифікація функцій державного управління та її значення у процесі державно-управлінської діяльності

Класифікації як методу науково пізнання належить важлива роль у пізнанні і практиці, оскільки вона дає змогу охопити вивченням предмети за єдиною основою, установити не тільки місце кожного з них, але і зв'язки одного з одним, розкриває їхню внутрішню закономірність. У загальному сенсі класифікувати – означає поділити предмети або відносини на основі загальної ознаки [66, с. 26]. Виокремлюють багато функцій державного управління, які з метою упорядкування та систематизації поділяють на певні види. Функції державного управління є результатом подільності змісту діяльності з державного управління на відносно самостійні та однорідні напрямки впливу. Функції є втіленням соціального призначення державного управління. У зв'язку із цим важливе значення має відповідь на запитання щодо видів функцій державного управління, щодо критеріїв їх класифікації, засад розмежування, здатності до дроблення, деталізації тощо. Подібна систематизація дозволяє повною мірою зрозуміти сутність функцій державного управління, розглянути різні аспекти діяльності суб'єктів державного управління та з'ясувати механізм реалізації таких функцій.

Одностайності щодо виокремлення видів функцій державного управління серед науковців немає. Водночас, у науці адміністративного права та теорії управління є чимало напрацювань із цієї теми. Для виокремлення видів функцій державного управління першим необхідним кроком є звернення до поширених у науці, уже існуючих класифікацій і складів функцій державного управління.

Виходячи з принципу універсальності управління, який проголошує, що функції управління є характерними як для державного, так і для

приватного управління [37, с. 47], класифікація функцій державного управління у більшості випадків спирається на класифікацію функцій управління, що застосовується у менеджменті. Серед зарубіжних вчених, які займалися проблематикою функцій управління у цілому та функцій державного управління, зокрема, можна назвати таких: А. Файоль, Ф. Тейлор, Г. Черч, Л. Гулик, Л. Урвік, Л. Джільберт, П. Керженцев, А. Гастєв, Б. Гурне. У цьому контексті слід сказати, що одним із перших дослідників, хто систематизував управлінські функції, був французький інженер та науковець Анрі Файоль. Взявши за критерій класифікації процесуальний підхід, він виокремив п'ять основних адміністративних функцій: передбачення, організацію, розпорядження, координацію і контроль. За його визначенням, ці функції є характерними не тільки для виробничого сектора, але й для політичних, військових та інших організаційних структур [49]. Запропонований А. Файолем підхід став основою для сучасної класифікації управлінських функцій. Ця система функцій стала основою багатьох досліджень, хоча науковці внесли до неї чимало доповнень, уточнень і змін.

Співзвучно з теорією управління виокремлюють і функції державного управління. На думку Г. Райта, функції планування, організації, комплектації кадрами, мотивації, контролю, які класично виокремлюються в теорії менеджменту, є спільними для всіх аспектів управління; вони репрезентують, суттєві елементи управління будь-якого культурного чи іншого середовища, де вивчаються функції управління [37, с. 47].

У загальній теорії управління має місце також прив'язка функцій управління до стадій управлінського циклу. До складу управлінських функцій віднесено: вироблення та прийняття управлінського рішення; організація; регулювання; коригування; облік і контроль [64]. Проте в інтересах більшої чіткості розуміння функцій управління необхідно підкреслити розбіжність зі стадіями управлінського циклу. Із цього питання варто навести позицію В.Б. Авер'янова, який зазначає, що для правильного

вирішення питання слід виходити з того, що тимчасова, процесуальна форма, будучи обов'язковим параметром соціальної діяльності у цілому, повною мірою є властивою і функціям як змістовного елемента управлінської діяльності. Ефективне здійснення будь-якої функції управління є можливим лише за умови тимчасової безперервності (циклічності) управлінської діяльності – від підготовки та прийняття управлінського рішення через організацію його виконання до контролю та оцінки результатів виконання. В іншому випадку підтримання виборчої функціональної спрямованості управлінської діяльності було би справою неможливою. Стадії управлінського процесу свідчать, по суті справи, про постійний «кругообіг» самого змісту управлінської діяльності. У результаті кожна функція послідовно проходить усі названі вище стадії, набуваючи різних процесуальних форм [49, с. 11].

У державно-управлінській літературі функції державного управління виокремлюються також, виходячи із «технологічного» призначення та особливостей керованих об'єктів. Так Б.М. Лазарєв, виокремлює такі функції державного управління: планування, прогнозування, функцію формування або організації системи державного управління, регулювання, координацію, контроль та облік [5, с. 150]. К.С. Бельський виокремлює такі функції державного управління: планування; функцію організації; підбір кадрів; розпорядницьку діяльність; координацію; складання бюджету; контрольно-наглядову функцію [67, с. 57].

Французький вчений Б. Гурне класифікує функції державного управління на такі групи: 1) головні (оборона, національна безпека, поліція, правосуддя, наука, соціальна опіка тощо); 2) допоміжні (управління персоналом, господарська діяльність, бухгалтерський облік, контроль тощо); 3) командні влади (дослідження, прогнози, програми, організацію служб, контроль, зв'язки з громадськістю). В основі такої класифікації лежить критерій завдання, поставленого перед суб'єктом державного управління. Так, головні функції спрямовано на виконання завдань, «замовлених»

суспільством суб'єкту державного управління; допоміжні – впливають із потреб системи управління; командні, пов'язані із застосуванням влади [68, с. 19].

Г.В. Атаманчук класифікує функції державного управління на внутрішні (управління всередині державної управляючої системи), зовнішні (вплив державних органів на об'єкти управління); загальні (що відображають суттєві моменти управління: організація, планування, регулювання, кадрове забезпечення та контроль) та специфічні (відображають особливий зміст окремих впливів) [38, с. 120].

На думку Ю.М. Старілова, функції державного управління класифікуються на два види: а) функції державного управління як управлінського права. До цієї групи належать такі функції, як: забезпечувальна; інтеграційна; комунікативна; охоронна; організаційна; правотворча; функція контролю; б) функції державного управління як основні напрями діяльності органів виконавчої влади [26, с. 167].

Використовуючи предметний підхід, Д. Бахрах виокремлює такі функції:

1) забезпечення безпеки особистості, суспільства, держави (у т.ч. забезпечення оборони, громадського порядку, здійснення розвідки і контррозвідки, забезпечення охорони державного кордону тощо);

2) забезпечення розвитку економіки, здійснення адміністративно-господарської діяльності (у т.ч. керівництво промисловістю, транспортом, сільським господарством; збір податків, сприяння розвитку підприємництва, антимонопольна діяльність тощо);

3) забезпечення реалізації соціальної політики держави (у т.ч. організація освіти, охорони здоров'я, наукових досліджень, соціального захисту тощо);

4) здійснення зв'язків з іншими державами, з міжнародними організаціями [26].

В адміністративно-правових джерелах запропоновано варіант класифікації управлінських функцій за визначальним критерієм – цільовою спрямованістю функцій відповідно до фактично існуючих потреб кожного керованого об'єкта [25]. Відтак, на думку В.Б. Авер'янова, усі існуючі функції управління можна поділити на групи, яких спрямовано на забезпечення:

а) цілепокладаючої інформації керованих об'єктів – функції прогнозування, планування, програмування тощо;

б) необхідними для їх нормальної діяльності та розвитку ресурсами – фінансування, матеріально-технічного забезпечення, стимулювання, кадрового забезпечення тощо;

в) упорядкованості, узгодженості в їхній діяльності – керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо;

г) зусиль щодо первісного формування та наступного удосконалення керованих об'єктів в органічному поєднанні з такими самими заходами керівних суб'єктів – організаційного проектування, організаційного розвитку, раціоналізації, оптимізації їх діяльності тощо.

Цільову спрямованість функцій та характер виконуваних завдань управління В.Я. Малиновський також вважає об'єктивною та методологічно обґрунтованою класифікаційною ознакою систематизації управлінських функцій. На основі цього класифікаційного підходу усе різноманіття управлінських функцій він поділяє у межах єдиної системи на три найбільш загальні види: а) основні; б) загальні; в) допоміжні.

Зазначені види, у свою чергу, складаються з таких категорій:

основні функції – політико-адміністративні, економічні, соціальні, гуманітарні;

загальні функції – стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль;

допоміжні функції – управління людськими ресурсами, бюджетно-фінансова функція, юридично-судова функція, діловодство і документування, зв'язки з громадськістю [44, с. 201].

І. Алексєєв пропонує поділити функції державного управління на загальні (державне нормування, державний контроль та аналіз, державне прогнозування та планування, державне стимулювання, державне регулювання та координація) і спеціальні (державне регулювання економіки, державне прогнозування та планування соціально-економічного розвитку, державний фінансовий контроль тощо [68, с. 44].

Оригінальною є позиція із цього питання Б.П. Курашвілі, який поділяє функції управління на об'єктні (територіальні, галузеві, реляційні (соціально-просторові)), еволюційні (соціально-часові) та технологічні, що розділяються на операціональні (методичні) та стадіальні (циклічні) [4, с. 175]. При цьому вчений ототожнює функції держави та функції державного управління. Співвідношення між цими категоріями та неможливості ототожнення розглянуто у підрозділі 1.2 цієї роботи.

Однак у вітчизняній адміністративно-правовій літературі більшою мірою визнано класифікацію функцій державного управління на загальні, спеціальні та допоміжні. Загальні функції розмежовуються на підставі внутрішньої «технології» управлінської діяльності. Це у більшості випадків прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль. Склад спеціальних функцій є більш рухомим, оскільки вони характеризують особливості конкретного суб'єкта чи об'єкта управління. Допоміжні функції найчастіше виокремлюються, виходячи з потреб обслуговування процесів здійснення загальних і спеціальних функцій та створення необхідних умов для нормальної діяльності керуючих суб'єктів. За критерієм забезпечення потреб допоміжні функції класифікують за такими групами: а) у цілепокладаючій організації – прогнозування, стратегічне та поточне планування; б) у необхідних ресурсах – фінансування, матеріально-технічне постачання, транспортне обслуговування, стимулювання, трудові

ресурси, кадрове забезпечення; в) в упорядкованості, погодженості в діях – керування, координація, організація, контроль тощо; г) у постійному удосконаленні самої системи управління – організація, діагностування, проектування, організаційний розвиток тощо. Автори викладеної позиції самі визнають суперечливість подібної класифікації функцій, хоча вона й вважається найпоширенішою в теорії та практиці управління [45, с. 126].

Але, хотілося б звернути увагу на те, що деякі науковці називають функціями державного управління такі дії або групи дій, які, як уявляється, не можуть претендувати на статус «функція». Наприклад, існує думка щодо існування такої функції як «розроблення і прийняття рішення» [2, с. 197]. Ця позиція видається суперечною, оскільки розроблення і прийняття рішення притаманні будь-якій діяльності. Вони є стадіями будь-якої діяльності поряд зі стадіями реалізації рішення та контролю за його виконанням. Вважаємо також суперечним виокремлення таких функцій, як «збирання, обробка, аналіз інформації, передача її іншим органам» [5, с. 32] або ж «робота з інформацією» [11, с. 50]. Будь-які дії з інформацією, як зазначає В.Б. Авер'янов, як-от: збирання, обробка, передача, зберігання, поширення, є однією з умов здійснення будь-якої діяльності. Інформаційні потоки пронизують усі суб'єкт-об'єктні управлінські відносини, надають знання про реальний стан об'єкта управління, його потреби, є тією комунікативною ланкою, яка з'єднує суб'єкт та об'єкт управління [25, с. 110].

Як встановлено з наведених класифікацій, у науковій літературі відсутнє однозначне розв'язання окреслених питань із приводу виокремлення видів функцій державного управління. Можна продовжувати перелічувати класифікації функцій державного управління, але всі вони так чи інакше будуть відображати, частково повторювати уже наведені. Називаючи одні й ті самі функції державного управління, автори вкладають у них різні зміст та значення, по-різному поділяють функції на види, вказують на їх групову приналежність. Багато суперечок зводиться до того, вважати чи не вважати якусь функцію самостійною, називати її так чи інакше тощо.

Виявлена різноманітність класифікації функцій державного управління є результатом акцентування різними науковцями своєї уваги на різних аспектах, на їх думку, найсуттєвіших для здійснення класифікації, серед яких: характер виконуваних завдань державного управління, ступінь їхньої важливості, тривалість здійснення управлінських дій, цільова спрямованість функцій, зміст, характер і обсяг впливу, характер об'єкта управління тощо. Слід також враховувати, що розуміння, перш за все, самого поняття державного управління впливає і на подальше виокремлення функцій державного управління, про що уже говорилося у першому розділі цієї роботи.

Кожна з наведених класифікацій функцій державного управління надає своє вираження державного управління. Тому досить складно виокремити якусь одну із них і зазначити, що така класифікація є вичерпною і єдиною. Усі вони мають право на існування при дослідженні того чи іншого аспекту державного управління.

Проблематика виокремлення видів функцій державного управління полягає у тому, що воно є явищем багатограним, і так зване «поле державної управлінської діяльності» є дуже різноманітним. Систему функцій державного управління досить складно безпосередньо вивести із задач, цілей, об'єкта державного управління. Цей перехід є не таким лінійним, як здавалося б на перший погляд. По-перше, цілі та завдання державного управління досягаються за допомогою усієї системи функцій, проте це не виключає породження окремими цілями відповідних функцій державного управління. По-друге, самі цілі державного управління залежать від цілей держави та мають неоднозначні та досить розгалужені класифікації. Що стосується об'єктів державного управління, необхідно зазначити, що державне управління є настільки різноманітним і пронизує усі сфери суспільного життя та економіки, що прив'язка класифікації функцій державного управління до певних об'єктів державного управління вбачається досить громіздкою. Практичне значення така класифікація має при розгляді

державного управління у конкретних сферах суспільного життя, щодо конкретних об'єктів державного управління, або ж при класифікації функцій органів державного управління у певній сфері.

Класифікація ж функцій державного управління у залежності від суб'єктів державного управління часто призводить фактично до як виокремлення функцій державного управління у цілому, так і включення до їх переліку функцій, завдань або конкретних повноважень органів державного управління. Вбачається, що через вищевикладені обставини, при класифікації функцій державного управління в залежності від особливостей об'єкта або ж від суб'єкта управління (переважно такі функції називають «спеціальними»), науковці зазначають лише можливість виокремлення таких функцій, не надаючи їх переліку, або ж дуже узагальнено групуючи їх за сферою здійснення на функції державного управління в адміністративно-політичній, соціально-культурній та економічній сферах.

Перш ніж виокремити критерії класифікації (розмежування) функцій державного управління, які буде використано у цьому дослідженні, слід зазначити, що функцій державного управління у «чистому» вигляді не існує, тому досить проблематично встановити чітку межу, що дасть можливість відрізнити якісно одну функцію від іншої. Варто нагадати, що функції державного управління слід визначити як відносно самостійні складові змісту державно-управлінської діяльності, які відображають окремі напрями цієї діяльності, здійснюються уповноваженими органами (посадовими особами) державного управління і спрямовані на забезпечення виконання цілей і завдань державного управління. У процесі державного управління кожна з функцій використовується більшою або меншою мірою, а іноді й мінімально, однак саме у разі використання усіх функцій комплексно, мова йде про діяльність щодо здійснення державного управління. Ізольоване існування кожної з функцій державного управління окремо є можливим лише у процесі наукового аналізу, але не у практичній діяльності. Тому під час дослідження функцій державного управління існує необхідність певного

абстрагування від практики їхнього застосування в конкретних сферах державного управління.

Як уже неодноразово зазначалося, зміст державного управління найбільш виразно має прояв у його функціях. Але розкриття змісту доповнюється також методами та способами державного управління. На практиці ці елементи змісту поєднуються і нормативно відображаються у задачах, функціях та повноваженнях органів державного управління. Причому, прямої фіксації та чіткого розмежування у вітчизняній правотворчій практиці функцій державного управління немає ані в загальних (наприклад, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [70]), ані в конкретних (наприклад, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [71]) компетенційних (статусних) актах не закріплено. Водночас, безпосередньо визначаються основні завдання і повноваження, що є елементами компетенції відповідного органу. Тому, виходячи з відмінностей тлумачення понять функцій, задач і повноважень, виокремлення конкретних функцій вимагає певних аналітичних зусиль.

При цьому увагу необхідно звернути на Закон України «Про центральні органи виконавчої влади». Частина 2 ст. 3 цього Закону визначає, що «Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики». Для виконання окремих функцій з реалізації державної політики центральні органи виконавчої влади утворюються залежно від основного напрямку діяльності як служби, агентства, інспекції. Серед таких функцій, що також іменуються і задачами, у Законі виокремлено: надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд до міністрів, які спрямовують та координують їхню діяльність.

При цьому такий перелік функцій центральних органів виконавчої влади не відповідає повною мірою переліку власне функцій державного управління. Для обґрунтування цього твердження увагу необхідно звернути на такі обставини. Як уже зазначалося, виконавча влада перебуває в органічному зв'язку з державним управлінням. Але враховуючи, що не вся діяльність виконавчої влади є діяльністю із здійснення державного управління (у справжньому науковому розумінні поняття «управління» – як владно-організуючого впливу на суспільну діяльність з метою її упорядкування, координації і спрямування) функції державного управління не відповідають у повному обсязі функціям виконавчої влади. Зокрема, вся діяльність органів виконавчої влади щодо: застосування до громадян заходів адміністративного примусу, у тому числі адміністративних стягнень (це так звана «поліцейська» діяльність); позасудового захисту порушених прав і свобод громадян (у порядку адміністративного оскарження) [36, с. 114].

У зв'язку із цим важливо підкреслити наявність об'єктивно зумовленого поділу діяльності органів виконавчої влади на управлінську і неуправлінську частини. Як зазначає Є.Б. Кубко, органи виконавчої влади здійснюють багато функцій, які не є управлінськими (інформаційна, благодійна, ідеологічна діяльність тощо) [72, с. 155].

Існує також думка, що виконавчо-розпорядча діяльність державних органів поділяється на дві частини: перша пов'язана з реалізацією владного впливу державних органів на всіх інших суб'єктів і належить до державного управління; другу частину, яка пов'язана з реалізацією суб'єктивних прав різних суб'єктів, можна визначити як публічно-сервісну діяльність. Тому виокремлення серед функцій державного управління функції надання адміністративних послуг (згідно з Законом України «Про адміністративні послуги» [73]) вбачається в літературі суперечливою. Вважається, що діяльність службовців із надання адміністративних послуг не має «суто» управлінського характеру. Така діяльність сама потребує управління з боку відповідних посадових осіб органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування. Детальніше питання щодо можливості віднесення надання адміністративних послуг до функцій державного управління розглянуто у підрозділі 2.2 цієї роботи.

Хотілося б також порушити питання щодо виокремлення серед функцій державного управління функції з вироблення (формулювання) політики, яку, наприклад, виокремлюють автори Науково-практичного коментаря КАСУ. Приміром, пропонуються такі групи управлінських функцій: вироблення (формулювання) політики; правове регулювання; надання адміністративних послуг; нагляд і контроль [74, с. 52]. У цьому варіанті критерій класифікації є неоднозначним. Адже поряд із власне управлінськими функціями нагляду і контролю тут виокремлено певні сфери діяльності суб'єкта владних повноважень, серед яких не всі належать до управління.

Із цього приводу варто зазначити таке. В офіційних документах України пояснення поняття державної політики можна знайти у рішенні Конституційного Суду України [75], де в мотивувальній частині визначено, що «Під державною політикою розуміються стратегічні напрями діяльності держави в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній, правовій та інших сферах її внутрішнього життя, а також у сфері відносин з іншими державами на певну історичну перспективу». Законодавство України на теперішній час вживає поняття «політика» і «державна політика» у різних сполученнях. Так, Верховна Рада «визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики», Кабінет Міністрів «забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики», а також «забезпечує проведення фінансової, цінової... політики», центральні органи виконавчої влади «забезпечують проведення єдиної державної політики» у певних сферах, «беруть участь у формуванні державної політики» тощо.

Втім, при визначенні поняття «державна політика» слід відрізнити державну політику як напрямок (стан) розвитку держави і суспільства у визначений часовий проміжок функціонування держави, і різні види державної діяльності (процесу), які пов'язані з державною політикою,

зокрема, формування державної політики (політичний процес) та її реалізація (виконавська діяльність) [76, с. 150]. Остання, як зазначає більшість авторів, безпосередньо здійснює функції державного управління соціальними процесами, зокрема національними відносинами. Процес державного управління – це свідомо та цілеспрямована діяльність певних інституцій, пов'язана з реалізацією політики суб'єктами публічної влади [77]. Реалізація державної політики має здійснюватися шляхом підготовки урядом законопроектів та їх схвалення парламентом, а також шляхом видання урядом та іншими органами виконавчої влади правових актів та здійснення організаційних заходів.

Отже, формування державної політики – це складний та багатоетапний процес. Так, приміром, найвищий рівень державної політики в Україні – її «засади», визначаються парламентом, що пов'язано із повноваженням Верховної Ради України приймати закони. Президент України, як і президенти багатьох інших держав, відповідальний за формування державної політики у сфері зовнішніх відносин, оборони та державної безпеки, що впливає з його конституційних повноважень. Але і глава держави, і парламент, будучи виразниками політичної програми, підтриманої більшістю виборців, не мають власних механізмів реалізації державної політики у повному обсязі. Цю функцію здійснює виконавча влада, і, насамперед, Кабінет Міністрів як вищий орган у системі виконавчої влади, який несе політичну відповідальність за реалізацію державної політики.

Вважаємо, що державне управління не поглинає собою політичну діяльність, які як за своєю сутністю, так і за особливостями правового регулювання утворюють окремі соціальні інститути, що, однак, не заважає їм взаємодіяти (політичні рішення можуть бути реалізованими у процесі здійснення публічного управління), а інколи взагалі складно на практиці відмежувати політичний та управлінський характер діяльності суб'єктів державного управління.

Розмежування політичного рівня та адміністративного у державному управлінні має велике практичне значення, про що не раз наголошували як науковці, так і юристи-практики. Закони України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України» розмежували безпосередню діяльність із формування державної політики та діяльність з її реалізації, причому вищий рівень виконавчої влади (Кабінет Міністрів України) та міністерства переважно «формують політику», а інші органи виконавчої влади повинні здійснювати безпосередню реалізацію державної політики. Таке розмежування діяльності дає змогу відмежовувати політичне керівництво від суто адміністративного, різницю між якими найкраще проілюструвати, проаналізувавши процес прийняття політичного та управлінського рішення. Прийняття політичного рішення зумовлено виникненням певної суспільної проблеми, що стосується, як правило, невизначеного кола осіб. Оскільки однозначного варіанта вирішення цієї проблеми не існує, то при прийнятті рішення головним критерієм є доцільність. Одним із варіантів політичних рішень є зміна правових норм, тобто зміна правил регулювання певних суспільних відносин. Управлінське рішення ж починається з того, що існує індивідуальна проблема конкретної особи чи групи осіб. Ця проблема врегульована законодавством, тобто є чітко визначені умови прийняття певного рішення. Завдання чиновника полягає у тому, щоб порівняти ситуацію цієї особи (групи осіб) з умовами, визначеними законодавством і прийняти єдино можливе рішення. У цьому разі критерій політичної доцільності має бути якщо не абсолютно виключений, то принаймні зведений до мінімуму.

Тому практичне значення має виокремлення функцій органів виконавчої влади із формування політики та з її реалізації, що згідно із законодавством є структуроутворюючим фактором у системі органів виконавчої влади, а також дозволяє відмежовувати політичну діяльність від суто адміністративної, відмежовуючи політичних діячів від державних службовців. Але при виокремленні серед функцій державного управління у

формуванні державної політики також простежується частковий вияв загальних управлінських функцій прогнозування і планування та регулювання. Тому в залежності від основи класифікації та її цілей така функція може мати самостійне значення, або змістовно перекриватися іншими функціями.

Отже, однозначної відповіді на запитання, скільки ж є функцій державного управління та які вони, як зазначає В.Г. Афанасьєв, немає, і, напевно, не може бути. Це тому, що кількість і зміст функцій залежать від того, за яким принципом вони класифікуються [2, с. 77]. У цьому зв'язку хотілося б додати, що кожна класифікація повинна відповідати задачам, для розв'язання яких вона здійснюється. Та як підкреслює Ю.М. Козлов, суть справи полягає «не в тому, щоб назвати функції, а в тому, щоб із достатньою мурою обґрунтованості та чіткості визначити службове призначення кожної з них» [3, с. 150]. Це завдання може бути вирішено на основі виокремлення основного, що є характерним для діяльності з управління взагалі». Найбільше своє значення та свій зміст державне управління проявляє у впливі на об'єкти управління.

У цьому дослідженні функції державного управління пропонується класифікувати залежно від спрямованості на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані, поділяючи при цьому зміст управлінської діяльності за технологічною специфікою та змістовно синтезуючи наявні нормативно закріплені функції органів державного управління, перш за все, органів виконавчої влади, встановити перелік цих функцій. Таку класифікацію уже було наведено у підручнику з адміністративного права за редакцією С.В. Ківалова [78, с. 155]. Але задача у цій дисертаційній роботі полягає не в тому, щоб виокремити кардинально нові види функцій державного управління, а в тому, щоб вирішити питання стосовно переліку функцій, що належать до зазначених видів. Саме цей аспект є найбільш спірним та малодослідженим у науці.

Соціально-орієнтовані функції управління характеризують безпосередньо процес впливу суб'єктів державного управління, які утворюють певну керуючу підсистему, на суспільні процеси (керовані об'єкти). Через ці функції виявляється основний сенс і зміст державного управління, реалізується його призначення щодо виконання своїх обов'язків перед суспільством. Внутрішньо-орієнтовані функції управління уособлюють управління всередині керуючої підсистеми. Їх існування обумовлене багаторівневою і різнокомпонентною побудовою системи органів виконавчої влади – як основних (провідних) суб'єктів державного управління, актуальністю впорядкування і активізації дій її ланок. Для системи державного управління необхідно не тільки визначити мету управління та поставити завдання щодо її досягнення, а ще й створити відповідні умови для їх виконання кожним елементом системи, встановити зв'язки між ними, забезпечити їх діяльність організаційно. Подібні завдання виконуються через внутрішньо-орієнтовані функції. Іншими словами, цільова орієнтація таких функцій державного управління полягає у тому, щоб надавати динамічність і законність керування кожному органу державного управління, удосконалювати і розвивати його, переводити у стан, що відповідає суспільним потребам у державному управлінні.

Причому у внутрішньо-орієнтованих функціях державного управління вбачається дещо відмінне від суто внутрішньо-організаційного або внутрішньо-апаратного управління. У внутрішньо-організаційних рамках органів (включаючи й самі органи виконавчої влади) управління завжди спрямовано всередину конкретного органу і здійснюється для забезпечення умов нормального функціонування органу, його належної самоорганізації та самозбереження. Ця роль функцій елементів реалізується через такі групи відносин усередині органу: керівник органу – його заступники, керівники структурних підрозділів; керівник структурного підрозділу – керівники підпорядкованих йому структурних підрозділів; керівник органу (його заступники), керівники структурних підрозділів – підлеглі службовці органу.

Причому вирішальний аргумент, як зазначає В.Б. Авер'янов, полягає у тому, що державне управління невід'ємно пов'язане з виконавчою гілкою державної влади, тоді як управління всередині органів не має прямого відношення до реалізації цієї гілки влади [25]. Доречно додати, що цей висновок екстраполюється і на органи місцевого самоврядування (перш за все, виконавчі органи місцевих рад), а також на інші державні та недержавні суб'єкти, в яких здійснюється внутрішньо-організаційне управління, тобто він має універсальний характер. При виокремленні внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління, увага звертається на зміст державного управління всередині керуючої підсистеми, завдяки якому здійснюється і зовнішній вплив на об'єкти державного управління.

Розмежування соціально-орієнтованих та внутрішньо-орієнтованих функцій управління має важливий аналітичний і практичний сенс. Як зазначає, Г.В. Атаманчук, не секрет, що в управлінні трапляються випадки, коли впровадження різних заходів з організації керуючої системи, підготовки та доведення управлінських рішень, перевірки вищестоящими нижчестоящих органів і посадових осіб та інформування другими перших, кадрових переміщень тощо автоматично видається за засіб посилення керуючих впливів на суспільну систему, керовані об'єкти, тоді як насправді цього й не відбувається [38]. Так, реалізація внутрішньо-орієнтованих функцій при всій їх значущості може набувати гіпертрофованих форм, і тоді державний апарат починає працювати на себе, створюючи видимість діяльності. Це залежить від багатьох факторів, у тому числі від характеру вирішуваних завдань і від рівня управлінської культури. І в основному з тієї причини, що всі подібні заходи «замкнулися» у самій керуючій системі, не вийшли, не торкнулися безпосередньо аспектів організації відтворення матеріальних, соціальних і духовних цінностей. Разом із тим, не можна недооцінювати роль внутрішньо-орієнтованих функцій управління. Розлади і протиріччя в керуючій системі, відсутність субординації, координації та реординації в керуючих впливах органів державного управління, слабкість виконавської дисципліни, не

говорячи вже про ігнорування рішень вищестоящих органів, інші аналогічні прояви ставлять взагалі під сумнів здатність керуючої системи щось робити в суспільстві і якимось впливати на його процеси. Необхідним є відповідальне ставлення і до тих, і до інших функцій управління.

В інтересах успішного правозастосування в рамках цієї класифікації важливо встановити перелік реально існуючих функцій державного управління та простежити за практичною реалізацією функцій. Поряд із існуючими функціями необхідно також звернути увагу й на ті, які ще тільки починають виокремлюватися у самостійні напрями діяльності, розроблення та впровадження яких потребує сучасне державне управління.

До соціально-орієнтованих функцій слід віднести державне планування, державне регулювання, державний контроль, управління об'єктами державної власності, до внутрішньо-орієнтованих: планування, кадровий менеджмент, організацію, координацію, керівництво, розпорядництво, контроль. Виокремлені функції мають спрямованість як безпосередньо на соціальні процеси як об'єкти управління, так і на внутрішню діяльність, який опосередковано допомагає здійснювати «вплив».

Необхідно зазначити, що будь-яка класифікація не є абсолютною, в ній можуть існувати елементи, які у деяких випадках зникаються або перекривають один одного. Так, є функції, які мають двовекторну спрямованість та належать як до соціально-орієнтованих, так і до внутрішньо-орієнтованих (планування, контроль). До того ж кожен функцію у процесі все більш детального розгляду, зважаючи на багатогранність діяльності державного управління, можна розбити на декілька підфункцій, кожен з яких, у свою чергу, – на більш вузькі завдання тощо.

Хотілося б зазначити, що необхідність функціонального дослідження державного управління визнається і самими посадовцями. Так, Голодержслужбою/Нацдержслужбою України згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 657-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в

Україні «На шляху до доброчесності» на період до 2011 року» [79] здійснено обстеження функцій центральних органів виконавчої влади. На основі обстеження складено Реєстр державних функцій центральних органів виконавчої влади України – електронна база даних функцій, які виконуються органами виконавчої влади. Реєстр містить інформацію про: нормативно-правовий акт, яким затверджено ту чи іншу функцію; орган, за яким закріплено виконання функції; тип функції (нормативно-правове регулювання, контроль та нагляд, управління майном тощо); сферу функції (інтелектуальна власність, податки тощо).

Проте функціональне обстеження та цей реєстр містили суттєві прогалини, перш за все, через недостатність теоретичного обґрунтування цього процесу, суб'єкти, що брали участь у цьому обстеженні, не могли точно визначити функції органів, а відповідно і висловити свої міркування із приводу необхідності усунення дублювання функції, або навпаки – необхідністю наділення відповідних структур новими функціями. Тому, ще раз підкреслюється актуальність теоретичних напрацювань та виваженої класифікації функцій державного управління та функцій органів державного управління.

Класифікація функцій державного управління, на нашу думку, дозволить дослідити зміст державного управління, охарактеризувати наявний стан реалізації цих функцій у державно-управлінській діяльності, перспективні напрямки їх удосконалення. До того ж класифікація функцій державного управління є передумовою раціонального та ефективного розподілу компетенції органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів, посадових осіб, державних службовців. Питання функцій державного управління дозволяє створити оптимальну структуру і систему державного управління. Одним із важливих питань є правове встановлення функцій державного управління. Хоча безпосередньо функції державного управління у правовому полі не закріплюються, вони мають відображення у функціях та задачах органів державного управління, а методи і форми, за допомогою яких

реалізуються ці функції, закріплюються у компетенції, що забезпечує якісне виконання функцій державного управління

Цей функціональний зріз державно-управлінської діяльності, із міркувань щодо поділу функцій на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані, сприяє реальній оптимізації державного управління, його реформуванню, дозволяє виявити так звані квазіреформи та протидіяти їм. Причому, на теперішній час кількість «таких» реформувань державного управління досягло майже критичної межі, коли за кількістю квазіреформ (локальні зміни в структурі окремих органів державного управління, їх перепідпорядкування, перенайменування тощо) майже остаточно забуто реальне реформування державного управління, під яким розуміються лише дії, що безпосередньо чи опосередковано змінюють характер організаційних відносин між виконавчою владою та суспільством у цілому.

Безпосередній розгляд виокремлених функцій державного управління здійснюється у підрозділах.

2.2. Державне планування, державне регулювання як соціально-орієнтовані функції державного управління

Державне планування

Планування як управлінська функція присутня і в державному управлінні та становить один із провідних напрямків здійснення державного управління. Необхідно констатувати, що під час формування незалежної держави, зміни політичної та економічної моделі розвитку України та переходу від централізованої системи управління до ринкових трансформацій планування сприймалось як рудимент радянського соціалістичного господарювання, що призвело до втрат у системі державного управління (мається на увазі стихійність та безсистемність процесу прийняття рішень). Відсутність комплексної системи планування необхідних реформ, їх покрокової реалізації, механізмів оцінки їх наслідків для

суспільства, здійснення моніторингу з боку громадськості – все це призвело до парадоксальної ситуації: за умови критичного ставлення до планів з'явилася величезна кількість стратегій та програм розвитку, які, в основному, мають декларативний та популістський характер.

На теперішній час система державного планування є частково регламентованою нормативно-правовими актами. Але залишається низка невирішених проблем та недоліків як і у правовому регулюванні, так і у практичному втіленні функції планування в діяльності суб'єктів державного управління. Серед них найочевиднішою проблемою є та, що на теперішній час дії суб'єктів державного управління, зокрема, уряду та окремих міністерств, щодо державного планування мають хаотичний та неузгоджений характер. Більшість із них продиктовані тимчасовими економічними чи соціальними викликами, політичною доцільністю або корпоративними інтересами окремих владних груп, часто суперечать задекларованому курсу реформ, довгостроковим цілям стабілізації та економічного зростання. Увага до необхідності удосконалення державного планування привертається як у науковому колі, так і на рівні вищих суб'єктів державної влади, про що свідчать численні рекомендації щодо удосконалення державного планування та проекти нормативно-правових із питань державного планування. Отже, питання обґрунтування вибору шляхів суспільного, економічного, політичного розвитку України та її регіонів, методів та способів цього розвитку, забезпечення сталості, ефективності виконання завдань державного управління, націленість державної управлінської діяльності на врахування потреб об'єктів управління є надзвичайно актуальними. З огляду на це дослідження функції планування у державному управлінні, яка, відповідно до своєї суті, має вирішувати питання такого роду, є актуальною у світлі сьогоденних трансформаційних процесів в Україні.

Найдетальніше функція планування, її способи, методи, види, етапи досліджувалися науковцями у галузі менеджменту та економіки. В адміністративно-правовій науці, теорії державного управління в цілому

велика увага науковців приділяється вивченню державного стратегічного планування. Дослідження, в яких започатковано розв'язання цієї проблематики, а також публікації, на які спирається це дослідження, свідчать, що вагомий внесок у розробку питань планування у сфері державного управління, виокремлення цієї функції серед функцій державного управління, дослідження проблем державного стратегічного планування зробили такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, О.Л. Гапоненко, В.А. Козбаненко, В.Я. Малиновський, В.П. Марущак та ін.

Планування – стрижнева частина усіх систем управління, процес, за допомогою якого система пристосовує свої ресурси до зміни зовнішніх і внутрішніх умов. Термін «планування» (від лат. «planus» – рівний, плоский) в управлінському контексті означає створення, розробку задуму деякої діяльності, роботи на певний період, роботу із зазначенням її цілей, змісту, обсягу, послідовності та термінів, а часто і методів виконання [80, с. 182]. Планування як функція управління полягає у виборі оптимальної альтернативи поточного або перспективного розвитку об'єкта управління. Ця альтернатива повинна відповідати інтересам об'єкта управління, його можливостям (ресурсам) і бути розрахованою на певний період часу, а також визначати основних осіб, відповідальних за виконання плану. Наукова цінність планування полягає у тому, що воно дає можливість заздалегідь збалансувати вплив суспільства на соціально-економічну систему, що знаходить своє відображення в державному управлінні. Планування дає можливість взаємопов'язувати усі елементи управління як цілеспрямовану систему [81, с. 147].

В Енциклопедії державного управління планування як функція державного управління розуміється як визначення напрямів, темпів, кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, державних функцій, спрямованих на досягнення попередньо

визначених цілей; розробку цілей і завдань, напрямів розвитку та реформування усієї державно-управлінської діяльності [82, с. 699].

Планування за широкого тлумачення – це управлінська діяльність, яка інтегрує в собі функції цілепокладання, прогнозування, аналізу, прийняття рішень, які ще називають підфункціями планування. Прогнозування – це імовірнісна оцінка розвитку об'єкта управління у майбутньому, наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ та процесів. Прогнозування досить часто передує плануванню, але вважаємо за доцільне розглядати прогнозування як підфункцію державного управління [83, с. 12–13]. Планування (у вузькому сенсі) являє собою діяльність з розробки системи заходів, спрямованих на досягнення поставлених цілей, включаючи відповіді на питання: що має бути зроблено? До якого терміну? Які ресурси належить задіяти? Що необхідно отримати в результаті? Хто за це відповідає? Необхідно увагу звернути на те, що кожна функція управління реалізується у тісній взаємодії з іншими функціями.

Це наочно простежується у плануванні, яке є немислимим без певних організаційних форм, без необхідної ув'язки показників (елемент координації), без аналізу, обліку і контролю відхилень від наміченої мети. Функції державного управління також можуть так би мовити накладатися одна на одну, наприклад, можна планувати контроль, регулювати планування тощо. Але поряд із цим кожна функція державного управління має свої особливі ознаки.

Планування як один із напрямків діяльності щодо здійснення державного управління має державно-владний характер, здійснюється від імені держави, на підставі державно-владних повноважень, якими наділено суб'єкти державного управління для реалізації цієї функції. Специфіка певної функції державного управління відображається також і в її предметі. Предметом державного планування як соціально-орієнтованої функції державного управління (під предметом функції розуміються сторони,

аспекти, прояви суспільної системи, на яких спрямовано державну управлінську діяльність [38, с. 181]), перш за все, є соціально-економічний, політичний розвиток України у цілому, а також розвиток окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць. Планування в державному управлінні здійснюється і щодо внутрішнього функціонування та організаційної структури органів державного управління, які здійснюють свою діяльність на планових засадах, така діяльність є предметом розгляду у підрозділі 2.4.

Відносна самостійність та однорідність планування зумовлені окремими задачами, є характерними для цієї функції. Задачами державного планування в загальному вигляді є визначення стану об'єкта управління, векторів і мети майбутнього розвитку, правових, організаційних, ресурсних засобів, їх координацію та коригування щодо запланованої мети. Іншими словами, метою планування є створення системи поточних та стратегічних завдань та цілей, які визначають зміст та певний порядок дій суб'єктів державного управління [58, с. 524]. Діяльність із планування у державному управлінні на національному, регіональному та місцевому рівнях вирішує й особливі, специфічні завдання, серед яких: аналіз та прогноз тенденцій зміни складових бюджетного процесу (податки, збори, інвестиції, господарство, соціальна сфера); дослідження процесу реалізації комплексних програм і пріоритетних реформ (наприклад, соціального забезпечення тощо); варіативне планування соціально-економічного розвитку території; оцінка та вибір варіантів соціально-економічної стратегії і тактики, визначення пріоритетів розвитку території тощо. Окрім цього, планування має сприяти запобіганню помилкових дій і зменшенню невикористаних можливостей. Задачі функції безпосередньо обумовлюють її зміст, з огляду на це зміст планування у загальному вигляді полягає в обґрунтуванні цілей державної управлінської діяльності та шляхів їх досягнення, на основі виявлення комплексу завдань і робіт, а також визначення ефективних методів, способів, термінів і ресурсів усіх видів, необхідних для виконання цих завдань та

встановлення їх взаємозв'язку, а також форм і методів поетапного контролю за діяльністю об'єкта управління, силами якого досягається реалізація планового завдання [53, с. 30].

Планування в державному управлінні реалізується в таких формах, як: урядові програми, концепції різноманітних напрямів суспільного розвитку і реформування, формування державного бюджету, директивні та індикативні перспективні плани, президентські послання, програми економічного і соціального розвитку, державні цільові програми тощо. Усі ці форми державного планування є нормативно врегульованими та здійснюються у встановленому порядку спеціальними суб'єктами державного управління. Як приклад, Закон України від 23 березня 2000 р. «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», який визначає правові, економічні та організаційні засади формування системи програмних документів економічного і соціального розвитку України, галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць [84]. Найбільший прояв функція планування має у бюджетному процесі. Бюджетне планування є першою стадією бюджетного процесу, який завершується складанням плану, в якому закріплюються кінцеві цілі у вигляді доходів та видатків, а також система та послідовність дій щодо їх реалізації. Згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р., бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [85].

Слід констатувати, що на теперішній час існує низка проблем у нормативному регулюванні діяльності з державного планування, яка, з огляду на важливість цієї функції та її роль для досягнення цілей державного управління, потребує свого вирішення. Законодавчо функція державного планування не має свого визначення. Проте слід зазначити, що у Верховній Раді було зареєстровано законопроект № 9407 «Про державне стратегічне

планування», поданий Кабінетом Міністрів України [86]. Метою розробки законопроекту було визначення правових, економічних та організаційних засад формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку України. Цей законопроект містив поняття державного стратегічного планування: державне стратегічне планування – функція державного управління з визначення цілей та напрямів розвитку, з урахуванням наявних ресурсів, обрання пріоритетів, розроблення та виконання взаємозв'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку.

Серед основних суб'єктів, що здійснюють державне планування в Україні: Кабінет Міністрів, Президент, центральні та місцеві органи виконавчої влади. Планування для багатьох суб'єктів державного управління є одним із основних та обов'язкових видів діяльності. Наприклад, згідно з положеннями Закону України Про Кабінет Міністрів України [71], серед основних завдань КМУ є розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження та виконання інших державних цільових програм. КМУ планує свою роботу на основі та на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, для чого розробляє і затверджує щорічний план дій щодо виконання зазначеної Програми, планує свою нормотворчу діяльність, у тому числі з розроблення проектів регуляторних актів тощо.

Серед основних методів державного управління, за допомогою яких здійснюється планування, можна виокремити економічні, нормативні, програмно-цільові тощо. У залежності від сфери державної управлінської діяльності, де здійснюється планування, ці методи набувають своєї специфіки. Бюджетний кодекс України, наприклад, у ст. 20 конкретизує особливості застосування програмно-цільового методу у бюджетному плануванні. У державному стратегічному плануванні використовуються також політичні методи управління.

Планування у державному управлінні може визначати обов'язкові завдання (директивне планування). Але на теперішній час у світовій практиці у державному управлінні переважно використовується індикативне планування, яке не має обов'язкового до виконання характеру, хоча у ньому можуть бути й обов'язкові завдання. У цілому він має спрямовуючий, рекомендаційний характер. На науковому та законодавчому рівнях звертається також увага на необхідність поряд із поточним (оперативним) плануванням (визначення повсякденних, поточних завдань та розроблення плану дій щодо їх виконання) ефективного стратегічного планування у державному управлінні – планування цілей розвитку держави, що передбачає пошук оптимального набору траєкторій її руху, зорієнтованих на досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень [43, с. 184]. Таке планування є одним із найважливіших завдань державно-управлінської діяльності. Воно охоплює концептуалізацію політик, програм і проектів, нормативно-правове, організаційне і координаційно-планове проектування і передбачає досягнення їх балансу та забезпечення синхронного розвитку. У практиці діяльності органів державного управління України достатньо поширеним є оперативне чи звичайне (максимальний термін 1 рік) планування, яким часто підміняють стратегічне планування. Так, планування повсякденної діяльності презентується як стратегічне, що зовсім не відповідає його реальному змісту. Доцільним у державному управлінні є також планування суб'єктами державного управління своєї нормотворчої діяльності.

Державне планування, особливо довгострокове, стратегічне потребує свого удосконалення з огляду на його специфічні риси. Враховуючи, що предметом державного планування, перш за все, є економічний та соціальний розвиток країни в цілому та діяльність у цих напрямках суб'єктів державного управління, таке планування через свою суспільну значущість має бути дієвим механізмом, для чого – чітко нормативно регламентованим. Система стратегічних та поточних планів має бути взаємоузгодженою, із чітким

зазначенням юридичного статусу цих документів, порядком виконання, а головне – передбачати певні політичні та юридичні наслідки за їх невиконання. Виконання актів планування напряду залежить від їх узгодженості з бюджетом, так би мовити забезпечення головними ресурсами – фінансовими. Досить часто складається ситуація, коли в актах державного планування визначаються певні завдання, які не мають фінансового підґрунтя для їх реалізації [87].

Планування у державному управлінні має враховувати думку громадськості – структур бізнесу, трудових колективів, профспілок, експертів тощо. Сучасне державне планування має бути інтеграційним, тобто гнучким і здатним адаптуватися до постійних змін самого об’єкта управління, змін зовнішнього середовища. Для цього важливим є врегулювання питання коригування (внесення змін, уточнення тощо) документів державного планування – зокрема, в частині визначення підстав, порядку такого коригування, повноважень учасників державного планування тощо, оскільки хоча планування і є важливим для досягнення запланованих цілей, але не є запорукою стовідсоткового успіху, з огляду на мінливість навколишньої економічної, політичної ситуації у суспільстві, тому потребує постійного опрацювання та за необхідності певного коригування чи навіть цілковитого перегляду. Слід також зазначити, що саме по собі планування ще не гарантує успіху через те, що можуть статися помилки в організації діяльності, мотивації, контролі тощо [44, с. 239].

На підставі здійсненого аналізу можна зробити висновок про те, що планування відіграє одну із провідних ролей у державному управлінні. Характер та задачі самого державного управління обумовлюють і специфіку його функцій. Державне планування має специфічний предмет, задачі, зміст та реалізується у певних особливих формах.

Державне регулювання

Розглядаючи питання державного регулювання як функції державного управління, необхідно звернути увагу на багатоманітність думок щодо

визначення цієї категорії. Якщо звернутися до етимології слова «регулювання», термін «регулювання» походить від латинського слова «*regulo*», що має значення «влаштовую, упорядковую». Тлумачний словник В.І. Даля визначає дієслово «регулювати» як «зрівнювати (хід, рух), розміряти, встановлювати у порядку» [88, с. 561]. Автори Словника синонімів української мови надають такий синонім слову «регулювати» як «налагоджувати» (створювати умови для нормальної діяльності, функціонування чого-небудь» [89, с. 543]. Енциклопедичний словник із державного управління регулювання розглядає як «спосіб управління зі зворотним зв'язком, що ґрунтується на виявленні відхилення об'єкта від програмної траєкторії і виробленні та здійсненні впливу для повернення об'єкта на цю траєкторію». Таким чином, щодо поняття «регулювання» можна констатувати, що більшість енциклопедій та словників пов'язують етимологію терміна «регулювання» з процесом щодо впорядкування, створення умов для функціонування чого-небудь [90, с. 68].

Регулювання – явище багатогранне і багатопланове, і в залежності від того, на якому рівні та стосовно чого воно розглядається, воно може бути охарактеризованим і як форма чи як вид діяльності, і як принцип, і як функція. Що стосується саме державного регулювання, то цікаво зазначити, що поняття «регулювання» і поняття «державне регулювання» формувалися відокремлено один від одного, під впливом різних обставин. При цьому, якщо перше своїм оформленням зобов'язане скоріше праву у зв'язку з розвитком поняття «правове регулювання» і теорії управління, яка зароджувалася в ті часи, то друге – в основному – економіці [91, с. 49].

Незважаючи на те, що термін «державне регулювання» широко використовується як у науковій літературі, так і в нормативно-правових актах, зміст його до цих пір залишається недостатньо визначеним. Ключовим моментом з наукової точки зору при розгляді державного регулювання постає питання щодо його співвідношення з державним управлінням. Узагальнення поглядів, що сформувалися в науці стосовно співвідношення

державного управління та державного регулювання, дали змогу запропонувати таку класифікацію основних концепцій: 1) державне регулювання є більш широким поняттям, ніж державне управління; 2) державне регулювання є різновидом державного управління; 3) державне регулювання та державне управління розглядаються як тотожні за своїм значенням та сутністю, відрізняючись лише ступенем впливу на керовані суб'єкти; 4) державне регулювання є функцією державного управління; 5) можливий розгляд державного регулювання в різних аспектах, наприклад, і як функції державного управління, і як методу тощо.

Так, юридична енциклопедія визначає державне регулювання як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві. За своїм змістом поняття «державне регулювання» є ширшим за поняття «державне управління», оскільки останнє для досягнення своїх цілей застосовує насамперед адміністративні методи [92, с. 118].

Іноді пропонується використовувати термін «державне регулювання (або впорядкування) суспільних процесів» замість «державного управління» в «широкому» розумінні, яким і позначати усю сукупність напрямів і форм реалізації влади держави у цілому в інтересах організуючого, впорядковуючого впливу на життєдіяльність суспільства.

Майже не вбачає відмінностей між змістом управління та регулювання В.Є. Воротін, який вважає, що державне регулювання – це свідомо та цілеспрямована діяльність, пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами публічної влади та регламентована правовими нормами економічна діяльність. Державне регулювання – це певна сукупність дій, яка приводить до конкретного результату, а його сутність розкривається й реалізується у взаємодії держави із суспільством [36, с. 30].

Або ж у теорії адміністративного права часто зустрічається точка зору щодо того, що регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу: управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління та використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливові з боку суб'єкта управління, а регулювання пов'язане не стільки із впливом на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище та передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів. Управління і регулювання є різновидами організаційної діяльності, а тому мають спільні риси, що розкривають сутність цих понять через визначення самого характеру організаційного впливу на певні суспільні об'єкти [93, с. 65].

У теорії адміністративного права питання співвідношення регулювання, управління та керівництва інколи розглядається через розуміння останніх як відповідних загальних методів державного управління. Наприклад, Т.О. Коломєць визначає регулювання як визначення загальної політики та принципів її реалізації через різні напрями, а керівництво – як практичне проведення в життя загальної політики та принципів у відповідній галузі управління, контроль і розроблення напрямів діяльності підконтрольних суб'єктів. На відміну від регулювання та керівництва, управління як метод знаходить свій вияв у прямому систематичному впливові суб'єкта управління на об'єкт повсякденного оперативного характеру [94, с. 46]. На нашу думку, не зовсім правильно розглядати регулювання як метод державного управління, оскільки методи державного управління – це відповідно різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти, яких віднесено до їх відання, а державне регулювання не є способом або прийомом впливу, це відповідне призначення, яке має специфічне навантаження та зміст. Водночас державне управління – цілеспрямований

організуючий та регулюючий вплив держави (через систему її органів і посадових осіб) на суспільні процеси, відносини і діяльність людей [39, с. 15], який виявляється через відповідні способи, прийоми та засоби. Воно ґрунтується на владних повноваженнях і являє собою спосіб реалізації влади, яка поширюється у цілому на все суспільство.

Ю.А. Тихомиров визначає державне регулювання як встановлення та забезпечення державою загальних правил поведінки (діяльності) суб'єктів суспільних відносин та коригування їх у залежності від мінливих умов. Дослідник вважає, що цілком виправдано розглядати державне регулювання як один з елементів адміністративно-правового впливу. На його думку, воно завжди має правову форму. Адміністративно-правове регулювання як різновид є механізмом імперативно-нормативного упорядкування організації та діяльності суб'єктів та об'єктів управління та формування стійкого правового порядку їх функціонування. Причому воно, як і власне адміністративне управління, поширюється на численні сфери державного та суспільного життя (тобто на «сферу особливої частини») [53, с. 379].

Аналізуючи ці твердження, хотілося б зазначити, що в загальній теорії управління встановлено, що регулювання – це функція управління, яка забезпечує рівновагу стану інституційних утворень [95, с. 46], відповідно й у державному управлінні має місце виокремлення функції регулювання.

Серед методів державного управління традиційно виокремлюють як методи прямого, так і непрямого впливу, іншими словами поряд з адміністративними методами сучасне державне управління використовує й економічні методи. Методи непрямого впливу іноді називають економічними методами, оскільки при застосуванні цих методів здійснюється вплив на економічні інтереси об'єкта управління. Для цих методів характерними є такі ознаки: вплив на волю здійснюється за допомогою створення ситуації, яка зацікавлює в необхідній поведінці через інтереси, запити виконавця; у виконавця є право вибору відповідного варіанту поведінки; нормами права

передбачається діючий механізм стимулювання (одержання прибутку, пільги тощо) [96, с. 199].

Державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління у напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління у цілому. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно. Саме тому державне регулювання інколи ототожнюють з використанням непрямих (економічних, заохочувальних, стимулюючих) методів управлінського впливу. Підтримуючи думку про те, що до методів державного управління належать не тільки адміністративні методи, але й економічні або методи непрямого впливу, виокремлення державного регулювання як одного із напрямків здійснення державного управління вбачається можливим. Причому державне регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, і тому державне регулювання зрештою є неможливим без державного управління.

Відмова сучасної Української держави від суто адміністративно-командних методів управління призвела до того, що зміст державного управління докорінно змінився. Із цього приводу хотілося б навести думку авторів підручника з адміністративного права, які визнають, що «зміни в соціально-економічній системі й державному ладі, перехід до ринкових відносин, місцевого самоврядування обумовили зміни в мотивації та методах державного управління – воно не зводиться лише до прямого управління економікою та соціально-культурною сферою, прямого управління діяльністю окремих підприємств і установ з боку вищих органів на основі принципу «влада – підкорення»... Управління дедалі більше здійснюється у формі нормативного регулювання, використання дозволів і рекомендацій, надання допомоги, сприяння й координації... Превалюючого значення набуває функція державного регулювання, від якої жодна держава не може відмовитися...» [97, с. 9].

Отже, в умовах побудови ринкових відносин роль державного регулювання як однієї з важливих функцій державного управління значно зростає оскільки, виходячи з досвіду інших країн, не важко передбачити, що суб'єкти як приватної, так і державної власності у своїй господарській діяльності орієнтуватимуться на прибуток, дбатимуть про свої інтереси, і ці інтереси не завжди збігатимуться з інтересами держави та суспільства. У зв'язку із цим постало питання про призначення регулювання як функції управління, притаманність його як супутнього елементу управлінської діяльності і виокремлення її як самостійної функції. Отже, державне регулювання – це правова категорія, яка має власне змістовне навантаження, що визначено функціональним призначенням.

Таким чином, вважаємо, якщо врахувати, що державне управління за своєю правовою сутністю є регулятивною діяльністю, можна охарактеризувати державне регулювання як невід'ємний елемент державної управлінської діяльності та виокремити державне регулювання як соціально-орієнтовану функцію державного управління. Із таких позицій сутність регулювання полягає в упорядкуванні, спрямуванні руху і розвитку, підпорядкуванні процесів і явищ певному порядку, у встановленні певної взаємодії елементів і створенні умов нормальної діяльності. У такому трактуванні регулювання є близьким до управління, що є природним і зрозумілим, адже частина не може відображати основні ознаки цілого. Проте важко погодитися з висновками про те, що має місце повний збіг ознак регулювання та управління.

Наступним моментом при дослідженні державного регулювання є його співвідношення із терміном «правове регулювання». Дуже часто зазначені терміни фактично ототожнюються. Так, російські дослідники О.П. Альохін, А.О. Кармолицький та Ю.М. Козлов запропонували підхід, відповідно до якого поняття державного регулювання слід розглядати у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні воно виражається у встановленні загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин та їх

коригуванню в залежності від зміни умов. Його суб'єктами є органи законодавчої та виконавчої влади, а також суди. Традиційними правовими формами державного регулювання є закони та підзаконні акти, а також акти судової влади. У вузькому розумінні державне регулювання являє собою одну із функцій державного управління [32, с. 392].

Уявляється, що розуміння державного регулювання як установлення загальних правил поведінки та як функції державного управління не виключають одне одного. Очевидно, що у «широкому» значенні поняття «державне регулювання» фактично ототожнюється з правовим регулюванням, що здійснюється державою, однак виокремлення такого поняття навряд чи є доцільним як із погляду теорії адміністративного права, так і під кутом зору теорії права в цілому. Зв'язок державного та правового регулювання є безсумнівним та нерозривним. При розгляді співвідношення цих понять більш коректним вбачається стверджувати, що правове регулювання – це форма для державного регулювання. А зміст останнього становлять дії, спрямовані на досягнення певних цілей, які можуть втілюватися в життя як з використанням правових норм (тоді має місце правове регулювання), так і без використання таких. Водночас правове регулювання як може бути пов'язаним із вирішенням завдань управління, так і може здійснюватися поза його потребами. Наприклад, значна частина правового регулювання становить саме законодавче регулювання, яке здійснюється Верховною Радою України, та згідно з обраним розумінням державного управління така діяльність не належать до змісту власне державного управління. При цьому не можна не врахувати, що за допомогою засобів правового регулювання практично здійснюється переважна частина функцій управління, а не тільки державне регулювання.

Окресливши існуючі визначення поняття державного регулювання у науковій літературі, необхідно звернутися і до практики застосування цього терміна у нормативно-правових актах Української держави. Законодавство України має визначення понять «державної регуляторної політики» та

«державного регулювання» у певних сферах. Так, ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначає державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності як «напрямок державної політики, спрямований на удосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється у межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України» [98].

У ст. 7 Закону України «Про бджільництво» зазначено, що державне регулювання у галузі бджільництва здійснюється (у тому числі) шляхом удосконалення державного управління у галузі бджільництва [99]. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про автомобільні дороги» 8 вересня 2005 р. № 2862-IV одним з основних обов'язків органу державного управління автомобільними дорогами загального користування є здійснення державного регулювання та контролю у сфері дорожнього господарства відповідно до законодавства [100].

Закон України «Про зайнятість населення» у п. 6 ч.1 ст.1 зазначено, що державне регулювання зайнятості – формування і реалізація державної політики у сфері зайнятості населення з метою створення умов для забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості і соціального захисту в разі настання безробіття [101]. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» містить визначення державного регулювання ринків фінансових послуг як «здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг з метою захисту інтересів споживачів фінансових послуг та запобігання кризовим явищам» [102]. Державне регулювання ринку цінних паперів – визначається в Законі України «Про

державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» як здійснення державою комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду за ринком цінних паперів та їх похідних та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері [103].

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок про те, що, виходячи із положень сучасного законодавства щодо державного регулювання, здійснити розмежування державного управління і державного регулювання за їх змістом фактично не вбачається можливим. Законодавець не завжди так чітко розмежовує ці два поняття, вживаючи їх як синоніми або вважаючи одне з них різновидом другого. Крім того, зміст державного регулювання, як вбачається з наведених визначень, часто розкривається через таку діяльність як контроль, облік даних, встановлення загального напрямку діяльності учасників відповідних відносин, планування, координація. Робиться висновок, що такі дії скоріше або належать до інших функцій державного управління, або до окремих проявів державного регулювання, аніж до його основних ознак. Аналогічний підхід можна використати і для відповіді на запитання про те, чи є контроль за встановленими в процесі регулювання правилами поведінки частиною самого регулювання та його логічним завершенням (часто контроль розглядається як складова державного регулювання [104, с. 105]). Вважається за необхідне відповісти на це запитання негативно, оскільки регулювання та контроль є самостійними функціями державного управління. При цьому не можна заперечувати, що у сучасних умовах функції регулювання та контролю тісно взаємопов'язані та пропорційно доповнюють одна одну.

Виходячи з розуміння суті регулювання у сфері управління як упорядкування дій об'єкта управління та спрямування його поведінки на виконання певної мети, регулювання є конкретним самостійним видом роботи. Функція регулювання в державному управлінні полягає у встановленні та забезпеченні загальних правил поведінки (діяльності) об'єкта управління, а також їх коригуванні у залежності від умов, що змінюються. За

допомогою функції регулювання створюються умови для нормальної діяльності та функціонування об'єкта державного управління, підтримується його розвиток у певних межах шляхом встановлення економічних, правових та інших нормативів. Така специфічність призначення регулювання і дає змогу виокремити його серед інших функцій управління. Отже, державне регулювання – це одна з форм функціонального вияву державного управління, в якій регулювання допускає можливість та/або передбачає створення необхідних умов для самостійної, у тому числі спонтанної, дії внутрішніх механізмів функціонування та розвитку системи. Державне регулювання слід охарактеризувати як функцію державного управління, зміст якої виражається у впливові держави в особі окремих органів державної влади на суспільні відносини та зв'язки, які характеризуються високою суспільною значущістю і відсутністю дієвих механізмів саморегулювання, шляхом встановлення, відміни і коригування правил і рамок поведінки учасників зазначених відносин.

Основним завданням цієї функції є досягнення стабільності та удосконалення системи державного управління. Вона знаходить свій прояв у впровадженні заходів щодо недопущення відхилень при виконанні завдань та цілей, поставлених перед державним управлінням у процесі планування. Ця функція набуває особливого значення при наданні процесам управління певних напрямів та досягненні поставлених задач. Орган державного управління, маючи інформацію про бажані результати (план) та відхилення, повинен виробити такі управлінські рішення, які дозволяють у межах планового періоду ліквідувати ці відхилення.

Державне регулювання відповідно до законодавства України здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, Національним банком України, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, національними комісіями регулювання природних монополій. Крім того, до органів, що здійснюють функцію державного

регулювання, належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти.

Так, наприклад, Кабінет Міністрів України відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» серед основних повноважень здійснює державне регулювання національної економіки; забезпечує здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; визначає обсяги продукції (робіт, послуг) для державних потреб, порядок формування та розміщення державного замовлення на її виробництво, вирішує відповідно до законодавства інші питання щодо задоволення державних потреб у продукції (роботах, послугах); регулювання трудових, соціальних, економічних відносин тощо. Одним із основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, як зазначено в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади», є забезпечення нормативно-правового регулювання [62]. Державна регуляторна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності [105].

Зміст державного регулювання як функції державного управління охоплює такі напрямки діяльності органів державного управління як нормативне регулювання, нормопроектна діяльність, встановлення регульованих цін і тарифів на окремі види послуг і товарів, і власне така діяльність як: ліцензування, сертифікація, патентування, квотування, стандартизація, застосування нормативів та лімітів тощо. Слід зазначити, що названі види діяльності є структуроутворюючими функціями для органів

державного управління. Нормативне регулювання (під функціями з ухвалення нормативно-правових актів розуміється видання на підставі і на виконання Конституції України та законів України норм і правил, що регулюють відносини в конкретній сфері, поширюються на невизначене коло осіб і є обов'язковими для виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовцями, юридичними особами і громадянами) – функція КМУ та переважно міністерств; нормопроектна діяльність (розробка законопроектів, проектів постанов Кабінету Міністрів України, проектів нормативно-правових актів міністерства) здійснюється як міністерствами так і іншими центральними органами виконавчої влади в межах своєї компетенції.

Згідно із Законом України «Про природні монополії» [106] державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах, визначених у ст. 5 цього Закону, здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій, які утворюються і функціонують відповідно до цього Закону. Національні комісії регулювання природних монополій – один із особливих суб'єктів державного управління, який нині привертає увагу багатьох науковців-адміністративістів [107; 108; 109]. Основними завданнями комісій є: регулювання діяльності суб'єктів природних монополій; сприяння створенню умов, які забезпечують за рахунок виникнення та розвитку конкуренції виведення товарного ринку із стану природної монополії, що дозволить ефективніше задовольняти попит, а також сприяння розвитку конкуренції на суміжних ринках; формування цінової політики у відповідній сфері регулювання; сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій. Однак національні комісії – не єдині суб'єкти, які можуть здійснювати таке регулювання; державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій може здійснюватися органами виконавчої влади та органами

місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про природні монополії»). На теперішній час згідно з чинним законодавством, діють такі національні комісії: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Таким чином можна виокремити певні особливості функції державного регулювання: 1) існують окремі органи державної влади, які здійснюють лише функції державного регулювання і не мають функцій державного управління: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг; Національна комісія із цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; 2) функція державного регулювання користування радіочастотним ресурсом спеціального користування, відповідно до Закону України «Про радіочастотний ресурс України» [110] покладається на Генеральний штаб Збройних сил України, що взагалі не належить до системи органів виконавчої влади; 4) державне регулювання як функція державного управління здійснюється також такими конституційними органами як – Національний банк України (згідно з Законом України «Про Національний банк України» є особливим центральним органом державного управління, який здійснює, зокрема, банківське регулювання – одна із функцій Національного банку України, яка полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність банків, визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства [111]), та Національна рада з питань телебачення

і радіомовлення (є конституційним, постійним колегіальним, наглядовим та регуляційним державним органом у галузі телерадіомовлення [112]).

Щодо вищезазначеного хотілося б висловити декілька. Такий поділ змісту державного регулювання є досить умовним. За допомогою нормативно-правового регулювання здійснюється не тільки функція державного регулювання (проте, більшість пов'язана із питаннями державного регулювання), але й інші функції державного управління. Зокрема, як приклад можна навести функцію державного планування, що здійснюється за допомогою нормативно-правових актів, функцію організації (затвердження Положень про ЦОВВ, посадових інструкцій тощо) та ін.

Дискусійним є також питання стосовно «управлінського» характеру діяльності щодо здійснення ліцензування, патентування, надання дозволів, реєстрації тощо. Реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін. традиційно адміністративно правовою наукою розглядались і розглядаються як складова владно-розпорядчої діяльності органів державного управління. Фактично Законом України «Про адміністративні послуги» і таку діяльність, зокрема, віднесено до адміністративних послуг [73], які, на думку багатьох вчених, не мають управлінського характеру [113, с. 125; 114]. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. До адміністративних послуг належить: видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень, реєстрація [фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у тому числі легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація]; інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Не поглиблюючись у детальне висвітлення зазначеного дискусійного питання, необхідно зазначити таке. У загальноприйнятих класифікаціях функцій державного управління не виокремлюється функція надання адміністративних послуг. Причиною незарахування надання адміністративних послуг до функцій державного управління більшість авторів називає відсутність прямого управлінського впливу у цій діяльності. Із цього приводу зазначено таке. Насправді абсолютна більшість адміністративних послуг – це прихований примус держави, адже, наприклад, якщо особа бажає займатися підприємницькою діяльністю, то зобов'язана зареєструватися підприємцем тощо. Трансформація владно-розпорядчої діяльності органів державної влади щодо регулювання з надання управлінських (виконавських) послуг розглядається як основний напрям удосконалення адміністративних способів регулювання [115, с. 290]. Не вірно було б вважати, що надання адміністративних послуг з боку державних органів з'являється з появою нових відносин, пов'язаних із ринковою економікою або з незалежністю Української держави. Не називаючи свої дії послугами, органи державного управління видавали ліцензії, дозволи тощо. Введення терміна «адміністративні послуги» спрямовано не на виокремлення нового виду адміністративно-правових відносин між державними органами і приватними фізичними та юридичними особами, а на змістовну переоцінку характеру їх правовідносин [116, с. 81]. Тому не можна погодитись із думкою щодо відсутності в характеристиці адміністративних послуг управлінського аспекту.

Заслуговує на увагу позиція І.П. Голосніченка, Л.М. Черненко, що саме організаційний (управлінський) характер дій, за допомогою яких створюються умови щодо реалізації прав приватними фізичними та юридичними особами, лежить в основі змісту адміністративних послуг. У теперішній час в Україні (як і в інших державах світу) існує декілька адміністративно-правових режимів, серед яких митний, прикордонний, міграційний, дозвільної системи, громадського порядку, безпеки дорожнього

руху, екологічної безпеки тощо. Саме в процесі реалізації адміністративно-правових режимів здійснюється державне управління у різних сферах життєдіяльності суспільства. Реалізація адміністративно-правових режимів якраз і здійснюється більшою мірою через надання адміністративних послуг [117, с. 124–131].

Згідно з положеннями Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги встановлюється виключно законами (ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги»). Фактично, це означає, що суб'єкт звернення немає права вибору суб'єкта надання адміністративної послуги, а повинен звернутися до того суб'єкта, якого визначено законодавством. Відповідно, суб'єкт звернення за наданням адміністративної послуги повинен дотримуватися встановленого порядку та вимог щодо надання адміністративних послуг, не маючи можливості альтернативи – наприклад, обрати найбільш прийнятні для нього умови надання адміністративної послуги та відповідно іншого суб'єкта її надання. Таким чином вбачається, що в діяльності із надання адміністративних послуг є опосередкований управлінський вплив на суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги. Тому функцію надання адміністративних послуг можна розглядати як одну із функцій державного управління. Причому вона посідає дещо окреме місце в загальному ряді функцій, оскільки змістовно перетинається з іншими (наприклад, державне регулювання), тобто має інтегративний характер. У той же час, існують окремі відмінності: з одного боку, державне регулювання є ширшим, аніж надання адміністративних послуг, водночас, з іншого – далеко не всі адміністративні послуги є проявом функції державного регулювання. Наприклад, не простежується діяльності з регулювання у видачі витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій,

дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває у його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт. Різняться суттєво вони і за суб'єктним складом: адміністративні послуги згідно з Законом України «Про адміністративні послуги» – це діяльність не тільки органів державної влади, але й місцевого самоврядування.

Для кращого розуміння змісту діяльності з державного регулювання як функції державного управління необхідно зазначити методи, засоби державного регулювання. До основних методів державного регулювання зараховують: нормативно-правові; фінансово-економічні; адміністративні; організаційні; науково-методичні та інформаційно-освітні. Засобами державного регулювання є: державне замовлення; державне завдання; ліцензування; патентування; квотування; сертифікація; стандартизація; застосування нормативів та лімітів; встановлення державних фіксованих цін (тарифів); встановлення граничних рівнів цін (тарифів); встановлення граничних відхилень від державних фіксованих цін (тарифів); надання інвестиційних пільг; надання податкових та інших пільг; надання дотацій та компенсацій; надання цільових інвестицій та субсидій.

За формами впливу на суб'єкти ринку методи державного регулювання поділяють на дві групи: 1) методи прямого впливу (адміністративного характеру: державні замовлення, різного роду ліміти, централізовано встановлені ціни, обмеження, штрафи, дозволи, ліцензії, квоти тощо, а також методи, засновані на застосуванні бюджету як джерела дотування, цільового фінансування окремих суб'єктів і сфер діяльності);

2) методи непрямого (опосередкованого) впливу, до яких належать ті, що не прямо регламентують поведінку суб'єктів ринку, а через створення певного середовища для його діяльності, яке мотивує ту або іншу його поведінку (податкове регулювання, регулювання через політику прискореної амортизації, методи стимулювання конкуренції тощо) [118, с. 83-84].

Конкретними інструментами адміністративного регулювання є:

ліцензії – це спеціальні дозволи на здійснення окремих видів господарської діяльності. Ліцензії видаються органами державної влади та управління суб'єктам господарської діяльності. Призначення ліцензування – захист економічних інтересів країни, суспільства та окремих його членів як споживачів товарів та послуг. Перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, встановлення державного контролю у сфері ліцензування, відповідальність суб'єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування нині визначає Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. [119], проте з 28 червня 2015 р. набирає чинності новий Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [120]. Останній визначає ліцензування як засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів (п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»);

квоти – це визначені державою частки у виробництві, споживанні, експорті, імпорті тощо товарів та послуг. Квотування здійснюється з метою створення конкурентного середовища, захисту вітчизняного ринку, стабілізації цін на внутрішньому ринку. Порядок квотування виробництва та/або обігу (включаючи експорт та імпорт), а також розподілу квот встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до закону (ст. 14 Господарського Кодексу України) [121];

норми і нормативи застосовують для проведення планово-економічних розрахунків і здійснення безпосереднього регулювання у сферах соціального захисту і праці, виробництва товарів і послуг, у сфері охорони навколишнього середовища тощо. У широкому розумінні норми розглядаються як задані правила поведінки та здійснення певних видів

діяльності. У вузькому трактуванні норма розглядається як науково обґрунтована міра суспільно необхідних витрат ресурсів на виготовлення одиниці продукції заданої якості. Норматив як складова норми характеризує кількість вироблених або використаних у процесі споживання ресурсів або продуктів (товарів, послуг, робіт) на будь-яку одиницю (душу населення, одну гривню ВВП, одиницю часу, площі, об'єму, ваги тощо);

стандартизація – діяльність, що полягає в установленні положень для загального та неодноразового використання щодо наявних чи потенційних завдань і спрямована на досягнення оптимального ступеня упорядкованості у певній сфері. Правові та організаційні засади стандартизації в Україні встановлює Закон України «Про стандартизацію» [122];

державне замовлення є інструментом як адміністративного, так і економічного регулювання. Це засіб державного регулювання економіки шляхом формування на контрактній (договірній) основі складу та обсягу товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на її поставку (закупівлю) серед підприємств, організацій та інших суб'єктів господарської діяльності України усіх форм власності;

ціни як інструменти адміністративного регулювання застосовуються з метою запобігання руйнівному впливові вільного ціноутворення на економіку. Держава здійснює адміністративний вплив через: встановлення фіксованих цін на найважливіші товари та послуги, застосування граничних цін або граничних коефіцієнтів їх підвищення, заморожування цін на певний період, запровадження механізму декларування змін цін тощо;

антимонопольні заходи є реакцією на активізацію процесу формування монополій і прояв сукупних негативних явищ від цього процесу. До них належать: контроль за долею ринку; контроль за злиттям компаній; контроль за об'єднанням покупців; контроль за монопольними цінами; оцінка методів конкуренції на ринку. Слід зазначити, що в ринковій економіці адміністративні методи є невід'ємною частиною господарського механізму і

не заважають ефективному веденню господарства і підвищенню добробуту населення;

державне регулювання ринків фінансових послуг – здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг з метою захисту інтересів споживачів фінансових послуг та запобігання кризовим явищам.

2.3. Державний контроль та управління об'єктами державної власності як соціально-орієнтовані функції державного управління

Державний контроль

Контроль як функція державного управління та, зокрема, і самих органів виконавчої влади здійснюється у тісному зв'язку з іншими управлінськими функціями. Проте значущість контролю пояснюється тим, що останнім часом спостерігається зниження виконавської дисципліни, недотримання вимог законодавства, а також прямі порушення закону, що перешкоджають здійсненню ефективного державного управління та виконанню головного завдання органів державної влади – забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина. Контроль як засіб, за допомогою якого виявляються неправомірні дії та здійснюється протистояння можливим відхиленням від обраного курсу розвитку, існує стільки, скільки існує саме суспільство [121, с. 8]. Але до цих пір відсутня однозначність щодо визначення цього поняття. Контроль – «це те, що робить «прозорим» для суспільства діяльність держави, а для держави – внутрішньо-суспільні відносини» [20, с. 3]. В усьому світі держави з різними формами правління здійснюють контроль і впливають на формування відносин у суспільстві, при цьому характер контролю і заходи, які його супроводжують, свідчать про характер державної влади та її спрямованість, відповідність проголошеним демократичним принципам розвитку [125, с. 16].

У словниковій та довідковій літературі надається багато визначень поняття «контроль», які відображають різні підходи укладачів до цієї дефініції, проте акцентування уваги на різних аспектах не завжди дає змогу розмежувати визначення контролю науковцями-юристами від визначень науковців-економістів, політологів, філологів та ін.

Два основних значення терміна «контроль» зводяться до таких, це: а) певна діяльність; б) суб'єкти відповідної діяльності. У цьому дослідженні, як і в цілому в юридичній літературі, контроль розглядається саме як певна діяльність.

При дослідженні сутності контролю сучасними науковцями використовується диференційований підхід, залежно від галузі знань, в якій здійснюються дослідження. Внаслідок цього існує розмаїття поглядів щодо сутності цього явища, що відображає його багатогранність та складність. Так, по-перше, контроль розглядається і як функція, і як метод, і як стадія управлінської діяльності, вид, принцип тощо. Слід враховувати, що державний контроль за відповідних умов виділяється іноді навіть як окремий різновид державної влади («контрольна влада»), як функція традиційних гілок влади або ж як елемент механізму стримування та противаг.

Контроль, зокрема, розглядають як у вузькому, так і у більш широкому розумінні. Вузьке розуміння у науковій літературі зводиться до розуміння контролю як лише перевірки кого- або чого-небудь. Так, В.П. Суйц розглядає контроль як систему спостережень і перевірок чого-небудь [125, с. 18]. Л.Ф. Зверенчук підкреслює єдність контрольної діяльності на стадії прийняття рішень та їхнього виконання, тобто контроль розуміється як перевірка виконання прийнятих рішень і дотримання встановлених обмежень [126, с. 150].

В.Г. Афанасьєв дає комплексне трактування контролю у більш широкому розумінні: контроль – це спостереження і перевірка відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам тощо; виявлення

результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання. Виявляючи відхилення та їх причини, працівники контролю визначають шляхи коригування організації об'єкта управління, способи впливу на об'єкт з метою подолання відхилень, усунення перешкод на шляху оптимального функціонування системи [127, с. 33]. До змісту контролю деякі автори зараховують також і визначення причин і умов порушень, виявлення винних та притягнення їх до відповідальності [65, с. 77], розкриття нових назрілих проблем, а також узагальнення передового досвіду [128, с. 112]. Із цього питання варто погодитися з думкою про те, що «контроль у своєму основоположному змісті включає тільки фактовстановлюючу та оціночну (оцінка відповідності закріпленим вимогам) складові. Він не передбачає припинення, заохочення, накладення санкцій тощо. Останні є самостійними заходами, які реалізуються або у зв'язку з проведенням контролю, або поза таким (без його наявності)» [129, с. 115]. Проте вузьке та широке тлумачення контролю не створюють антагоністичної протилежності, а діалектично узгоджуються. Із філософської точки зору контроль у вузькому значенні формує контроль у широкому, будучи системоутворюючим елементом цілого [128, с. 203].

Виходячи з предмета цього дослідження, контроль розглядається як функція державного управління, як один із напрямків здійснення державного управління. У загальному вигляді функція державного контролю в державному управлінні полягає в аналізові та зіставленні фактичного стану у тій чи іншій галузі з вимогами, яких поставлено перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причин цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху [13, с. 221]. Як зазначають у своїх працях дослідники цієї проблеми, саме зазначеними ознаками державний контроль відрізняється від інших функцій управління та дає змогу виокремити його серед інших функцій управління, створити спеціальні органи, які не виконують або майже не виконують інших, окрім контролю,

державних функцій, визначити компетенцію цих органів [131, с. 7–8]. Думку про «вторинність» контролю щодо інших функцій управління вважаємо невиправданою. В обґрунтування цього слід зазначити, що порядок здійснення функцій, де контроль ставиться на останнє місце, мабуть слід розглядати як специфіку цієї функції, а не її другорядність, про що вже не раз зазначалося в науковій літературі [96, с. 291]. Слід також констатувати, що контроль відповідно може розглядатися і як стадія державного управління. У такому зрізі й досліджується (розкривається) його місце серед порядку здійснення управлінської діяльності.

Проте, для точності необхідно зазначити, що визначення контролю як кінцевої функції, вбачається не зовсім вірним, оскільки має свої виключення, наприклад, проведення попереднього контролю перед здійсненням регульовальної функції, контроль також може бути присутній на будь-якій стадії державного управління (наприклад, при підготовці управлінського рішення). Як зазначає О.Ф. Андрійко, державний контроль є функцією управління, яка в необхідному співвідношенні існує з іншими. Такий підхід дозволяє уникнути як недооцінювання, так і перебільшення значення контролю у здійсненні управлінської діяльності. Контроль у сфері управління має як самостійне значення, так і є елементом, частиною інших функцій управління, засобом перевірки забезпечення виконання функцій управління, здійснюваним на заключних етапах процесу [125, с. 27]. Отже, контроль розглядається як самостійна функція державного управління, яка пронизує усі інші функції управління та активно впливає на них.

Притаманні особливості функції контролю можна звести до такого. Контроль найчастіше здійснюється фактично після прийнятих управлінських рішень або, іншими словами, після здійснення інших функцій управлінської діяльності. Контроль перевіряє й оцінює процес управлінської діяльності. Метою такої оцінки є приведення діяльності у відповідність до чинних правових норм та прийнятими згідно з ними управлінськими рішеннями [132, с. 27]. Однією з особливостей контролю є також наявність зв'язків (прямих і

зворотних). Забезпечення «зворотнього зв'язку» забезпечує отримання інформації щодо результатів діяльності, а також про помилки і зміни в ситуаціях, які могли призвести до невиконання задач або ж отримання інших результатів.

У залежності від різних критеріїв (наприклад, за формою здійснення, суб'єктом, сферою діяльності, предметною ознакою тощо), в юридичній літературі виокремлюють різноманітні види контролю: загальний та спеціалізований; державний та недержавний контроль; внутрішньовідомчий, міжвідомчий та позавідомчий; попередній, поточний та підсумковий; фінансовий, експортний, банківський тощо.

Досліджуючи питання контролю, неможливо не звернути увагу на питання співвідношення понять, у першу чергу, контролю та нагляду, а також із такими категоріями як «моніторинг» та «аудит». Проблема співвідношення контролю та нагляду неодноразово була предметом дослідження науковців. Не заглиблюючись у наукову дискусію із цього приводу, слід зазначити, що основними критеріями розмежування контролю та нагляду найчастіше виокремлюють такі:

можливість втручання в «оперативно-господарську» діяльність підконтрольних об'єктів є характерною для контролю, а для нагляду навпаки – неможливість такого втручання;

перевірка дотримання об'єктами не тільки законності (як для наглядової діяльності), але й доцільності та ефективності діяльності (здійснення контролю);

наявність організаційної підпорядкованості між суб'єктами та об'єктами контролю та відсутність такого критерію для наглядової діяльності;

можливість застосування заходів впливу державно-владного характеру для контролюючих суб'єктів і неможливість – для наглядових.

Щодо цього питання слід погодитися з думкою О.П. Хамходери, який, детально розглянувши названі критерії, зазначає що понятійно-

категоріальний апарат юриспруденції не завжди наслідує розуміння нагляду як порівняно менш імперативного, без значних регулятивних можливостей, засобу забезпечення законності. Встановлено також відсутність принципової відмінності між близькими видами діяльності контролю та нагляду [129, с. 120]. Виходячи із цього, тлумачення нагляду як спеціального виду контролю [133, с. 352] видається також найбільш раціональним. При цьому науковець зазначає, що, разом із тим, більші розпорядчі повноваження мають визнаватися за контролем завжди.

Підкріплюється цей висновок і складністю відмежування зазначених понять на практиці, виходячи з положень нормативно-правових актів. Законодавець при застосуванні цих термінів припускається багатьох неточностей. Контрольні дії іменуються наглядом і навпаки. Причому в деяких випадках нагляд за змістом та можливими «мірами впливу» може бути ширшим за зміст контрольної діяльності, що аж ніяк не відповідає теоретичним напрацюванням із цих питань. У більшості випадків можна спостерігати тенденцію до вживання поряд із терміном «контроль» терміна «нагляд», і передбачення здійснення «контрольно-наглядової діяльності», що і наштовхує деяких науковців на ототожнення цих понять, а нормотворців – позбавляє необхідності відмежовувати ці два поняття на нормативно-правовому рівні.

Так, згідно з Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [134] державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування [далі – органи державного нагляду (контролю)] у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт

та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» [135] окремо визначає діяльність щодо здійснення ринкового нагляду та державного контролю продукції. Причому державний ринковий нагляд визначається як діяльність органів ринкового нагляду з метою забезпечення відповідності продукції встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз суспільним інтересам; а органом державного ринкового нагляду, у свою чергу, згідно з Законом є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного ринкового нагляду у межах сфери своєї відповідальності. Державний контроль продукції являє собою діяльність органів доходів і зборів із забезпечення відповідності продукції, що ввозиться на митну територію України для вільного обігу, встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз від такої продукції суспільним інтересам (далі – контроль продукції). Зрозуміло, що така різниця за суб'єктним складом не може претендувати на загальне правило розмежування контролю та нагляду. Причому положення цього Закону щодо повноважень контролюючих та наглядових органів передбачає вужчий набір можливих заходів впливу за контролюючими органами, аніж наглядовими, що також не вносить ясності до зазначеного питання розмежування контролю і нагляду на нормативно-правовому рівні.

Наступний приклад нормативного визначення нагляду належить до випадків, коли законодавець розкриває одне із зазначених понять через інше – Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [136], в якому поняття адміністративного нагляду визначається як «система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених із місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ».

Торкнувшись також питання законодавчого визначення контролю, не можна не сказати, що інколи зміст контролю фактично ототожнюється з керуванням або з управлінням у цілому. Прикладом цього є визначення контролю в Законі України «Про банки і банківську діяльність»: «контроль – можливість здійснювати вирішальний вплив на управління та/або діяльність юридичної особи шляхом прямого та/або опосередкованого володіння однією особою самотійно або спільно з іншими особами часткою в юридичній особі, що відповідає еквіваленту 50 чи більше відсотків статутного капіталу та/або голосів юридичної особи, або незалежно від формального володіння можливість здійснювати такий вплив на основі угоди чи будь-яким іншим чином» (ст.1) [137].

Як зазначає В.М. Гаращук, така термінологічна неузгодженість призводить до того, що іноді близькі за завданнями та формами діяльності контролюючі органи мають різну назву такої діяльності, наприклад: санітарно-епідемічний нагляд, але ветеринарний контроль [138, с. 206]. У цьому зв'язку хотілося б додати, що ні найменування повноважень («контрольні» або «наглядові»), ані найменування органів відповідно «контрольних» або «наглядових», не передбачають сутнісного розмежування контролю та нагляду, а в цілому мають формальний характер.

Нагляд у державному управлінні не слід ототожнювати з іншими близькими за формами та цілями видами діяльності, зокрема, прокурорським наглядом. Як зазначає Х.П. Ярмачі, нагляд як функція практично є двома його видами, один з яких став самотійним видом державної діяльності (прокурорський нагляд), а другий (адміністративний нагляд) організаційно належить до системи державного управління, маючи статус спеціальної діяльності, що співвідноситься з управлінням як специфічна частина і ціле [139, с. 125]. Ю.П. Битяк і В.В. Зуй стверджують, що існує два види нагляду: а) нагляд, який здійснюють органи прокуратури, – загальний нагляд; б) нагляд з боку різноманітних інспекцій і служб – адміністративний нагляд [45, с. 201]. С.В. Ківалов називає судовий, прокурорський та

адміністративний нагляд [65, с. 310]. Зазначимо, що, розглядаючи нагляд як вид контролю в рамках функціонального зрізу державного управління у так званому «вузькому розумінні», прокурорський нагляд за такого підходу не належить до змісту функції державного контролю.

Що стосується співвідношення моніторингу та контролю, слід погодитися із думкою О.Ф. Андрійко стосовно того, що «моніторинг слід розглядати як різновид контролю, його певну форму, що, у порівнянні з наглядом, за наслідками впливу можна віднести до його пасивної форми. Застосування моніторингу пов'язують із відсутністю ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, відмежуванням впливу прийнятих управлінських рішень, правових актів на існуючі суспільні відносини. При цьому використовуються в якості методів такої діяльності не стільки перевірка та ревізія, скільки спостереження та аналіз» [140, с. 133].

Аудит також, як уявляється, є проявом контролю. Таке ж розуміння в цілому і спостерігається в законодавстві. Як приклад, Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» визначає що: «Державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Результати державного фінансового аудиту та їх оцінка викладаються у звіті» (ст. 3) [141]. До специфічних проявів контролю можна також зарахувати й облік.

Безумовно, знак тотожності між контролем та зазначеними його проявами ставити не можна. Контроль у цьому разі, як уявляється, є родовим поняттям стосовно аудиту, моніторингу, обліку тощо. Вважається цілком припустимим розглядати їх як різновиди, форми або методи контролю. При

цьому необхідно також розмежовувати форми та методи, а не довільно використовувати ці категорії.

Наступної конкретизації потребує зміст функції державного контролю як функції державного управління. Необхідно звернути увагу на різний обсяг державного контролю як функції державного управління за «широкого» та «вузького» розуміння останнього, та на різницю між державним контролем як державною управлінською функцією та державним контролем у сфері державного управління або виконавчої влади. За широкого розуміння державного управління, тобто як діяльності усіх суб'єктів державної влади, функція контролю як функція державного управління включає в себе і судовий контроль, і парламентський контроль тощо, іншими словами контрольну діяльність усіх суб'єктів державної влади. Проте, окреслюючи державне управління за вузького підходу як діяльність переважно органів виконавчої влади, функція контролю як функція державного управління не включає в себе зазначене коло діяльності – як-то парламентський та судовий контроль, прокурорський нагляд тощо. За обраного «вузького» розуміння державного управління у цьому контексті розглядається контрольна діяльність інших гілок державної влади як елемент механізму стримування та противаг.

Зазначається, що «контроль у державному управлінні» та «контроль як функція державного управління» – поняття близькі, але не тотожні. Вбачається, що контроль у державному управлінні або ще як його називають контроль у сфері державного управління уявляється таким, що здійснюється стосовно суб'єктів державного управління з метою забезпечення законності їх діяльності, не стосуючись при цьому аналогічної діяльності щодо фізичних та юридичних осіб. З огляду на ці міркування, контроль у державному управлінні включає в себе контроль як функцію державного управління у тій частині діяльності, яка здійснюється суб'єктами державного управління, а саме виконавчою владою. Проте здійснення контролю так би мовити зовнішнього (поза керуючою системою) – стосовно фізичних чи юридичних

осіб, не входить до змісту контролю у сфері державного управління, але водночас є однією із соціально-орієнтованих функцій державного управління. До того ж контроль у сфері державного управління може здійснюватися не тільки органами державної влади. Та й державний контроль, якщо не конкретизувати його зміст як функції державного управління, що здійснюється органами державної влади, може і не стосуватися управління (як приклад, контроль, що здійснює Конституційний Суд України). Таким чином контроль у державному управлінні та контроль як функція державного управління, частково співпадають за своїм змістом, проте містять і таку частину діяльності, що має різне спрямування.

Згідно з обраним критерієм класифікації функцій державного управління, контроль необхідно віднести і до соціально-орієнтованих функцій і до внутрішньо-орієнтованих. Різниця лежить у площині, спрямованості цієї функції, її об'єктів та задач. Найпростішим можна було б вважати варіант урахування однієї із загальноприйнятих класифікацій контролю на внутрішній та зовнішній або ж відомчий та невідомчий і відповідного віднесення зовнішнього контролю до соціально-орієнтованих функцій, а внутрішнього – до внутрішньо-орієнтованих. Проте тут ще раз потребує зазначення таке уточнення. Якщо ця диференціація контролю стосується контролю «у сфері державного управління (або виконавчої влади)», то проектувати її за такого випадку не можна.

У державному управлінні контроль поширюється на всі сфери: господарську, соціально-культурну, адміністративно-політичну діяльність та міжгалузеве державне управління. Об'єктом контролю як соціально-орієнтованої функції у рамках цього дослідження є суспільні відносини, що потребують певного управлінського впливу держави з боку суб'єктів державного управління. При цьому суб'єкт та об'єкт контролю є організаційно відокремленими. А от об'єктом внутрішньо-орієнтованої функції є безпосередньо діяльність суб'єктів державного управління (у переважній більшості органів виконавчої влади), тобто контроль відбувається

у межах керуючої системи і його метою є запобігання руйнуванню системи державного управління, підвищення ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності та на забезпечення законності діяльності посадових осіб. Ще раз зауважимо, що функція контролю як внутрішньо-орієнтована функція за своїм призначенням є також діяльністю з контролю у державному управлінні та у цій своїй змістовній частині поглинається поняттям контролю в державному управлінні. Детальніше у цій роботі такий контроль розглядається у підрозділі 2.4, присвяченому дослідженню внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління.

Контроль як соціально-орієнтована функція державного управління охоплює дуже широке коло відносин. На основі діючого законодавства можна зазначити такі сфери його здійснення. Досить значний масив займає здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності, передбачений Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Виокремлюємо також: державний контроль (нагляд) із питань дотримання: вимог ядерної та радіаційної безпеки, податкового законодавства, порядку проведення розрахунків, виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, телекомунікацій, поштового зв'язку, радіочастотного ресурсу; контроль у сфері охорони праці (щодо безпеки), охорони надр та навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів; державний гірничий нагляд; контроль за поводженням із відходами, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами, агрохімікатами; архітектурно-будівельний контроль та нагляд; пожежний нагляд тощо.

З огляду на таку багатогранність контрольної діяльності у змісті державного управління, цілком закономірно, що й система контролю чи суб'єктів є також досить багатогранною і складною. Ці суб'єкти мають різну організаційну форму та різне правове становище у системі органів виконавчої влади. На рівні органів виконавчої влади контроль

трансформується у функцію, яка може бути основною діяльністю чи бути лише елементом більш широкої діяльності. Провідне місце серед них належить центральним органам, для яких контроль є основною функцією щодо непідпорядкованих в адміністративному порядку державних органів і організацій. Деякі з них мають право приймати у межах своєї компетенції обов'язкові для міністерств, відомств, підприємств і організацій акти, давати обов'язкові для виконання вказівки (Антимонопольний комітет України, Державна служба статистики тощо).

Згідно з принципом побудови системи центральних органів виконавчої влади за функціональним критерієм, передбаченим Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», здійснення певних напрямків виконавчо-розпорядчої діяльності було розмежовано серед певними видами центральних органів виконавчої влади. Серед основних видів діяльності як структуроутворюючий фактор виокремлюється й контрольно-наглядова діяльність. Відповідно, центральні органи виконавчої влади, діяльність яких у більшості своїй становить здійснення контролю чи нагляду (критерій переважності, а не виключності), створюються у вигляді інспекцій. Отже, до системи органів контролю належать державні інспекції – спеціальні органи в системі державного управління, що здійснюють надвідомчий контроль, а сфера їх діяльності і владні повноваження поширюються на суб'єктів незалежно від їх відомчої підлеглості. Державні інспекції, що діють у різних галузях управління, відрізняються порядком створення, правовим статусом та повноваженнями при здійсненні контролю. Спеціалізація державних інспекцій є різноманітною, потреба в них має визначатися потребою практики у кожній конкретній сфері управління.

З огляду на постійні й нагальні процеси реформування системи органів виконавчої влади з метою її оптимізації (так званий процес оптимізації), констатуємо, що на теперішній час і відбувається активний процес визначення цих «нагальних потреб», у тому числі і щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності, та поряд із цим визначення сфер, що

потребують зменшення контролю та усунення дублювання функцій контролюючих суб'єктів. З огляду на Постанову Кабміну від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [142] спостерігається тенденція щодо зменшення кількості державних інспекцій, їх реорганізацію з метою таких давно назрілих проблем, як дублювання повноважень. Згідно із Схемою спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади, затвердженою зазначеною Постановою на теперішній час існують такі державні інспекції, як: Державна архітектурно-будівельна інспекція; Державна екологічна інспекція; Державна інспекція навчальних закладів; Державна інспекція енергетичного нагляду; Державна інспекція ядерного регулювання; Державна фінансова інспекція.

Проте у цьому зв'язку хотілося би сказати і про певні недоліки оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, серед яких невиважене застосування функціонального підходу до щодо розподілу інших центральних органів виконавчої влади. Так, на теперішній час, констатується помилкове віднесення органів, покликаних втілювати переважно «зворотній зв'язок», до служб (Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна служба експортного контролю, Державна служба фінансового моніторингу), на що звертається увага останнім часом у дисертаційних дослідження, що стосуються центральних органів виконавчої влади [129, с. 227; 143, с. 193].

Хотілося б також зазначити, що процеси деконцентрації та децентралізації державної влади аж ніяк не нівелюють значення контролю, а навпаки – призводять до підвищення ролі цієї функції державного управління та необхідності зміни його спрямованості із карального заходу на дієвий механізм забезпечення законності та дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Управління об'єктами державної власності

Трансформаційні процеси, становлення форм власності, зміна характеру державного управління, приватизаційні процеси в Україні після

здобуття нею незалежності зумовили виокремлення діяльності щодо управління об'єктами державної власності. За традиційних класифікацій функцій державного управління ця функція не виокремлюється. Можливо щось схоже має функція господарського відання або ж управління майном, що зазвичай класифікується як допоміжна функція у державному управлінні. Проте, в роботі зверталася увага на те, що зміст таких «допоміжних» функцій скоріше належить до діяльності внутрішньо-апаратного управління, та фактично така діяльність не породжує жодного так званого «управлінського впливу» та не належить до змісту державного управління.

Функція управління об'єктами державної власності має ж навпаки соціально-орієнтоване, зовнішнє спрямування. Потребує уточнення використання категорії «управління» державним майном. Порівняно із змістом державного управління, можна, на перший погляд, вказати на те, що управління об'єктами державної власності не є певним видом загально-родового поняття «управління», а є частиною змісту державної управлінської діяльності. Застосування категорії «управління» у словосполученнях «державне управління» та «управління об'єктами державної власності» має різне змістовне навантаження. Перше словосполучення має на увазі, вид суспільного управління, який, як уже зазначалося, являє собою самостійний вид державної діяльності, що має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах. Зміст же управління об'єктами державної власності потрібно усвідомлювати з використанням норм цивільного та господарського законодавства.

Виходячи з положень чинного цивільного законодавства, зміст права власності містить у собі права володіння, користування та розпоряджання майном (ст. 316 Цивільного Кодексу) [145]. Передбачається, що управління майном, що є у державній власності, здійснюється державними органами, а у

випадках, передбачених законом, може здійснюватися іншими суб'єктами (ст. 326 ЦК).

Фактично при здійсненні управління об'єктами державної власності суб'єкт державного управління, що здійснює цю функцію, є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, і безпосередньо здійснює організаційно-господарські повноваження щодо об'єкта господарювання. Згідно із ст. 135 Господарського Кодексу власник майна має право одноосібно або спільно з іншими власниками на основі належного йому (їм) майна засновувати господарські організації або здійснювати господарську діяльність в інших організаційно-правових формах господарювання, не заборонених законом, на свій розсуд визначаючи мету і предмет, структуру утвореного ним суб'єкта господарювання, склад і компетенцію його органів управління, порядок використання майна, інші питання управління діяльністю суб'єкта господарювання, а також приймати рішення про припинення заснованих ним суб'єктів господарювання відповідно до законодавства. Власник має також право особисто або через уповноважені ним органи з метою здійснення підприємницької діяльності засновувати господарські організації, закріплюючи за ними належне йому майно на праві власності, праві господарського відання, а для здійснення некомерційної господарської діяльності – на праві оперативного управління, визначати мету та предмет діяльності таких організацій, склад і компетенцію їх органів управління, порядок прийняття ними рішень, склад і порядок використання майна, визначати інші умови господарювання у затверджених власником (уповноваженим ним органом) установчих документах господарської організації, а також здійснювати безпосередньо або через уповноважені ним органи у межах, установлених законом, інші управлінські повноваження щодо заснованої організації та припиняти її діяльність відповідно до цього Кодексу та інших законів. Власник має право здійснювати організаційно-установчі повноваження також на основі належних йому корпоративних прав відповідно до цього Кодексу та інших законів.

Отже, встановлено організаційно-господарський характер змісту управління об'єктами державної власності. До того ж функція управління об'єктами державної власності виокремлена серед функцій центральних органів виконавчої влади. У нашому випадку, використовуючи метод синтезу, можна сказати, що не тільки функції державного управління трансформуються і розосереджуються у функціях органів державного управління, але, досліджуючи наявні функції цих органів, можна проектувати їх на державно-управлінську діяльність, та виокремити однойменну функцію на більш абстрактному та теоретичному рівні – функцій державного управління.

У правових актах, що регулюють діяльність із управління об'єктами державної власності, наявне поєднання економічного змісту такої діяльності та адміністративно-правової форми його вираження. Економічний характер названої функції також пояснюється тим, що ефективне управління об'єктами державної власності або, іншими словами, державним сектором забезпечується поєднанням економічних методів поряд з адміністративними. Як зазначає І.А. Галіахметов: «правове регулювання відносин власності держави невід'ємне від адміністративно-правового порядку використання (режиму) об'єктів державного майна в економічному обігу. Адміністративно-правовий аспект регулювання містить таке:

утворення системи органів та визначення їх функцій з управління об'єктами державної власності; наділення цих органів відповідною компетенцією;

встановлення порядку взаємовідносин органів управління різних рівнів; визначення принципів формування системи управління об'єктами державної власності; формування державних організацій, у відання яких передаються об'єкти державної власності для цільового використання (розпорядчий порядок) [145, с. 115].

Правові основи управління об'єктами державної власності відповідно до Конституції України встановлює Закон України «Про управління

об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р. [146]. За цим Законом управління об'єктами державної власності визначається як – «здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними цим Законом, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпоряджанням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб» (ст. 1).

До об'єктів державної власності Законом віднесено (ст. 3):

майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління;

майно, яке передане державним комерційним підприємствам (далі – державні підприємства), установам та організаціям;

майно, яке передане державним господарським об'єднанням;

корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій (корпоративні права держави);

державне майно, що забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України;

державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію;

державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій;

державне майно, передане в безстрокове безоплатне користування Національній академії наук України, галузевим академіям наук;

безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду.

Слід зазначити, що управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі має свої особливості, які визначаються Законом України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» [147].

Режим державного майна має певні особливості, передбачені ст. 141 Господарського Кодексу.

Стаття 4 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» до суб'єктів управління об'єктами державної власності зараховує:

Кабінет Міністрів України, як найвищий орган, що визначає об'єкти управління державної власності, стосовно яких виконує функції з управління, а також об'єкти управління державної власності, повноваження з управління якими передаються іншим суб'єктам управління;

центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності;

центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку;

міністерства, інші органи виконавчої влади та державні колегіальні органи (уповноважені органи управління);

Фонд державного майна України;

органи, що забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України;

органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами;

державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації (далі – господарські структури);

Національна академія наук України, галузеві академії наук.

Крім того, зазначеною нормою закріплено статус Державної керуючої холдингової компанії, як уповноваженого органу управління щодо об'єктів управління державної власності, що передані до її статутного капіталу та статутного капіталу її корпоративних підприємств.

Слід звернути увагу на таких зазначених у Законі суб'єктах управління державною власністю, як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності та центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку. Необхідно зазначити, що передумовою для законодавчого закріплення цих

суб'єктів став процес оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, що здійснювся відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [148].

Так, згідно з зазначеним Указом Президента України утворено Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном, а Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 451 [149] затверджено Положення про нього, відповідно до якого Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Агентство держмайна України входило до системи органів виконавчої влади і забезпечувало реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави.

Обов'язок же щодо формування державної політики, визначення загальних принципів та пріоритетних напрямів розвитку у сфері управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави, покладено на Мінекономрозвитку. Проте процеси оптимізації, що відбулися уже після 2010 р., внесли свої корективи щодо згаданих суб'єктів. Насамперед, Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном утворилося шляхом реорганізації Міністерства промислової політики України згідно з Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. Порівняно незабаром, 24 грудня 2012 р. Президент України утворив Міністерство промислової політики України, реорганізувавши Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном [150]. Апогеем оптимізації зазначених суб'єктів нині є реорганізація Міністерства промислової політики шляхом приєднання до Міністерства економічного розвитку і торгівлі, передбачена Постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2014 року [151]. Перелічені дії щодо постійних реорганізації ще раз свідчать про те, що на

теперішній час структурно-організаційні зміни в системі органів виконавчої влади не позначаються системністю та послідовністю.

Фактично реорганізація Міністерства промислової політики шляхом приєднання до Міністерства економічного розвитку і торгівлі призвела до того, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності та центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку, представлений в особі одного суб'єкта – Міністерства економічного розвитку і торгівлі. Згідно з Положенням про Міністерство економічного розвитку і торгівлі, яке затверджено Постановою Кабміну «Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі» від 20 серпня 2014 р. № 459 [152], Мінекономрозвитку є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що в тому числі забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, а також у сфері управління об'єктами державної власності, у зв'язку з чим вважаємо за необхідне виключити із ст. 4 ч. 1 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» посилання на «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності» та «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку», замінивши їх категорією «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку та управління об'єктами державної власності». Статті 5-1 та 5-2 цього Закону, які передбачають повноваження відповідно центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку, привести у відповідність до повноважень зазначеного центрального органу виконавчої влади, що

забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку та управління об'єктами державної власності.

На окрему увагу заслуговує застосування законодавцем нового підходу до управління державними корпоративними права, який базується на міжнародному досвіді у цій сфері та полягає у запровадженні механізму утворення та функціонування Державної керуючої холдингової компанії.

Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності», Державній керуючій холдинговій компанії надано статус уповноваженого органу управління щодо об'єктів управління державної власності, що передані до її статутного капіталу та статутного капіталу її корпоративних підприємств (ч. 2 ст. 4).

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про холдингові компанії в Україні» [153] Державна керуюча холдингова компанія – це державна холдингова компанія, корпоративним підприємством якої може бути інша державна холдингова компанія чи господарське товариство, холдинговий корпоративний пакет акцій (часток, паїв) якого належить державі. Засновником та єдиним акціонером Державної керуючої холдингової компанії є держава в особі Кабінету Міністрів України, статутний капітал якої формується за рахунок належних державі акцій державних холдингових компаній, часток (паїв) держави у статутних капіталах господарських товариств, а також додаткових вкладів у формі майна, коштів та нематеріальних активів, необхідних для забезпечення її діяльності (ст. 71 Закону України «Про холдингові компанії в Україні»).

Кабінет Міністрів України, здійснюючи повноваження щодо реалізації прав держави як власника, зокрема, затверджує статут Державної керуючої холдингової компанії та вносить до нього зміни; приймає рішення про збільшення або зменшення статутного капіталу Державної керуючої холдингової компанії; погоджує рішення про створення, реорганізацію і ліквідацію корпоративних підприємств Державної керуючої холдингової

компанії; затверджує річний фінансовий план Державної керуючої холдингової компанії, вносить до нього зміни та доповнення тощо.

Разом із тим, незважаючи на законодавче закріплення статусу та повноважень Державної керуючої холдингової компанії, на теперішній час питання ефективного здійснення нею своїх функцій залишається актуальним, оскільки досі таких холдингових компаній в Україні не створено.

Серед суб'єктів управління об'єктами державної власності є Фонд державного майна України, який згідно із Законом України «Про Фонд державного майна України» [154] є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності (ст. 1).

Державним господарським об'єднанням є об'єднання підприємств, утворене державними підприємствами за рішенням Кабінету Міністрів України або, у визначених законом випадках, рішенням міністерств (інших органів, до сфери управління яких входять підприємства, що утворюють об'єднання) (ч. 4 ст. 119 Господарського Кодексу).

Майно передається об'єднанню його учасниками у господарське відання або в оперативне управління на основі установчого договору чи рішення про утворення об'єднання (ч. 2 ст. 123 Господарського Кодексу). У наведених випадках власником майна, що закріплюється за юридичними особами, залишається держава.

Як приклад створення суб'єкта господарювання, якому майно надається на праві господарського відання, можна назвати також державне комерційне підприємство (ч. 2 ст. 74 Господарського кодексу України), а суб'єкта господарювання, якому майно надається на праві оперативного

управління – казенне підприємство (ч. 3 ст. 76 Господарського кодексу України).

Серед суб'єктів управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі окрім Кабінету Міністрів України є ще особливий суб'єкт – Державний концерн «Укроборонпром». За Законом України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» Державний концерн «Укроборонпром» має статус уповноваженого суб'єкта господарювання з управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі (ст. 4).

Згідно з Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» функція управління об'єктами державної власності, як уже зазначалося, є однією із структуроутворюючих, та відповідно, якщо її здійснення є превалюючим у діяльності центрального органу виконавчої влади, то такий орган утворюється як агентство. На теперішній час Постановою Кабміну «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 передбачено такі агентства: Державне агентство автомобільних доріг, Державне агентство водних ресурсів, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство з питань електронного урядування України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство України з питань відновлення Донбасу, Державне агентство резерву України, Державне агентство рибного господарства України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне агентство України з питань кіно, а також Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань державної служби. Проте під назвою «агентство» створено (або має бути створено [Національне агентство з питань запобігання корупції]) центральні органи виконавчої влади, які функціонально не відповідають названому критерію в зазначеному вище Законі «Про центральні органи виконавчої влади». Це, на нашу думку, Національне агентство з питань

запобігання корупції, Національне агентство України з питань державної служби, Державне агентство України з питань кіно.

Як зазначають автори навчального посібника з адміністративного права управління, державним майном винятково уповноваженими законом суб'єктами обумовлюється такими обставинами:

суспільною значущістю державного майна, його здатністю без будь-яких винятків задовольняти потреби різних учасників адміністративно-правових відносин.

особливим унікальним характером цього майна, неможливістю його заміни іншим предметом, об'єктом;

потребою зберегти, відновити або відтворити якості державного майна, забезпечити його довготривале або постійне використання. Необхідність у розпорядженні державного майном обумовлюється потребою створити умови найбільш його ефективного, але разом із тим заощадливого використання;

існуванням публічного інтересу і потреб суспільства, держави, її уповноважених суб'єктів щодо державного майна;

потребою першочергового використання цього майна в інтересах держави та її уповноважених суб'єктів;

контрольованим використанням публічного майна як фізичними (юридичними) особами, так і суб'єктами публічної адміністрації [155, с. 331–333].

Управління державним майном суб'єктами державного управління може здійснюватися по-різному, можна виокремити такі напрямки цієї діяльності: оренда державного майна; фактичне використання державного майна для отримання його корисних властивостей; ухвалення рішення про подальшу долю майна – його відчуження, застава, іпотека, списання, передача до комунальної чи приватної власності тощо (розпорядження публічним майном); відання, оперативне управління майном.

Підсумовуючи усе вищезазначене, слід указати на те, що функція управління об'єктами державної власності є дуже важливою, незважаючи на гострі висловлювання щодо необхідності суттєвого зменшення об'єктів, що знаходяться в державній власності шляхом передачі їх у приватну власність. Вважаємо, що державна власність поряд з іншими її видами має активно розвиватися. Як зазначають науковці: «Як показує досвід 23-річної незалежності нашої держави, без наявності сильного бюджету, належного майнового забезпечення органів державної влади, правоохоронних органів і Збройних Сил проведення в життя відповідної соціальної політики – досягти європейського рівня життя в Україні та забезпечити її незалежність – неможливе» [156, с. 21].

Міцність державної власності характеризує також і міцність держави в цілому. Головне завдання суб'єктів державного управління – бути професійними та відповідальними власниками та забезпечувати ефективне управління державною власністю на користь їх основного власника – Українського народу.

2.4. Внутрішньо-орієнтовані функції державного управління

Необхідність дослідження внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління, як уже зазначалося, зумовлено наявними розладами і протиріччями у керуючій системі, слабкістю виконавської дисципліни, що фактично ставлять під сумнів здатність суб'єктів державного управління щось робити в суспільстві і якимось впливати на його процеси. Відповідальне ставлення є необхідним до здійснення державної управлінської діяльності всередині самої керуючої системи – суб'єктів державного управління.

Державне управління в загальному вигляді являє собою владний організуючий вплив суб'єкта на об'єкт, яким може бути не тільки суспільство, громадяни тощо, але і сама управлінська система. Як зазначає, Ю.М. Старілов, із точки зору свого призначення, державне управління являє

собою явище, покликане здійснювати владу [157, с. 159]. Проте здійснення влади є неможливим без управлінського впливу і всередині системи. Як справедливо зазначає А.М. Омаров, управлінськими слід вважати відносини, «що виникають між керованою та керуючою системами, а також у межах останньої з приводу забезпечення ефективного впливу на об'єкт управління...» [158, с. 34].

Державні управлінські відносини в межах керуючої системи (суб'єктів державного управління) з метою забезпечення ефективного впливу на керовану систему насамперед і становлять об'єкт другого за спрямованістю різновиду функцій державного управління – внутрішньо-орієнтованих.

Суб'єкти державного управління перебувають у досить складних взаємовідносинах, які можуть характеризуватися такими категоріями як підвідомчість, підпорядкованість (підлеглість), підконтрольність, підзвітність, відповідальність [159, с. 208–209]. Поряд із цим відносини між суб'єктами державного управління будуються не тільки на основі організаційної підпорядкованості через відносини субординації, передбачається й широке використання методу реординації. Ряд управлінських відносин виникають між організаційно відокремленими суб'єктами, породжуючи координаційні зв'язки.

Слід також сказати, що незважаючи на те, що так би мовити стрижнем керуючої системи в державному управлінні є система органів виконавчої влади, поряд із цим державне управління, як уже зазначалося, здійснюється не тільки суб'єктами виконавчої влади (наприклад, національні комісії, Національний банк України, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, державні підприємства, установи, організації тощо). Названі особливості, відповідно, вказують на певну відмінність між внутрішньо-організаційним державним управлінням та внутрішньо-апаратним управлінням. Встановлено, що перше коло відносин складається не тільки в рамках апарату або органу, але передбачає й управлінську діяльність

всередині досить складної системи суб'єктів державного управління, що відрізняється спрямованістю свого змісту та корелюється із соціально-організаційною частиною змісту державного управління.

Внутрішньо-орієнтовані функції практично відповідають загальноприйнятому виокремленню функцій управління. Проте мають свої відповідні особливості, що відображаються відповідно й у їх змісті та найменуванні, які й розкриваються у цьому підрозділі. Серед внутрішньо-орієнтованих функцій виокремлюємо: функцію організації, керування, розпорядництва, планування, координації, контролю та кадрового менеджменту.

У різних суб'єктів державного управління здійснення внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління займає різний обсяг. Наприклад, органи центральних ланок приділяють цілком обґрунтовано велику увагу управлінню нижчими органами і взагалі удосконаленню організаційної структури і функціональних параметрів державного управління. Низові органи ж зайняті в основному безпосереднім впливом на соціальні компоненти.

Функція планування, її теоретичне визначення вже розглядалося у підрозділі 2.2. цієї роботи. У цьому підрозділі слід звернути увагу на те, що планування у державному управлінні як внутрішньо-орієнтована функція стосується внутрішнього функціонування та організаційної структури органів державного управління, які здійснюють свою діяльність на планових засадах. Фактично таке планування має характер поточного (оперативного) – визначення повсякденних, поточних завдань та розроблення плану дій щодо їх виконання.

Функція організації у загальному вигляді являє собою формування системи державного управління на основі встановлених принципів і підходів, визначення структури керуючої і керованої систем у державному управлінні.

Організація у вузькому сенсі – це впорядкування структури органів держави, штатів, персоналу, процесів державного управління [26, с. 40].

Змістом організаційної функції є побудова системи органів управління, які в найкоротші часи та з найефективнішими затратами зусиль, здатні виконувати покладені на них завдання. Це проявляється у створенні, ліквідації та реорганізації органів управління, підприємств, установ та організацій, а також у розроблені положень щодо зазначених структур та встановлені зв'язків між ними [58, с. 523]. Організуюча діяльність включає дії і рішення, кінцевою метою яких є забезпечення належного функціонування органів державного управління. Діяльність суб'єктів державного управління, їх адміністративно правовий статус закріплюються як у законах, так і в підзаконних актах. У рамках цього дослідження до змісту функції організації належить діяльність із організації саме суб'єктів державного управління. Для оперативного вирішення питань організації повноваження створення, реорганізації, ліквідації основних суб'єктів реалізації державного управління – центральних органів виконавчої влади, належать згідно з Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» до відання вищого органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України. Голови ж місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України (ст. 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» та Закон України «Про місцеві державні адміністрації» визначає структуру центральних та місцевих органів виконавчої влади, організаційно-правову основу діяльності тощо. Законодавство передбачає й інші, більш складні та відмінні, процедури для певних суб'єктів державного управління (національні комісії, Антимонопольний комітет тощо).

Діяльність на теперішній час з реформування системи органів виконавчої влади в Україні (так званий процес оптимізації) підтверджує

актуальність цієї функції. До мети функції організації у державній управлінській діяльності можна віднести розосередження функції державного управління по вертикалі і горизонталі державного управління, а також забезпечення такого співвідношення функцій, яке не продукувало б конфлікт інтересів у діяльності органів державного управління. Тому процес здійснення організаційної функції, насамперед пошук оптимальної структури суб'єктів державного управління, є досить складним та дуже актуальним в Україні, який потребує зміни поглядів, ціннісних орієнтацій людей, а також структури відповідно до нових технологій, умов конкуренції, темпів суспільних трансформацій, оскільки під впливом об'єктивних чинників організаційна структура змушена шукати нові стратегії і методи, інакше вона не спроможна буде функціонувати.

Окрім діяльності із побудування та удосконалення керуючої та керованої системи у державному управлінні, вважається, що зміст цієї функції містить у собі й діяльність щодо приведення в життя управлінських рішень у рамках створюваної системи державного управління, а саме: визначення змісту державної управлінської діяльності, його розподілу відповідно до організаційної структури суб'єктів державного управління, вжиття необхідних організаційних заходів для реалізації управлінських рішень.

Розпорядництво являє собою оперативне регулювання управлінських відносин, що виникають із приводу здійснення повноважень державних органів і посадових обов'язків, забезпечення режиму належної державної діяльності у формі прийняття адміністративних актів (правових актів управління: наказів, розпоряджень, вказівок, інструкцій, правил, інструкцій тощо). Розпорядництво у вузькому сенсі – це дача поточних вказівок керівними державними службовцями (посадовими особами). Керівництво – це встановлення правил і нормативів діяльності та окремих дій державних органів (державних службовців, посадових осіб), керованих об'єктів [26,

с. 41]. Слід сказати, що ці функції є характерними в державній управлінській діяльності всередині системи суб'єктів державного управління. Назовні стосовно керованої системи, сучасне державне управління замість розпорядництва і керівництва у більшості випадків здійснює діяльність з регулювання.

Координація – забезпечення узгодженості дій у роботі суб'єктів управління усіх ланок, встановлення нових, збереження та удосконалення існуючих зв'язків між ними. Координація забезпечує узгодженість дій між суб'єктами державного управління як однієї, так і різних ланок, для ефективного вирішення, поставлених перед ними завдань. О.Є. Луньов зазначав, що координація означає погодження та об'єднання дій з метою найбільш швидкого і найбільш правильного розв'язання завдань з найменшими витратами сил, коштів та матеріальних цінностей [160, с. 148]. Він виокремлював два види координації: вертикальну і горизонтальну:

вертикальна координація – це управлінські відносини, які виникають між вищим і нижчим органами виконавчої влади. При цьому суб'єкти зв'язків можуть перебувати в організаційній залежності (один із них підпорядкований іншому), а можуть і не перебувати в ній. Так, наприклад, Міністерство юстиції України, згідно з пп. 24 п. 3 Положення про Міністерство юстиції [161], координує діяльність місцевих державних адміністрацій (які, як відомо, не підпорядковані йому) щодо правової освіти населення;

горизонтальна координація – виникає між двома або більше органами, що перебувають на одному організаційному рівні системи органів, наприклад, коли те саме Міністерство юстиції координує діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань систематизації законодавства (пп. 20 п. 3 Положення).

У свою чергу, горизонтальна координація може бути двох видів:

- а) коли суб'єкти є юридично нерівними, оскільки один із них наділяється

державно-владними повноваженнями щодо іншого; б) коли відносини виникають за умов компетенційної рівності суб'єктів. У літературі виокремлюються також й інші види координації: узгодження, ієрархічна, предметно-технологічна, штабна тощо [162, с. 345].

Значна кількість суб'єктів державного управління є об'єктивною передумовою необхідності здійснення функції координації, узгодження їх діяльності. Консолідована та ефективна державна влада, налагоджена взаємодія між рівнями влади є обов'язковою умовою успіху проведених перетворень, вирішення нагальних соціально-економічних проблем, завдань у сфері безпеки держави, захисту прав та інтересів особистості. Перетворення державного апарату на ефективний, компактний і працюючий механізм (а значить, поліпшення координації між його ланками) залишається серед основних напрямків внутрішньої політики держави, у тому числі й у сфері державного управління.

Координація здійснюється органами загальної компетенції, а також на міжгалузевому і галузевому рівнях міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади. Законодавчо функція координації закріплюється в законах, які регламентують діяльність органів державної влади, наприклад, у Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Відповідно до ст. 21 згаданого Закону, Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина. Згідно зі ст.ст. 22 та 23, Кабінет міністрів України також спрямовує і координує діяльність Ради міністрів Автономної Республіки Крим та державних місцевих адміністрації щодо виконання Конституції України, законів України, актів Кабінету Міністрів України та актів Президента

України, органів виконавчої влади вищого рівня. Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно з законодавством (ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

Реалізація координації, закріпленої в державно-владних повноваженнях як функції державного управління, поширюється не тільки на керуючу підсистему і передбачає узгодження дій не тільки органів виконавчої влади при вирішенні спільних завдань, але й інших суб'єктів у тій чи іншій сфері державного управління.

Правовими формами безпосередньої реалізації координаційної функції можна виокремити – правовий акт (нормативний або індивідуальний); адміністративний договір; інші юридично значущі дії.

Контроль як внутрішньо-орієнтована функція державного управління фактично здійснюється в системі виконавчої влади її органами та посадовими особами, який ще називають адміністративний контроль. Такий контроль спрямовано на забезпечення законності та ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності у цілому та конкретних посадових осіб, зокрема. Так, контроль, на думку В.Б. Авер'янова, який здійснюється в системі виконавчої влади, його пріоритетний напрям в умовах сьогодення більшою мірою безпосередньо звернено саме на забезпечення ефективності та якості державного управління [163, с. 410].

У літературі виокремлюють такі основні напрямки адміністративного контролю: контроль за раціональним використанням фінансових, матеріальних і трудових ресурсів, економічністю і ефективністю діяльності адміністративного апарату; контроль за добросовісністю виконання службових обов'язків; контроль за комплектуванням управлінського апарату; підвищення рівня професійної підготовки службовців; контроль за відповідністю адміністративної діяльності, її форм і методів правовим і етичним нормам; контроль за дотриманням прав і законних інтересів

громадян у процесі вирішення адміністративно-правових конфліктів [163, с. 411].

Виокремлюють також різні напрями адміністративного контролю. Контроль за особами, що стосується посадових осіб і виконання ними посадових обов'язків, та «контроль за актами», їх законністю та доцільністю.

При здійсненні загального контролю увага приділяється не так конкретним питанням, як загальному стану, ситуації, яка складається. Виокремлюються спеціальний контроль, який має предметне спрямування і проводиться за конкретною сферою або функцією управління. На відміну від загального, під час здійснення спеціального контролю здійснюється більш глибокий аналіз реального стану, детальніше здійснюються спостереження і перевірки виконання поставлених завдань, застосовуються заходи попередження та припинення неправомірних дій.

Наступною виокремленою функцією серед внутрішньо-орієнтованих є функція кадрового менеджменту. Слід зазначити, що в літературі виокремлюють майже тотожні за змістом функції – управління кадрами, управління державною службою, управління людськими ресурсами. Виокремлення функції під назвою «кадровий менеджмент» вважається допоможе продемонструвати особливості змісту цієї діяльності. Вбачається, що така назва відображає впровадження новий методів, способів, технологій управління персоналом на противагу існуючим регламентам роботи з кадрами.

Як зазначає Т.Є. Кагановська, «Одним з центральних аспектів покращення діяльності з кадрового забезпечення державного управління є пошук нових напрямків його реформування. Основним із них і є запровадження сучасних технологій менеджменту, що опрацьовані світовою практикою управління людськими ресурсами. Результатом цього кроку повинне стати не лише підвищення ефективності державної служби, а й у цілому державного управління» [164, с. 379].

Успіх та ефективність державного управління залежать не тільки від правильно сформованих задач, дієвої структурної побудови органів державного управління, визначення провідних напрямків державної управлінської діяльності, прийнятих рішень та обґрунтованих дій із їх реалізації, але й значною мірою від людей, які втілюють у життя такі задачі та управлінські рішення. Насамперед, державне управління в Україні здійснюється у своїй більшості державними службовцями. На державних службовців покладено основний масив роботи із втілення державної політики, реалізації законів, надання адміністративних послуг та реалізації інших функцій. Крім того, як зазначає О.І. Бедний «неможливо ефективно організувати службу, уникаючи її «людського виміру». Здійснення служби (фактична реалізація обов'язків та прав, закріплених в юридичних конструкціях посад) покладається на конкретних осіб з певними особистими даними» [165, с. 12]. Тому немаловажною вбачається й увага до результативності їх праці. Важливим є не просто виконання покладених на них обов'язків, але й досягнення ідей соціальної держави, «держави для людей», тобто коли в осіб, що йдуть на державну службу, є не лише перспективне професійне майбутнє, але й усвідомлення їх соціальної ролі як державних службовців.

Головними факторами реалізації цієї функції мають бути професійно-особистісний розвиток через кар'єрне зростання та професійна мотивація державних службовців. Державна служба має стати реципієнтом технологій сучасного менеджменту, не применшуючи при цьому властивих особливостей цієї діяльності.

Об'єктом цієї функції безпосередньо є державна служба, що покликана виконувати завдання і функції держави, а конкретніше, як зазначалося, людський ресурс державної служби – державні службовці. Питання ж політичного управління розстановки кадрів лежать у дещо іншій площині і не охоплюються заданою функцією. На основі загальнотеоретичних уявлень

про кадровий менеджмент виокремлюють такі його складові як кадрова політика та кадрова стратегія. У рамках державної управлінської діяльності, кадрова політика здійснюється стратегічними й оперативними системами управління. Реалізацією кадрової політики є безпосередня кадрова робота, що полягає у залученні та підготовці кадрів, підтримці сприятливих умов праці.

На нашу думку, основними завданнями кадрової роботи є: відбір кадрів та його розвиток. Розвиток персоналу, у свою чергу, містить у собі: управління кар'єрою, мотивацію, адаптацію, оплату праці, навчання, підвищення кваліфікації, роботу з кадровим резервом. Кадрова стратегія має своїм завданням, на нашу думку, підвищення престижу державної служби та сприяння забезпеченню розвитку цього інституту, зважаючи на об'єктивні потреби українського сучасного суспільства.

Необхідно зазначити, що світовий досвід управління людськими ресурсами в державному секторі набуває таких ознак:

- 1) добір персоналу на основі професійних заслуг, знань і досвіду;
- 2) запровадження заходів, що забезпечили б відповідність персоналу державної служби демографічному складові суспільства, запровадження політики «позитивної дискримінації», що забезпечує призначення жінок на керівні посади та дотримання прав національних меншин;
- 3) визнання необхідності існування правил та інституційної пам'яті;
- 4) зосередженість на дієвості, впливовості та результатах роботи служби: державна служба, яка прогнозує нові проблеми й ефективно реагує на них, не може дозволити собі утримувати «зайвих» людей;
- 5) заохочення лояльності та розширення бази підзвітності;
- 6) нове формулювання цінностей та етики державної служби: в ідеальній бюрократичній системі посадовець є об'єктивним агентом, що не

має цінностей, віддає свою освіту, навички, вміння і досвід у розпорядження суспільства та не вимагає жодних винагород, окрім передбачених законом;

7) інвестування у розвиток людських ресурсів: за минулих років навчання та розвиток спроможності персоналу розглядалися як розкіш, а на теперішній час їх вважають невіддільними передумовами ефективного управління людськими ресурсами в державному секторі [166].

Правові основи державної служби закріплені у Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. [167]. При цьому прийнято однойменний Закон у 2011 р., введення в дію якого передбачене з 01.01.2016 р. [168]. Проте реформа державної служби триває. Нагальною є потреба законодавчого закріплення нових принципів і засад державної служби, гармонізованих з європейськими, які не відображені у попередніх Законах. Зобов'язання якнайшвидше здійснити реформу державної служби закріплено у Контракті для України з розбудови держави [169], укладеному Урядом та Європейською Комісією 13 травня 2014 р., Коаліційній Угоді від 21 листопада 2014 р., Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII [170], Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [171].

На теперішній час, у Верховній Раді України 22 квітня 2015 р. прийнято у першому читанні Проект Закону про державну службу [172]. Законопроект передбачає розмежування політичних та адміністративних посад, врегульовує статус державного службовця, конкурсні процедури добору на державну службу. Очікується, що документ також гарантуватиме рівний доступ до державної служби, поєднання системи винагород з оцінкою роботи, надання пріоритету кар'єрній службі та посилення персональної відповідальності за виконання обов'язків. Документ також передбачає запровадження посади державного секретаря міністерства, створення комісії

з питань вищого корпусу державної служби та запровадження інституту наставництва державного службовця.

Кабінет Міністрів України згідно із своїми повноваженням здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади. Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба України) є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою (ст. 1 Положення про Національне агентство України з питань державної служби) [173]. Проте централізована система управління державною службою передбачена в Законопроекті «Про державну службу», що являє собою: 1) центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, та його територіальні органи; 2) Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; 3) керівників державної служби; 4) служби управління персоналом.

Необхідно відмітити роль мотивації як складової частини функції кадрового менеджменту. У науці менеджменту уже давно у забезпеченні результативності діяльності певного колективу, організації увага приділяється провідній ролі мотивації. На противагу цьому у практиці державного управління України цей важливий напрямок діяльності не набув належної уваги з боку суб'єктів державної влади. Мотивація вирішує дві проблеми: по-перше, забезпечує індивідуальні потреби державних службовців, а, по-друге, досягає організаційних цілей (від цілей певного органу державного управління до цілей державного управління та держави в цілому). Є важливим, що обидві умови можуть і повинні задовольнятися якомога повніше [37, с. 171–172], іншими словами в органічному їх поєднанні.

Основою формування мотивів поведінки людей є їхні потреби. Їх усвідомлення, на основі формування уявлень про цінності, властивості

предметів і явищ породжує індивідуальні, групові, колективні інтереси. Якщо тему потреб та інтересів достатньою мірою висвітлено в педагогічних і психологічних розвідках та у сфері приватного управління, то в галузі інституційного аналізу і, особливо, в науці державного управління вона зустрічається досить рідко. Хоча, з огляду на практику намагання Української держави запозичити позитивний європейський досвід, такий факт є своєрідною прогалиною, оскільки у країнах ЄС велику роль приділяють вивченню мотивації державних службовців.

Підвищення ефективності праці державних службовців досягається завдяки матеріальному заохоченню, підвищенню оплати праці, покращанню умов праці, гнучкості робочого часу, можливості кар'єрного зростання, присвоєння почесних звань, державних нагород. Немає необхідності пояснювати причини того, що найбільш дієвою мотивацією є матеріальне заохочення та, перш за все, підвищення оплати праці державного службовця. Зважаючи на нинішню економічну ситуацію в Україні, навряд чи можна найближчим часом суттєво забезпечити матеріальне заохочення та так звану «гідну» оплату праці державних службовців. Тому необхідним є розширення сфери застосування інших способів мотивації. Нагальною потребою вважаємо забезпечення такого способу мотивації як можливості кар'єрного росту. Застосування такого виду мотивації в Україні ускладнено поширенням формального підходу до просування по службі, а також практикою отримання посади з використанням родинних, дружніх зв'язків або за матеріальну винагороду без жодного врахування дійсних заслуг та особистих якостей державного службовця. За кар'єрного росту задовольняються потреби службовців в самореалізації, тобто реалізації їх професійного і творчого потенціалу.

Важливу роль відіграє і переміщення молодих, перспективних службовців на більш високі посади або у суміжні сфери діяльності. Така ротація розширює світогляд державного службовця, підвищує його

управлінську кваліфікацію, запобігає кадровому застою та консерватизму (що на теперішній час є дуже поширеною ситуацією), дозволяє краще вивчати кадри й готувати їх до зайняття посад керівників державних органів. Необхідно також звернути увагу на конкуренцію серед державних службовців. Прикладом застосування такого способу є влаштування конкурсного відбору на певні посади.

Необхідно також звернути увагу на те, що кадровий менеджмент містить у собі й управління етикою поведінки. Як зазначає Л.Р. Біла-Тіунова, «як публічно-правовий інститут державна служба зумовлює необхідність органічного поєднання правових та морально-етичних вимог до державних службовців, які у сукупності дають можливість забезпечити професіоналізм та компетентність, об'єктивність та відповідальність останніх при виконанні службових обов'язків. Значення морально-етичних параметрів щодо державного службовця зростає у міру підвищення соціальної і правової ролі держави у суспільстві. Визнання морально-етичних вимог як правових установок щодо державного службовця підкреслює важливість соціальної сутності державної служби» [21, с. 73].

Одним із напрямків адміністративної реформи є удосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного та дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби. У цьому зв'язку без кадрового менеджменту – як важливої внутрішньо-орієнтованої функції державного управління – є немислимою ефективна діяльність будь-якого керівника, а відповідно, будь-якого органу державного управління. Більшість управлінських рішень має враховувати як організаційні потреби, пов'язані з показниками діяльності, так і потреби державних службовців. Тому кожен керівник органу державного управління у своїй організації, в ідеалі, повинен розширювати застосування різного інструментарію цієї функції та ставити у центр своєї філософії управління – людину та її прагнення і бажання, розбудити в ній

таланти, здібності та особливості, що в кінцевому підсумку принесе подвійний ефект – зробить діяльність державного службовця ефективною, а державного управління у цілому – успішною.

Висновки до розділу 2

1. У науковій літературі, як встановлено з наведених класифікацій, немає однозначного розв'язання окреслених питань із приводу виокремлення видів функцій державного управління. Виявлена різноманітність класифікації функцій державного управління є результатом акцентування різними науковцями своєї уваги на різних аспектах, на їх думку найсуттєвіших для здійснення класифікації, серед яких: характер виконуваних завдань державного управління, ступінь їхньої важливості, тривалість здійснення управлінських дій, цільова спрямованість функцій, зміст, характер і обсяг впливу, характер об'єкту управління тощо.

Проблематика виокремлення видів функцій державного управління полягає у тому, що державне управління є явищем багатограним, і так зване «поле державної управлінської діяльності» є дуже різноманітним. Систему функцій державного управління досить складно безпосередньо вивести із задач, цілей державного управління, або ж залежно від об'єкта державного управління.

2. Запропоновано класифікувати функції державного управління залежно від спрямованості соціально-орієнтовані і внутрішньо-орієнтовані, поділяючи при цьому зміст управлінської діяльності за технологічною специфікою та змістовно синтезуючи наявні нормативно закріплені функції органів державного управління, перш за все, органів виконавчої влади, встановити перелік цих функцій.

До соціально-орієнтованих функцій слід зарахувати державне планування, державне регулювання, державний контроль, управління об'єктами державної власності. До внутрішньо-орієнтованих: планування,

кадровий менеджмент, організація, координація, керівництво, розпорядництво, контроль. Виокремлені функції мають спрямованість як безпосередньо на соціальні процеси як об'єкти управління, так і на внутрішній характер, який опосередковано допомагає здійснювати державний «вплив» назовні.

Будь-яка класифікація не є абсолютною, в ній можуть існувати елементи, які в деяких випадках змикаються або перекривають один одного. Так, у наведеній класифікації є функції, які мають двовекторну спрямованість та належать як до соціально-орієнтованих, так і до внутрішньо-орієнтованих (наприклад, планування, контроль). До того ж кожен функцію у процесі все більш детального розгляду, зважаючи на багатогранність діяльності державного управління, можна поділити на декілька підфункцій, кожен з яких, у свою чергу, – на більш вузькі завдання тощо.

Цей функціональний зріз державно-управлінської діяльності, із міркувань щодо поділу функцій на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані, сприяє реальній оптимізації державного управління, його реформуванню, дозволяє виявити так звані квазіреформи та протидіяти їм.

3. Планування за широкого тлумачення – це управлінська діяльність, яка інтегрує в собі функції цілепокладання, прогнозування, аналізу, прийняття рішень, які ще називають підфункціями планування. Планування в державному управлінні реалізується в таких формах, як: урядові програми, концепції різноманітних напрямів суспільного розвитку і реформування, формування державного бюджету, директивні та індикативні перспективні плани, президентські послання, програми економічного і соціального розвитку, державні цільові програми тощо. Державне планування, особливо довгострокове, стратегічне потребує свого удосконалення з огляду на його специфічні риси. Враховуючи, що предметом державного планування, перш за все, є економічний та соціальний розвиток країни у цілому та діяльність у цих напрямках суб'єктів державного управління, таке планування через свою

суспільну значущість має бути дієвим механізмом, для чого – чітко нормативно регламентованим.

4. В умовах побудови ринкових відносин роль державного регулювання як однієї з важливих функцій державного управління значно зростає оскільки, виходячи з досвіду інших країн, не важко передбачити, що суб'єкти як приватної, так і державної власності у своїй господарській діяльності орієнтуватимуться на прибуток, дбатимуть про свої інтереси, і ці інтереси не завжди збігатимуться з інтересами держави та суспільства. Державного регулювання визначається як функція державного управління, зміст якої виражається у впливові держави в особі окремих органів державної влади на суспільні відносини та зв'язки, які характеризуються високою суспільною значущістю і відсутністю дієвих механізмів саморегулювання, шляхом встановлення, відміни та коригування правил і рамок поведінки учасників зазначених відносин.

5. Функцію з надання адміністративних послуг можна розглядати як одну із функцій державного управління, проте вона посідає окреме місце у загальному ряді функцій, оскільки має інтегративний характер, змістовно перетинається з державним регулюванням. Державне регулювання як функція державного управління є більш широким поняттям, аніж надання адміністративних послуг, водночас з іншого – далеко не всі адміністративні послуги є проявом функції державного регулювання. Наприклад, не простежується діяльності з регулювання у видачі витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, в результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває у його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт. Різняться суттєво вони і за суб'єктним складом: адміністративні послуги згідно з Законом України «Про адміністративні послуги» – це діяльність не тільки органів державної влади, але й місцевого самоврядування.

6. У державному управлінні контроль поширюється на всі сфери: господарську, соціально-культурну, адміністративно-політичну діяльність та міжгалузеве державне управління. Об'єктом контролю як соціально-орієнтованої функції в рамках цього дослідження є суспільні відносини, що потребують певного управлінського впливу держави з боку суб'єктів державного управління. При цьому суб'єкт та об'єкт контролю є організаційно відокремленими. А от об'єктом внутрішньо-орієнтованої функції є безпосередньо діяльність суб'єктів державного управління (у переважній більшості органів виконавчої влади), тобто контроль відбувається у межах керуючої системи і його метою є запобігання руйнуванню системи державного управління, підвищення ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності та на забезпечення законності діяльності посадових осіб.

7. Серед функцій центральних органів виконавчої влади виокремлено функцію управління об'єктами державної власності за допомогою синтезу функцій органів державного управління у функцію державного управління. У правових актах, що регулюють діяльність з управління об'єктами державної власності, в наявності поєднання економічного змісту такої діяльності та адміністративно-правової форми його вираження. Економічний характер названої функції також пояснюється тим, що ефективне управління об'єктами державної власності або іншими словами державним сектором забезпечується поєднанням економічних методів поряд із адміністративними.

Управління державним майном суб'єктами державного управління може здійснюватися по-різному. Можна виокремити такі напрямки цієї діяльності: оренда державного майна; фактичне використання державного майна для отримання його корисних властивостей; ухвалення рішення про подальшу долю майна – його відчуження, застава, іпотека, списання, передача до комунальної чи приватної власності тощо (розпорядження публічним майном); відання, оперативне управління майном.

8. Внутрішньо-орієнтовані функції державного управління практично відповідають загальноприйнятому виокремленню функцій управління. Проте

мають свої відповідні особливості, що відображаються відповідно й у їх змісті та найменуванні. Серед внутрішньо-орієнтованих функцій виокремлюються: функція організації, керування, розпорядництва, планування, координації, контролю та кадрового менеджменту. У різних суб'єктів державного управління здійснення внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління займає різний обсяг. Наприклад, органи центральних ланок приділяють цілком обґрунтовано велику увагу управлінню нижчими органами і взагалі удосконаленню організаційної структури і функціональних параметрів державного управління. Низові органи ж зайняті в основному безпосереднім впливом на соціальні компоненти.

9. Змістом організаційної функції є побудова системи органів управління, які у найкоротший час та з найефективнішими затратами зусиль, здатні виконувати покладені на них завдання. Організуюча діяльність включає дії і рішення, кінцевою метою яких є забезпечення належного функціонування органів державного управління.

10. Розпорядництво являє собою оперативне регулювання управлінських відносин, що виникають із приводу здійснення повноважень державних органів і посадових обов'язків, забезпечення режиму належної державної діяльності у формі прийняття адміністративних актів (правових актів управління: наказів, розпоряджень, вказівок, інструкцій, правил, інструкцій тощо). Розпорядництво у вузькому сенсі – це дача поточних вказівок керівними державними службовцями (посадовими особами). Керівництво – це встановлення правил і нормативів діяльності та окремих дій державних органів (державних службовців, посадових осіб), керованих об'єктів. Робиться висновок про те, що ці функції є характерними у державній управлінській діяльності всередині системи суб'єктів державного управління. Назовні стосовно керованої системи, сучасне державне управління замість розпорядництва і керівництва у більшості випадків здійснює діяльність з регулювання.

11. Значна кількість суб'єктів державного управління є об'єктивною передумовою необхідності здійснення функції координації, узгодження їх діяльності. Консолідована та ефективна державна влада, налагоджена взаємодія між рівнями влади є обов'язковою умовою успіху проведених перетворень, вирішення нагальних соціально-економічних проблем, завдань у сфері безпеки держави, захисту прав та інтересів особистості. Перетворення державного апарату на ефективний, компактний і працюючий механізм (а значить, поліпшення координації між його ланками) залишається серед основних напрямків внутрішньої політики держави, у тому числі й у сфері державного управління.

Координація здійснюється органами загальної компетенції, а також на міжгалузевому і галузевому рівнях міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади.

Реалізація координації, закріпленої в державно-владних повноваженнях як функції державного управління, поширюється не тільки на керуючу підсистему і передбачає узгодження дій не тільки органів виконавчої влади при вирішенні спільних завдань, але й інших суб'єктів у тій чи іншій сфері державного управління.

12. Виокремлення функції під назвою «кадровий менеджмент» допомагає продемонструвати особливості змісту цієї діяльності та відображає впровадження нових методів, способів, технологій управління персоналом на противагу існуючим регламентам роботи з кадрами. Головними орієнтирами цієї функції мають бути професійно-особистісний розвиток через кар'єрне зростання та професійна мотивація державних службовців. Державна служба має стати реципієнтом технологій сучасного менеджменту, не применшуючи при цьому властиві особливості цієї діяльності. Об'єктом цієї функції безпосередньо є державна служба, що покликана виконувати завдання і функції держави, а конкретніше, людський ресурс державної служби – державні службовці. Питання ж політичного

управління розстановки кадрів лежать в дещо іншій площині і не охоплюються заданою функцією.

На державних службовців покладено основний масив роботи із втілення державної політики, реалізації законів, надання адміністративних послуг та реалізації інших функцій. Тому немаловажною вбачається й увага до результативності їх праці. Важливим є не просто виконання покладених на них обов'язків, але й досягнення ідей соціальної держави, «держави для людей», тобто коли в осіб, що йдуть на державну службу, є не лише перспективне професійне майбутнє, але й усвідомлення їх соціальної ролі як державних службовців.

РОЗДІЛ 3

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

На теперішній час існує низка невіршених проблем та недоліків як у правовому регулюванні функцій державного управління, так і у практичному їх втіленні в діяльності суб'єктів державного управління, які, з огляду на важливість конкретної функції та її роль для досягнення цілей державного управління, потребують свого вирішення. Метою цього розділу є виокремлення актуальних проблем процесу реалізації функцій державного управління та формування рекомендацій та можливих шляхів їхнього розв'язання.

Однією з основних проблем, з якою стикаються реформотворчі дії у сфері державного управління, є суперечність між тим, що В.М. Селіванов та В.В. Цветков визначили поняттями «необхідні функції державного управління» та «стан управлінської діяльності» [174, с. 19]. Звертається увага й на особливість реформування у сфері державного управління – «надвелику» ціну реформотворчих помилок з огляду на наслідки для держави і суспільства з одного боку, та водночас неприпустимість затягування реформ, що у протилежному разі посилюють такі негативні тенденції у розвитку державної влади як клановість, корупція, відірваність від суспільних потреб тощо, а також формування у самому суспільстві антиреформаторських та антидемократичних настроїв.

У загальному вигляді проблеми при реалізації функцій державного управління полягають у такому: відсутність належного правового регулювання (визначення суб'єктів, що опікуються даною функцією, компетенції тощо), невідповідність змісту закріплених функцій державного управління цілям та завданням сучасного державного управління, невідповідність інструментарію задля впровадження конкретної функції.

Проблеми, що виникають при здійсненні функції планування зводяться до такого. Під час формування незалежної держави, зміни політичної та економічної моделі розвитку України та переходу від централізованої системи управління до ринкових трансформацій планування сприймалось як рудимент радянського соціалістичного господарювання, що призвело до втрат у системі державного управління (мається на увазі стихійність та безсистемність процесу прийняття рішень). На теперішній час важливість застосування планування у державній управлінській діяльності, особливо довгострокового та стратегічного, підкреслюється як на науковому, так і законодавчому рівнях. Але слід констатувати, що нині існує низка проблем у діяльності з державного планування.

По-перше, хотілося б зазначити, що планування використовується в державному управлінні переважно в режимі реакції на ситуацію, а не проектування соціально-економічних процесів. У практиці діяльності органів влади України достатньо поширеним є оперативне чи звичайне планування (визначення повсякденних, поточних завдань та розроблення плану дій щодо їх виконання [59, с. 524]), яким часто підміняють стратегічне планування. Через це дії суб'єктів державного управління, зокрема, уряду та окремих міністерств, щодо державного планування досить часто мають хаотичний та неузгоджений характер. Більшість із них продиктовані тимчасовими економічними чи соціальними викликами, політичною доцільністю або корпоративними інтересами окремих владних груп, часто суперечать задекларованому курсу реформ, довгостроковим цілям стабілізації та економічного зростання. Але стратегічне планування є дуже важливим для України.

На відміну від стратегічного, оперативне планування не відповідає на запитання: наскільки раціональними є прийняті рішення, якими є можливі наслідки, яких заходів необхідно вжити тепер, щоб уникнути небажаних наслідків у майбутньому? Це зумовлено тим, що стратегічне планування у загальному вигляді полягає у визначенні стратегії розвитку країни у цілому;

сприяє реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечує концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Стратегічне планування в державному управлінні – планування цілей розвитку держави, що передбачає пошук оптимального набору траєкторій її руху, зорієнтованих на досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень. Таке планування є одним із найважливіших напрямків державно-управлінської діяльності. Воно охоплює концептуалізацію політик, програм і проектів, нормативно-правове, організаційне і координаційно-планове проектування і передбачає досягнення їх балансу та забезпечення синхронного розвитку [175, с. 184]. Незважаючи на те, що в Україні проводилася і проводиться діяльність із державного стратегічного планування та було прийнято низку документів стратегічного планування, очевидно, що існують методологічні та організаційні проблеми впровадження стратегічного планування у державному управлінні. Тепер в державному плануванні стратегічні пріоритети часто визначаються переважно на рівні експертів, а принципово важливі функції, пов'язані з реформуванням українського суспільства, отримують ту ж пріоритетність, що й традиційні командно-адміністративні функції щоденного управління. Проте, через свою важливість стратегічне планування потребує свого удосконалення та використання у державному управлінні.

На теперішній час система державного планування України частково регламентована на нормативно-правовому рівні і ґрунтується, насамперед, на Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [176], Бюджетному кодексі

України [85], а також Законах України «Про Національний банк України» [171], «Про державні цільові програми» [177], «Про Кабінет Міністрів України» [71] та відповідних постановах КМУ. Але, ці нормативно-правові акти не вирішують усіх проблем та не забезпечують створення цілісної системи державного планування.

По-перше, існує невідповідність між нормативно затвердженою системою документів державного планування та документів, розроблення яких є актуальним відповідно до сучасного стану трансформації економіки. Наприклад, в існуючому нормативно-правовому регулюванні державного планування немає визначення таких документів як «концепція», «доктрина», «стратегія» та «основні засади», їх місця в системі документів державного планування, структури, механізмів реалізації. Хоча саме такі документи державного планування приймаються. Існує також неузгодженість між різними стратегічними та плановими документами. Узгодженість полягає у невідповідності цілей, які визначаються у документах довго-, середньо-короткострокового планування, відсутності дієвого механізму їх узгодження, насамперед, у часі та у просторі, а також за ієрархічною силою. Так, Послання Президента України до Верховної Ради України (як річні, середньострокові, так і позачергові) оголошуються в різний час (не раніше березня-квітня) і поряд з розгорнутим аналізом соціально-економічної ситуації містять завдання поточного року. Крім того, оскільки на цей момент стратегічні урядові документи річного циклу вже затверджені та знаходяться у процесі реалізації, може постати питання невідповідності завдань, визначених Президентом України, політиці, яка впроваджується, та передбаченому затвердженим державним бюджетом розподілу фінансових ресурсів.

Спроби визначення нормативно-правових засад системи державного планування протягом останніх років відображалися у проектах законів про державне стратегічне планування. Останнім на теперішній час у Верховній Раді було зареєстровано законопроект № 9407 «Про державне стратегічне

планування», поданий Кабінетом Міністрів України [178]. Метою розробки законопроекту було визначення правових, економічних та організаційних засад формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку України. Цей законопроект містив поняття державного стратегічного планування: державне стратегічне планування – функція державного управління з визначення цілей та напрямів розвитку, з урахуванням наявних ресурсів, обрання пріоритетів, розроблення та виконання взаємозв'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку. Але, на жаль, указаний законопроект також не вирішує питання створення цілісної системи стратегічного планування та містить ряд недоліків. Варто зазначити, що й попередні законопроекти зі стратегічного планування не розв'язували усіх проблемних питань у системі державного планування [179].

Враховуючи, що предметом державного планування, перш за все, є економічний та соціальний розвиток країни у цілому та діяльність у цих напрямках суб'єктів державного управління, таке планування через свою суспільну значимість має бути дієвим механізмом, для чого – чітко нормативно регламентованим. Система стратегічних та поточних планів має бути взаємоузгодженою, із чітким зазначенням юридичного статусу цих документів, порядком виконання, а головне – передбачати певні політичні та юридичні наслідки за їх невиконання. Виконання актів планування напряму залежить від їх узгодженості з бюджетом, так би мовити забезпечення головними ресурсами – фінансовими. Досить часто складається ситуація, коли в актах державного планування визначаються певні завдання, які не мають фінансового підґрунтя для їх реалізації. З іншого боку, документи з державного планування нерідко визначають такі цілі та напрямки, які насправді не відповідають сучасним вимогам розвитку країни, передусім щодо спрямування бюджетних ресурсів держави на досягнення таких цілей. Отже, формування системи державного планування, яке є однією з функцій державного управління, на теперішній час не має цілісного характеру. Вона

має базуватися на чіткому визначенні документів державного планування, повноважень та відповідальності його учасників, визначенні напрямів та процедур взаємоузгодження, впорядкуванні послідовності етапів здійснення від розробки стратегії до виконання конкретних державних програм, що, в кінцевому плані, має забезпечити цілісність такої системи, а отже її результативність.

Тому процес реалізації планування у державному управлінні потребує прийняття структуруючого нормативно-правового акта, з метою створення дієвої системи державного планування та ефективної реалізації планування у державній управлінській діяльності, який пов'язав би в єдину систему всі документи державного планування з державним бюджетом і скоординував діяльність та ресурси різних суб'єктів державного управління на пріоритетних напрямках. З метою закріплення юридичної ієрархії документів підтримується також думка щодо необхідності прийняття закону «Про нормативно-правові акти» та узгодження на його основі відповідних положень про керівні документи державного планування [180, с. 46].

Ще однією проблемою, що постає у процесі реалізації функції державного планування, є проблема низької якості планувальних документів, що дезорієнтують суспільство стосовно цілей, шляхів і способів розвитку. Хоча Україна не відчуває дефіциту планів та програм, мало з них відповідають цілям, на досягнення яких їх спрямовано. На теперішній час відсутній єдиний понятійний апарат державного планування, тому «цілі, напрями, пріоритети, завдання, проблеми» як категорії не мають єдиного загальноприйнятого визначення та розуміння. Кожен розробник програм вкладає своє розуміння у ці категорії, своє розуміння різниці між метою та завданням, між напрямом та пріоритетом, між проблемою та її причиною тощо. Внаслідок невизначеності цих понять порушуються логічні зв'язки, підпорядкованість та узгодженість між ними. Одні й ті самі цілі мігрують із документа в документ та із року в рік з тією різницею, що у різних документах вони посідають різні ієрархічні позиції в переліку пріоритетів

або завдань та відрізняються за редакційним викладенням (наприклад, мета може бути пріоритетом, напрямом або завданням у наступних документах) [181, с. 16].

Більшість ухвалених актів державного планування не містять конкретних заходів і завдань, обсягів фінансування, і що теж дуже важливо – оцінки можливих результатів їх реалізації, що унеможлиблює об'єктивний аналіз перебігу виконання й оцінки їхньої ефективності, а також відсутності відповідальності за прийняття неефективних управлінських рішень. Відтак існує недостатнє методологічне забезпечення оцінки концепцій і проектів програм, експертних перевірок виконання програм і загалом системного методологічного підходу – від ініціювання програм до завершення їх реалізації. Суттєвою вадою є також відсутність практики (досвіду) залучення громадськості або певних зацікавлених груп до процесу державного планування і контролю за його виконанням. Недооцінка ролі громадськості (зацікавлених груп) і нехтування її інтересами призводить до зниження ефективності ухвалених рішень, і у свою чергу до слабкості демократичних інститутів і зворотних зв'язків у контурі «влада-суспільство» [182, с. 15].

Щодо методів державного планування, влучною вважається думка про те, що впровадження переважно індикативних методів у сучасних умовах України уявляється передчасним з причини, насамперед, послаблення контролю за використанням бюджетних коштів. Досягнення у цій сфері у країнах, що розвиваються, та й в окремих розвинутих країнах, свідчать про більшу принадність на нинішньому етапі розвитку України балансу програмно-цільових методів планування і планово-договірних методів державного регулювання. Але державне планування не має стати наскрізним, тотальним. Його принципами мають бути достатність ступеня державного втручання, а також стимулювання ділової активності низових ланок. Воно має бути директивним – для державних органів та установ, договірним – для підрядників державних програм і планів та індикативним – для всіх інших суб'єктів суспільства [183].

Наступне, досить широке коло проблем виникає при здійсненні функцій організації. Організаційна структура державного управління має відображати нову структуру функцій державного управління, зумовлену процесами роздержавлення у багатьох сферах суспільної життєдіяльності. Перманентні процеси оптимізації структури виконавчої влади характеризуються своєю необґрунтованістю та відхилом від того функціонального поділу, що передбачений Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Усі «новації» зводяться до створення, ліквідації, реорганізації органів, скорочення чисельності службовців, що ніяк не пов'язується у більшості випадків із наявними реформаторськими потребами. Скорочення в апараті мають проводитися виключно в тих органах, де вони є природним результатом кращої організації управління або принаймні не погіршують його результатів. Наявний також нераціональний розподіл функцій між суб'єктами державного управління: деякі функції дублюються, інші, навпаки, випали з поля зору.

Функції є ваговою складовою управлінської діяльності, походять від загального змісту державного управління та становлять змістовну характеристику діяльності. Безпосередньо практичний механізм реалізації вони отримують у закріпленні компетенції певного суб'єкту. Тому, вважаємо за необхідне, умовне виокремлення у структурі нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів державного управління, двох структурних блоків: функціонального (рольового) і компетенційного (владного). Водночас зазначимо, що функціональний та компетенційний блоки не вичерпують усієї багатоманітності структури нормативно-правового акта.

З метою визначення доцільності збереження функцій державного управління як обов'язкових, оптимального способу їх реалізації, нового розподілу функцій серед урядових та інших структур необхідно Національному агентству з питань державної служби як органу функціонального управління продовжувати здійснювати функціональне обстеження суб'єктів державного управління. Це має бути системний та

методологічно обґрунтований процес. Проведення функціонального обстеження не має також обмежуватися лише виявленням надмірних, дублюючих і уточненням існуючих функцій. На основі горизонтальних і вертикальних функціональних аналізів має проводитися робота з оптимізації, підвищення ефективності і результативності діяльності органу державної влади.

Ще одним аспектом організаційної функції державного управління є невизначеність статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Законодавством України не визначено чіткого критерію (критеріїв) віднесення органу державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом. По суті, до цієї категорії державних органів у різні періоди включалися органи державної влади, які через особливості їх правової природи не можна було віднести до жодної з гілок влади (наприклад, Служба безпеки України, регуляторні комісії), конституційні органи державної влади, не віднесені Основним законом до органів виконавчої влади (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України), а також класичні органи виконавчої влади, які в силу певних суб'єктивних причин прагнули вивести з-під прямого підпорядкування Уряду.

При цьому, як зазначає Ю.В. Ващенко, можна говорити про особливості саме першої категорії ЦОВВ зі спеціальним статусом. До їх основних ознак можна зарахувати: особливу компетенцію, особливості взаємовідносин із вищим органом в системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, а також призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів, відмінний від інших центральних органів виконавчої влади, особливі управлінські стани з іншими органами державної влади. Основною відмінною ознакою зазначених ЦОВВ зі спеціальним статусом є їх особлива компетенція, для забезпечення належної реалізації якої такі ЦОВВ і наділені всіма іншими особливими ознаками [184, с. 141]. Отже, нагальною потребою

є визначення чітких критеріїв віднесення центральних органів органу державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Пов'язаним питанням є й статус національних комісій з регулювання. Насамперед, як зазначають Р.С. Мельник та Є.В. Петров, привертає увагу той факт, що в Законі України «Про природні монополії» національні комісії визначено як державні колегіальні органи. Проте одразу виникає запитання, а до якої гілки влади вони належать? Слід констатувати, що нині правовий статус національних комісій регулювання природних монополій визначено непослідовно та неповно. Проте автори статті доходять висновку, що національні комісії являють собою організаційну структуру, відокремлену від інших органів державної влади, на чолі якої знаходиться Президент України. За своєю сутністю вони є виконавчо-розпорядчими органами, наділеними необхідною кількістю відповідних повноважень. Але, на їхню думку, такий стан справ повністю суперечить принципів розподілу влади, відповідно до якого в державі не можуть існувати паралельно дві системи органів, покликаних впроваджувати у життя політичні рішення [185].

За підтримки такої точки зору необхідно визначити регуляторні органи як окрему специфічну ланку системи державного управління, у зв'язку з чим пропонується віднести на законодавчому рівні цей вид органів до центральних органів виконавчої влади, передбачивши їх особливий статус, а саме – порядок формування (Президентом України).

Вагома роль функції координації уже підкреслювалася. Висвітлення на теперішній час потребує стан реалізації цієї функції. І тут теж спостерігаються негативні тенденції на практиці. Названа функція дуже слабо реалізується в державному управлінні, через що видається, створюються штучні перепони, для реалізації владних управлінських рішень або ж реалізації прав громадян. Для дієвого виконання цієї функції вважається за необхідне створити координаційний орган при Уряді, або ж визначити координаційні функції за окремим спеціально створеним центральним координаційним органом (наприклад, Координаційна Рада),

головним завданням якого було б забезпечення функціональної взаємодії органів управління різних рівнів у процесі реалізації механізмів стратегічного, антикризового, проектного, фінансового управління тощо. На першочергову увагу заслуговують також координація документів державного планування, про що вже зазначалося.

Що стосується державного контролю, то багато науковців виокремлюють проблемним моментом цієї функції – відсутність законодавчого акта присвяченого державному контролю, або ж державному контролю у сфері виконавчої влади, в якому в загальному вигляді вирішуються найважливіші питання контролю у сфері виконавчої влади (Закон «Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб» [186, с. 3]). Вважаємо прийняття закону на кшталт «Про державний контроль в Україні» [187, с. 12], з огляду на різноманітність та специфічність державного контролю у різних сферах суспільного життя не матиме бажаного результату. Проте прийняття Закону «Про громадський контроль», про що висловлюється думка в науковій літературі, вважається нагальною потребою українського суспільства [188, с. 27].

Зміст управлінської функції державного контролю також потребує надання йому превентивного характеру, доповнення державного контролю самоконтролем об'єктів управління. Слід погодитися також із думкою В.М. Гарашука щодо доречності виокремлення у змісті контролю діяльності із надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті. Про неї часто забувають, ототожнюючи контроль суто з «викривальною» функцією, а контролюючі органи – з репресивними, нехтуючи тим, що метою контролю є не тільки та не стільки викриття недоліків, скільки виправлення помилок у роботі підконтрольної структури, поновлення законності та дисципліни [138, с. 205].

Актуальним і дуже гострим є питання здійснення функції управління об'єктами державної власності. Причиною тому активні приватизаційні процеси, які попри численні заяви вищих посадовців державної влади, не

змінюють своїх масштабів, що зовсім не призводять до очікуваного позитивного результату. Інша сторона медалі є такою, що і залишаючись у державній власності, переважна кількість підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави в цілому, знаходяться на межі банкрутства. Тому залишається нагальним питання ефективного управління об'єктами державної власності.

Приватизаційні процеси мають як свої плюси, так і свої мінуси. Проте для того, щоб не посилювалися негативні прояви приватизації, принаймні необхідно так би мовити зупинитися, щоб провести роботу над помилками, сформуванати нову стратегію і вирішити, які підприємства слід продавати, а які перевести на інші моделі управління. Отже, необхідне проведення інвентаризації підприємств, що утримуються на державному балансі, сформуванати усталені переліки підприємств, які не підлягають приватизації, та підприємств, що мають стратегічне значення.

Методика оцінки ефективності діяльності державних корпорацій, як і більшість методів оцінки інших суб'єктів господарювання, базується, переважно, на економічних показниках. Економічні характеристики не завжди відображають повною мірою ступінь відповідності результатів роботи суб'єкта господарювання поставленим задачам і не можуть бути надійним індикатором діяльності підприємства. Більшою мірою це стосується підприємств державного корпоративного сектора, де, зокрема, прибутковість, рентабельність, строк окупності інвестицій не завжди є актуальними для держави як акціонера. Тому має бути розроблено та впроваджено нову модель системи показників.

Згідно з Порядком здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності система контролю вбачається не досить дієвою і передбачає в основному здійснення лише моніторингу. Тому, з огляду на важливість цієї функції, необхідно посилити контроль за цією діяльністю.

На часі також створення державної керуючої холдингової компанії, основна мета якої – управління пакетами акцій державних підприємств та національних компаній. Для використання цих інструментів уряд має усе, включно із законодавством.

Щодо функції кадрового менеджменту, основна її системна проблема – необхідність належного правового регулювання відносин у сфері державної служби. На теперішній час в державному управлінні немає чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій, що призводить до політизації державної служби, залежності державних службовців від політичних змін у суспільстві, а також до їх незахищеності від певного політичного впливу.

У чинному Законі України «Про державну службу» не визначено, зокрема, ключових функцій державних службовців. Державні службовці, як правило, працюють над виконанням готових політичних рішень. Відповідно до викликів часу нова роль державної служби полягає, перш за все, у підготовці таких рішень, що включають аналіз проблеми, визначення зацікавлених у її розв’язанні груп, розгляд декількох можливих шляхів розв’язання проблеми та оцінки можливих наслідків прийняття того чи іншого рішення.

Негативним фактором є відсутність чіткого законодавчого регулювання адміністративних процедур та професійної етики державних службовців. Відсутність чітких внутрішніх стандартів та процедур роботи державних службовців призводить до формального виконання посадових обов’язків та поточних завдань, а не якісного задоволення очікувань споживачів державних послуг, знижує продуктивність праці, зумовлює нераціональне використання фінансових і людських ресурсів. Вирішенню названих проблем сприяло би прийняття Адміністративно-процедурного Кодексу [189, с. 30–31]. Із 2001 р. неодноразово розроблялися проекти цього кодексу. Проте до теперішнього часу цей Кодекс не прийнято. Досі не прийнято й закону, метою впровадження якого є підвищення професійного

рівня та моралі державної служби, наприклад Кодексу етики державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [190, с. 70].

Необхідним є запровадження єдиної системи оцінювання результативності діяльності державних службовців та створення відповідних механізмів її стимулювання.

На теперішній час нагальним є створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів, підвищення статусу державних службовців та створення адміністративно-правових заходів для ефективного стимулювання та заохочення праці державних службовців з метою ефективного та раціонального використання їхніх професійних якостей. Дієвим було би створення централізованої системи управління державної службою.

Комплексне вирішення даних проблем забезпечиться прийняттям нового Закону України «Про державну службу». На теперішній час, у Верховній Раді України 22 квітня 2015 р. прийнято у першому читанні Проект Закону про державну службу, який відображає сучасні тенденції у реформування державної служби. Законопроект передбачає розмежування політичних та адміністративних посад, врегульовує статус державного службовця, конкурсні процедури добору на державну службу. Документ також передбачає запровадження посади державного секретаря міністерства, створення комісії з питань вищого корпусу державної служби та запровадження інституту наставництва державного службовця. Передбачається також побудова сучасної системи управління персоналом на державній службі.

Законопроектом запропоновано посилити роль суб'єктів управління персоналом на державній службі з метою формування повноцінної системи управління державною службою, яка забезпечить можливості для створення ефективної та професійної державної служби: Кабінет Міністрів України – спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань

державної служби – керівники державної служби в органах виконавчої влади – підрозділи з питань персоналу.

Виявлені проблемні моменти в реалізації функцій державного управління звертають увагу ще раз на взаємозв'язок, взаємопроникнення функції державного управління. Вирішенню проблемних питань в реалізації одних функцій кореспондується необхідність удосконалення й інших функцій. Усе це пояснюється тим, що тільки у своїй сукупності функції становлять діяльність із державного управління.

Необхідна комплексна праця з удосконалення, а в деяких питаннях і створення нових, правових та організаційних засад діяльності з державного управління, реалізації конкретних його функцій. Це, безперечно, вимагає ґрунтовних фахових обговорень та подальших наукових досліджень. Наголошено, що мова йде про не чисто прикладні наукові дослідження, які самі по собі є вкрай необхідними для вирішення конкретних завдань у галузі державного управління, але, передусім, про дослідження фундаментального рівня, які повинні проводитися саме в рамках теорії адміністративного права.

Висновки до розділу 3

1. На теперішній час існує низка невирішених проблем та недоліків як у правовому регулюванні функцій державного управління, так і у практичному їх втіленні у діяльності суб'єктів державного управління, які з огляду на важливість конкретної функції та її роль для досягнення цілей державного управління, потребують свого вирішення.

Формування системи державного планування, яке є однією з функцій державного управління, на теперішній час не має цілісного характеру. Вона має базуватися на чіткому визначенні документів державного стратегічного планування, повноважень та відповідальності його учасників, визначенні напрямів та процедур взаємоузгодження, впорядкуванні послідовності етапів здійснення від розробки стратегії до виконання конкретних державних

програм, що, в кінцевому плані, має забезпечити цілісність такої системи, а отже її результативність.

2. Організаційна структура державного управління має відображати нову структуру функцій державного управління, зумовлену процесами роздержавлення у багатьох сферах суспільної життєдіяльності. Перманентні процеси оптимізації структури виконавчої влади характеризуються своєю необґрунтованістю та відхилом від того функціонального поділу, що передбачений Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Усі «новації» зводяться до створення, ліквідації, реорганізації органів, скорочення чисельності службовців, що ніяк не пов'язується у більшості випадків із наявними реформаторськими потребами. Скорочення в апараті мають проводитися виключно в тих органах, де вони є природним результатом кращої організації управління або принаймні не погіршують його результатів. Наявним є також нераціональний розподіл функцій між суб'єктами державного управління: деякі функції дублюються, інші, навпаки, випали з поля зору.

3. Ще одним аспектом організаційної структури державного управління є невизначеність статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Законодавством України не визначено чіткого критерію (критеріїв) віднесення органу державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом. Дискусійним залишається статус національних комісій з регулювання.

4. Функція координації дуже слабо реалізується в державному управлінні, через що вважається, створюються штучні перепони, для реалізації владних управлінських рішень або ж реалізації прав громадян.

5. Актуальним і дуже гострим є питання здійснення функції управління об'єктами державної власності. Причиною тому є активні приватизаційні процеси, які попри численні заяви вищих посадовців державної влади, не змінюють своїх масштабів, що зовсім не призводять до очікуваного позитивного результату. Інша сторона медалі, що і залишаючись у державній

власності, переважна кількість підприємств має стратегічне значення для економіки та безпеки держави в цілому, знаходяться на межі банкрутства. Тому залишається нагальним питання ефективного управління об'єктами державної власності.

6. Щодо функції кадрового менеджменту, основна її системна проблема – необхідність належного правового регулювання відносин у сфері державної служби. На теперішній час в державному управлінні немає чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій, що призводить до політизації державної служби, залежності державних службовців від політичних змін у суспільстві, а також до їх незахищеності від певного політичного впливу.

Необхідним є запровадження єдиної системи оцінювання результативності діяльності державних службовців та створення відповідних механізмів її стимулювання.

На часі нагальним є створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів, підвищення статусу державних службовців та створення адміністративно-правових заходів для ефективного стимулювання та заохочення праці державних службовців та працівників служби органів місцевого самоврядування з метою ефективного та раціонального використання їхніх професійних якостей. Дієвим було би створення централізованої системи управління державної службою.

10. Виявлені проблемні моменти в реалізації функцій державного управління звертають ще раз увагу на взаємозв'язок, взаємопроникнення функцій державного управління. Вирішенню проблемних питань в реалізації одних функцій кореспондується необхідність удосконалення й інших функцій.

ВИСНОВКИ

У результаті здійсненого дослідження зроблено такі висновки:

1. Терміни «публічне» і «державне» у поєднанні з такими категоріями, як «управління», «адміністрування», «врядування» несуть різне змістовне навантаження за суб'єктним складом (публічне – суб'єкти державної влади та місцевого самоврядування, державне – суб'єкти державної влади або ж інші суб'єкти щодо реалізації делегованих повноважень від імені держави). Категорія «врядування» розуміється як політична діяльність із вироблення політики і здійснення політики, «адміністрування» – технічна складова управління, що забезпечується на професійній (неполітичній) основі. Акцентовано увагу на тому, що при дослідженні державного управління, зроблено висновок, що повністю виключити політичну складову є неможливим, оскільки державне управління поєднує в собі і політичний, і адміністративний рівень. Проте вироблення політики тільки частково належить до змісту державного управління, є ширшим поняттям та доволі складним процесом, який не охоплюється діяльністю тільки суб'єктів державного управління.

2. Функції державного управління визначено як відносно самостійні та однорідні складові змісту державно-управлінської діяльності, які відображають окремі напрями цієї діяльності, здійснюються уповноваженими органами (посадовими особами) державного управління і спрямовані на забезпечення виконання цілей і завдань державного управління. Функції управління або управлінські функції є характерними для будь-якого прояву управлінської діяльності. Це означає, що вони мають вираження в діяльності будь-якого суб'єкта управління, тоді як функції цих суб'єктів можуть різнитися. Функції ж державного управління здійснюються у цілому всією організаційною структурою державного управління, а функції органу державного управління – конкретно визначеним органом.

3. Встановлено, що функції державного управління доцільно класифікувати залежно від їх спрямованості на: 1) соціально-орієнтовані; 2) внутрішньо-орієнтовані, при цьому поділяючи зміст управлінської діяльності за технологічною специфікою та змістовно синтезуючи наявні нормативно закріплені функції органів державного управління, перш за все, органів виконавчої влади, встановлено перелік цих функцій. Соціально-орієнтовані функції управління характеризують безпосередньо процес впливу суб'єктів державного управління, які утворюють певну керуючу підсистему, на суспільні процеси (керовані об'єкти) та відображають призначення і зміст державного управління. Внутрішньо-орієнтовані функції управління уособлюють управління всередині керуючої підсистеми, а їх специфіка обумовлена багаторівневою і різнокомпонентною побудовою системи органів виконавчої влади – як провідних суб'єктів державного управління, актуальністю впорядкування і активізації дій її ланок. До соціально-орієнтованих функцій належать: державне планування, державне регулювання, державний контроль, управління об'єктами державної власності. До внутрішньо-орієнтованих функцій належать: планування, кадровий менеджмент, організація, координація, керівництво, розпорядництво, контроль. У наведеній класифікації є функції, які мають двовекторну спрямованість, та належать як до соціально-орієнтованих, так і до внутрішньо-орієнтованих (планування, контроль). Кожну функцію у процесі все більш детального розгляду, зважаючи на багатогранність діяльності державного управління, можна розбити на декілька підфункцій, кожну з яких, у свою чергу, – на більш вузькі напрямки діяльності. Такий функціональний зріз державно-управлінської діяльності, із міркувань щодо поділу функцій на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані, сприяє реальній оптимізації державного управління, його реформування, дозволяє виявити так звані квазіреформи та протидіяти їм.

4. Державне регулювання визначено як функцію державного управління, зміст якої має вираження у впливові держави в особі окремих

органів державної влади на суспільні відносини та зв'язки, які характеризуються високою суспільною значущістю і відсутністю дієвих механізмів саморегулювання, шляхом встановлення, відміни і коригування правил і рамок поведінки учасників зазначених відносин. Зміст державного регулювання, як функції державного управління, умовно поділено на такі напрямки діяльності органів державного управління, як: нормативне регулювання, нормопроєктна діяльність, встановлення регульованих цін і тарифів на окремі види послуг і товарів, і власне така діяльність, як: ліцензування, сертифікація, патентування, квотування, стандартизація, застосування нормативів та лімітів тощо. Умовність поділу полягає у тому, що за допомогою нормативно-правового регулювання здійснюється не тільки функція державного регулювання (проте, більшість пов'язана з питаннями державного регулювання), але й інші функції державного управління. Особливості функції державного регулювання полягають у такому:

- 1) існують окремі органи державної влади, які здійснюють лише функції державного регулювання і не мають функцій державного управління: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; 2) функція державного регулювання користування радіочастотним ресурсом спеціального користування, відповідно до законодавства, покладається на Генеральний штаб Збройних сил України, який взагалі не належить до системи органів виконавчої влади; 3) державне регулювання, як функція державного управління, здійснюється такими конституційними органами, як: Національний банк України і Національна рада з питань телебачення і радіомовлення.

5. Визначено, що оскільки адміністративні послуги: а) надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри

надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг; б) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги встановлюються виключно законами, фактично суб'єкт звернення немає права вибору суб'єкта надання адміністративної послуги, а повинен звернутися до того суб'єкта, якого визначено законодавством. Відповідно суб'єкт звернення за наданням адміністративної послуги повинен дотримуватися встановленого порядку та вимог щодо надання адміністративних послуг, не маючи можливості альтернативи – наприклад, обрати найбільш прийнятні для нього умови надання адміністративної послуги та відповідно іншого суб'єкта її надання. Таким чином, вбачається, що у діяльності із надання адміністративних послуг є опосередкований управлінський вплив на суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги. Тому функцію надання адміністративних послуг можна розглядати як одну із функцій державного управління, причому вона посідає дещо окреме місце у загальному ряді функцій, оскільки змістовно перетинається з іншими (наприклад, державне регулювання), тобто має інтегративний характер.

6. Поняття «контроль у державному управлінні» і «контроль як функція державного управління» є близькими, але не тотожними. Контроль у державному управлінні або контроль у сфері державного управління здійснюється стосовно суб'єктів державного управління з метою забезпечення законності їх діяльності, не стосуючись при цьому аналогічної діяльності щодо фізичних та юридичних осіб. Контроль у державному управлінні містить у собі контроль, як функцію державного управління у тій частині діяльності, яка здійснюється суб'єктами державного управління, а саме виконавчою владою. Проте здійснення зовнішнього контролю (поза керуючою системою) стосовно фізичних чи юридичних осіб, не належить до змісту контролю у сфері державного управління, але, водночас, є однією із соціально-орієнтованих функцій державного управління.

Функція контролю виокремлюється як серед соціально-орієнтованих функцій, так і серед внутрішньо-орієнтованих. Об'єктом контролю як соціально-орієнтованої функції є суспільні відносини, що потребують певного управлінського впливу держави з боку суб'єктів державного управління. При цьому суб'єкт та об'єкт контролю є організаційно відокремленими. Об'єктом внутрішньо-орієнтованої функції контролю є безпосередньо діяльність суб'єктів державного управління (у переважній більшості органів виконавчої влади); контроль відбувається у межах керуючої системи і його метою є запобігання руйнуванню системи державного управління, підвищенню ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності та забезпеченню законності діяльності посадових осіб.

7. Встановлено організаційно-господарський характер змісту функції управління об'єктами державної власності. Функція управління об'єктами державної власності виокремлена серед функцій центральних органів виконавчої влади. У цьому разі, з використанням методу синтезу, констатовано, що не тільки функції державного управління трансформуються і розосереджуються у функціях органів державного управління, але й, досліджуючи наявні функції цих органів, можна проектувати їх на державно-управлінську діяльність та виокремити однойменну функцію на більш абстрактному та теоретичному рівні – рівні функцій державного управління.

Зазначено, що під назвою «агентство» створено (або має бути створено – Національне агентство з питань запобігання корупції) центральні органи виконавчої влади, які функціонально не відповідають названому критерію у вказаному вище Законі «Про центральні органи виконавчої влади». Це Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань державної служби, Державне агентство України з питань кіно. Для цих органів управління об'єктами державної власності не є основною їх функцією.

8. Встановлено відмінність між внутрішньо-орієнтованими функціями державного управління та внутрішньо-апаратним управлінням. Перше коло

відносин складається не тільки в рамках апарату або органу, але передбачає й управлінську діяльність всередині досить складної системи суб'єктів державного управління, що відрізняється спрямованістю свого змісту та корелюється із соціально-орієнтованою частиною змісту державного управління. Встановлено зв'язок функцій розпорядництва, керівництва та функції регулювання. Функції розпорядництва та керівництва є характерними для державної управлінської діяльності всередині системи суб'єктів державного управління. Назовні стосовно керованої системи, сучасне державне управління замість розпорядництва і керівництва у більшості випадків здійснює діяльність із державного регулювання.

9. Зазначено невідповідність між нормативно затвердженою системою документів державного планування та документів, розроблення яких є актуальним відповідно до сучасного стану трансформації економіки. В існуючому нормативно-правовому регулюванні державного планування немає визначення таких документів як «концепція», «доктрина», «стратегія» та «основні засади», їх місця в системі документів державного планування, структури, механізмів реалізації. Існує також неузгодженість між різними стратегічними та плановими документами, яка полягає у невідповідності цілей, що визначаються у документах довго-, середньо- короткострокового планування, відсутності дієвого механізму їх узгодження, насамперед, у часі та у просторі, а також за ієрархічною силою. Висловлено думку щодо необхідності прийняття структуруючого нормативно-правового акта, який пов'язав би в єдину систему усі документи державного планування чітко визначивши їх юридичний статус, та передбачав би порядок їх виконання, а головне – певні політичні та юридичні наслідки за їх невиконання. З метою закріплення юридичної ієрархії документів також підкреслено необхідність прийняття закону «Про нормативно-правові акти» та узгодження на його основі відповідних положень про керівні документи державного планування.

10. Звернуто увагу на невизначеність статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Законодавством України не

визначено чіткого критерію (критеріїв) віднесення органу державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом. Отже, нагальною потребою є визначення чітких критеріїв віднесення органів державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом. Вважається за необхідне визначення регуляторних органів як окремої специфічної ланки системи державного управління, у зв'язку з чим запропоновано на законодавчому рівні цей вид органів віднести до центральних органів виконавчої влади, передбачивши їх особливий статус, а саме – порядок формування (Президентом України).

11. Для дієвого виконання функції координації у державному управлінні вважається за необхідне створити координаційний орган при Уряді, або ж визначити координаційні функції за окремим спеціально створеним центральним координаційним органом (наприклад, Координаційна Рада), головним завданням якого було б забезпечення функціональної взаємодії органів управління різних рівнів у процесі реалізації механізмів стратегічного, антикризового, проектного, фінансового управління тощо.

12. Багато науковців виокремлюють як проблемний момент функції державного контролю – відсутність законодавчого акта, присвяченого державному контролю, або ж державному контролю у сфері виконавчої влади, в якому в загальному вигляді вирішуються найважливіші питання контролю у сфері виконавчої влади (Закон «Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб»). Висловлено думку, щодо того, що прийняття закону на кшталт «Про державний контроль в Україні», з огляду на різноманітність та специфічність державного контролю у різних сферах суспільного життя не матиме бажаного результату. Проте прийняття Закону «Про громадський контроль», про що висловлюється думка в науковій літературі, вважається нагальною потребою українського суспільства.

13. Що стосується функції кадрового менеджменту, то основною її системною проблемою є необхідність належного правового регулювання

відносин у сфері державної служби. Негативним фактором є відсутність чіткого законодавчого регулювання адміністративних процедур та професійної етики державних службовців. Вирішенню названих проблем сприяло би прийняття Адміністративно-процедурного Кодексу та Кодексу етики державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Комплексне вирішення цих проблем регулювання функції кадрового менеджменту має забезпечитися і безпосередньо прийняттям нового Закону України «Про державну службу».

14. Для усунення змістовних і технічних недоліків запропоновано такі зміни і доповнення:

1) із ч. 1 ст. 4 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» виключити посилання на «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності» та на «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку», замінивши їх на категорію «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку та управління об'єктами державної власності»;

ст.ст. 5-1 та 5-2 цього Закону, які передбачають повноваження відповідного центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку, привести у відповідність до повноважень зазначеного центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку та управління об'єктами державної власності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К. : Наук. думка, 1979. – 150 с.
2. Афанасьев В.Г. Системность и общество / В.Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1980. – 368 с.
3. Козлов Ю.М. Советское административное право / Ю.М. Козлов – М., 1984. – 208 с.
4. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления / Б.П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 296 с.
5. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.
6. М.И. Пискотин. К вопросу о функциях Советского государства в современный период / М.И. Пискотин // Советское государство и право. – 1958. – № 1.
7. Попова В.И. Соотношение актов Совета Министров союзной республики с актами других органов государственного управления : автореф. дис. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.И. Попова – М., 1973. – 38 с.
8. Симонян Л.А. Функции советского государственного управления : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Л.А. Симонян – М., 1977 – 17 с.
9. Цабрия Д.Д. Проблемы установления правового положения органов управления : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Д.Д. Цабрия – М., 1976. – 23 с.
10. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период / Ц.А. Ямпольская. – М. : Изд-во АН СССР, 1954. – 227 с.

11. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И.Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с.

12. Калла Х.Я. Ответственность органов управления // Ответственность в управлении / отв. ред. А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев / Х.Я. Калла – М. : Наука, 1985.

13. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

14. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 159 с.

15. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

16. Малиновський В.Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / В.Я. Малиновський ; Українська Академія державного управління при Президентові України. – Чернівці, 2002. – 19 с.

17. Манжула А.А. Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.А. Манжула ; Нац. ун-т внутр.справ. – Х., 2003. – 19 с.

18. Волощук А.М. Теоретико-правові аспекти реалізації державного управління в умовах демократизації політичної системи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.М. Волощук. – Х., 2004. – 24 с.

19. Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 /

Залюбовська І.К.; Одеська національна юридична академія. – О., 2002. – 181 с.

20. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні [Текст] : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук В.М. ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 412 с.

21. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Біла-Тіунова Л.Р. ; Національний університет «Одеська юридична академія». – О., 2012. – 545 с.

22. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади в Україні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Крупчан О. Д. – К., 2012. – 497 с.

23. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

24. Марченко В.Б. Концептуальне розуміння державного управління як методологічна основа правового регулювання управлінських функцій державних органів / В.Б. Марченко // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 4. – С.106–111.

25. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова – К. : Факт, 2003. – 384 с.

26. Бахрах Д.Н. Административное право : учеб. для вузов / Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.

27. Советское административное право / под. ред. С.С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1958. – 300 с.

28. Юсупов В.А. Научные основы государственного управления в СРСР / В.А. Юсупов, Н.А. Волков. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1972. – 98 с.

29. Пикулькин А.В. Система государственного управления: учеб. / А.В. Пикулькин – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 639 с.
30. Кагановська Т.Є. Щодо поняття та змісту сучасного державного управління / Т.Є. Кагановська // Право України. – 2010. – № 12. – С. 152–158.
31. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации : учеб. / Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.
32. Овсянко Д.М. Административное право / Д.М. Овсянко. – М. : Юрист, 1995. – 304 с.
33. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи : монографія / Кол. авт.: В.В. Цветков (наук. кер.) [С.Д. Дубенко, Н.Р. Нижник та ін.] – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
34. The New Encyclopedia Britanica, vol. 9. – Founded 1768, 15-th edition. Inc., Chicago, 1993. – P. 777.
35. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
36. Авер'янов В.Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 5. – С. 113–116.
37. Райт Г. Державне управління / Глен Райт; пер. з англ. Є. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
38. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – М. : Омега-Л., 2004. – 584 с.
39. Глазунова Н.И. Система государственного управления : учеб. / Н.И. Глазунова. – М. : Юнити-Дана, 2003. – 551 с.
40. Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом / М.П. Лебедев. – М. : Юрид. лит., 1974. – 296 с.

41. Копейчиков В.В. Советское государство и эффективность управления / В.В. Копейчиков. – К. : Вища шк., 1977. – 36 с.
42. Чиркин В.Е. Государственное управление / В.Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2002. – 320 с.
43. Державне управління : Словн.-довід. / уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.) [Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв та ін.]; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
44. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
45. Адміністративне право України : підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
46. Павлов О.І. Співвідношення понять «публічне адміністрування», «демократичне врядування» та «державне управління» / О.І. Павлов // Визначальні тенденції генезису державності і права : зб. наук. праць міжнар. наук.-практ. конф. «Треті Прибузькі юридичні читання» (м. Миколаїв, 23–24 листопада 2007 р.) ; за ред. В.І. Терентьєва, О.В. Козаченка. – Миколаїв : Іліон, 2007. – С. 168–170.
47. Советский энциклопедический словарь / глав. ред. А.М. Прохоров – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 1600 с.
48. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
49. Аверьянов В.Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-функциональный аспект) / В.Б. Аверьянов. – К. : Наук. думка, 1985. – 146 с.
50. Файоль А. Общее и промышленное управление / А. Файоль ; пер. Б. В. Бабина-Кореня. – М. : Центр, ин-т труда, 1923. – 122 с.

51. Теория управления : учеб. / Ю.П. Алексеев [и др.] ; под общ. ред.: А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – 558 с.
52. Государственное управление: основы теории и организации. учеб. в 2 т. Т. 2 / под ред. В.А. Козбаненко. 2-е изд., с изм. и доп. – М. : «Статут», 2002. – 592 с.
53. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
54. Совершенствование аппарата государственного управления. Конституционный аспект / [В.Б. Аверьянов, В.Н. Селиванов, В.И. Семчик и др.]; под общ. ред. В.В. Цветкова – К. : Наук. думка, 1982. – 375 с.
55. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / відп. ред. Н.Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.
56. Коваль Л.В. Адміністративне право / Л.В. Коваль. – К., 1994. – 208 с.
57. Борденюк В.І. Концептуальні основи співвідношення функцій державного управління з функціями управління, що здійснюються в процесі місцевого самоврядування / В.І. Борденюк // Вісник господарського судочинства. – 2003. – № 4. – С.189–195.
58. Кравцова Т.М. Дослідження функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності / Т.М. Кравцова, Г.В. Калініченко // Форум права. – 2011. – С. 522–527. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ktmdud.pdf>.
59. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / В.Б. Аверьянов – К., 1990. – 148 с.
60. Кравцова Т.М. Ще раз про сутність та ознаки функцій державного управління / Т.М. Кравцова, Г.В. Калініченко // Право і безпека. – 2011. – № 1(38). – С. 25–29.

61. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>
62. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI (із змін. та доп.) – [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
63. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2009. – 1736 с.
64. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. : т. 2 / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. – К. : Аконіт, 1999.
65. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України : навч. посіб. – перероб. і доп. – О. : Фенікс, 2011. – 400 с.
66. Смирнов Б.В. Функции управления социалистическим производством / Б.В. Смирнов – М. : Экономика, 1977. – 142 с.
67. Бельский К.С. Феноменология административного права / К.С. Бельский. – Смоленск, 1995. – С. 57.
68. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер. з франц. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
69. Алексеев І. Функції та суб'єкти державного управління / І. Алексеев // Актуальні проблеми державного управління. – 2001. – Вип. 6. – С. 40–46.
70. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
71. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

72. Кубко Є.Б. Проблеми запровадження міжнародно-правових стандартів адміністративної діяльності й адміністративного судочинства / Є.Б. Кубко // Право України : Юридичний журнал. – 2013/2. – № 12. – С. 156–174.
73. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
74. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / Центр політико-правових реформ. – С. 52.
75. Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/99 від 02 березня 1999 р., Справа № 1-18/99. (справа про комунальні послуги)
76. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / за заг. ред. О.П. Дем'янчука. – К. : Факт, 2004. – 224 с.
77. Куц Ю.О. Природа та сутність державного управління / Ю.О. Куц // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2013. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2013_1_24.pdf
78. Административное право Украины : учеб. / под общей ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
79. «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» на період до 2011 року : Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 657-р.
80. Теория управления : учеб. / [Алексеев Ю.П., Алисов А.Н., Барышников Ю.Н. и др.]; под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина; – М. : Изд-во РАГС, 2003. – 558 с.
81. Марущак В.П. Організаційно-правове планування як наукове забезпечення адміністративної реформи / В.П. Марущак // Збірник наукових праць УАДУ. – К. : УАДУ, 1999. – В. 2. – Ч. I. – С. 147–159.

82. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т.1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князєв (співгол.), І.В. Розпутенко (спів гол.) та ін. – 748 с.

83. Державний менеджмент в контексті адміністративної реформи : навч.-метод. посібник / укл. М.В. Гордон. – Донецьк : ДОЦППК, 2013. – 36 с.

84. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14/conv>

85. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

86. Про державне стратегічне планування : Проект Закону України № 9407 від 03 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9407&skl=7

87. Вдосконалення системи стратегічних програмних документів як основи бюджетного планування: Біла книга. – Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, 2006. [Електронний ресурс.] – <http://icps.com.ua/pub/files/45/14/White%2007%20-%20MinEcon%20U.pdf>

88. Даль В.И. Толковый словарь русского языка. Современная версия / В.И. Даль – М. : ЗАО Изд-во ЭКСМО-Пресс, 1999. – 736 с.

89. Словник синонімів української мови : у 2 т. / [А.А. Бурячок, Г.М. Гнатюк, С.І. Головошук та ін.]. – К. : Наук. думка, 1999-2000. – Т. 2. – 1999. – 954 с.

90. Гулевська Г.Ю. Організаційно-правові аспекти державного регулювання нотаріальної діяльності в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Гулевська Г.Ю. – Запоріжжя, 2004. – 205 с.
91. Перфильев А.В. Регулирование как функция государственного управления: дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.14 / А.В. Перфильев – М., 2004. – 175 с.
92. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2001. – Т. 3. – 2001. – 789 с.
93. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.
94. Коломоєць Т.О. Контроль як функція державного управління / Т.О. Коломоєць // Актуальні проблеми державного управління : наук. збірник – Х. : Харків. РІУАДУ, 2001. – № 3 (11). – С. 229–233.
95. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : [підруч.] / за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 694 с.
96. Административное право Украины : учеб. / под общ. ред. С.В. Кивалова ; МОН Украины, ОНЮА. – Х. : Одиссей, 2006. – 880 с.
97. Адміністративне право : підруч. / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
98. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>
99. Про бджільництво : Закон України від 22 лютого 2000 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ttp://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1492-14](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1492-14)

100. Про автомобільні дороги : Закон України від 8 вересня 2005 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2862-15>

101. Про зайнятість населення : Закон України від 5 липня 2012 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>

102. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

103. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30 жовтня 1996 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80/conv>

104. Теория государства и права : курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. – М. : Зерцало, ТЕИС, 1996. – 480 с.

105. Деякі питання Державної регуляторної служби України: Постанова КМУ від 24 грудня 2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-%D0%BF>

106. Про природні монополії: Закон України від 20 квітня 2000 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>

107. Ващенко Ю. Проблеми правового статусу Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України / Ю. Ващенко // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2010. – № 85. – С. 22–26.

108. Мельник Р.С. Фантом у системі органів державної влади. Або до питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій / Р.С. Мельник, Є.В. Петров // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1 (1). – С. 214–219.

109. Бугкевич С.А. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, як суб'єкт державного

фінансового моніторингу / С.А. Бугкевич // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 1 (3). – С. 34–43.

110. Про радіочастотний ресурс України Закон України 01.06. 2000 р. № 1770-III – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1770-14>

111. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14>

112. Про Національну рада з питань телебачення і радіомовлення : Закон України 23.09.1997 р. № 538/97-ВР – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80>

113. Авер'янов В.Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг»/ В.Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6 – С. 125–127.

114. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П. Тимошука. – К. : ФОП Москаленко О.М. – 392 с.

115. Писаренко Г.М. Щодо питання управлінських послуг / Г.М. Писаренко // Актуальні проблеми держави і права. – 2006. – Вип. 27. – С. 289–292.

116. Сосновик О.О. Поняття та ознаки адміністративних послуг, які надають органи внутрішніх справ / О.О. Сосновик // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – Донецьк, 2006. – № 2. – С. 78–88.

117. Голосніченко І.П. Публічні послуги, що надаються міліцією, їх класифікація та проблема якості / І.П. Голосніченко, Л.М. Черненко // Наука і правоохорона. – 2008. – № 1. – С. 124–131.

118. Ковтун О.І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / О.І. Ковтун. – 2-ге вид., випр. – Л. : Новий світ–2000, 2010. – 337 с.

119. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1775-14>

120. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

121. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

122. Про стандартизацію: Закон України від 5 червня 2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>

123. Ківалов С.В. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи : монографія / С.В. Ківалов, І.К. Залюбовська. – О. : Юрид. л-ра, 2004. – 152 с.

124. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ф. Андрійко ; І-т. держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1999. – 38 с.

125. Суйц В.П. Внутрипроизводственный контроль / В.П. Суйц. – М. : Финансы и статистика, 1987. – 127 с.;

126. Зверенчук Л.Ф. Контроль и ревизия в строительстве / [Л.Ф. Зверенчук, Я.И. Гуральник и др.] – М. : Финансы и статистика, 1989. – 217 с.

127. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом / В.Г. Афанасьев – М. : Политиздат, 1977. – 125 с.

128. Штрелов Р. Обязанности, возложенные на органы контроля – инструмент повышения ответственности в выполнении государственных задач / Р. Штрелов // Правовые основы ответственности в управлении в СССР и ГДР. – М. : ИГПАН, 1981. – 150 с.

129. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Хамходера О.П.; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.» – О., 2014. – 269 с.

130. Хамходера О.П. Сутність та перспективи правового регулювання контролю: підходи в публічному праві [Електронний ресурс] / О.П. Хамходера // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 2. – Режим доступу : http://www.vru.gov.ua//visnyk_archive/14

131. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления / М.С. Студеникина – М., 1974. – 160 с.

132. Яковенко О.О. Адміністративно-правові засади реалізації контролю у сфері оподаткування як функції управління : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Яковенко О.О. ; Київський університет внутрішніх справ. – К., 2007. – 212 с.

133. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. : Т. 1. Загальна частина / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.] ; за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2007. – 592 с.

134. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/877-16>

135. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 02 лютого 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2735-17>

136. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01 грудня 1994 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80/conv>

137. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>

138. Гаращук В.М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні / В.М. Гаращук // Правова доктрина – основа формування правової системи держави. – Х. : Право, 2013. – С.201–207.

139. Ярмачі Х.П. Адміністративний нагляд як функція державного управління / Х.П. Ярмачі // Південноукраїнський правничий часопис. – 2006. – № 2. – С. 124–126.

140. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія / О.Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 301 с.

141. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>

142. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 № 442. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF/conv>

143. Лавренова О.І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Лавренова О.І.; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.» – О., 2014. – 211 с.

144. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

145. Галіахметов І.А. Адміністративно-правове регулювання відносин в економічному обороті України: проблеми управління об'єктами державного майна / І.А. Галіахметов // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 113–116.

146. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 вересня 2006 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/185-16/conv>

147. Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі : Закон України від 16 червня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3531-17>

148. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>

149. Положення про Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 451 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/451/2011>

150. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/201209 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>

151. Про реорганізацію Міністерства промислової політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 березня 2014 р. № 94 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/94-2014-%D0%BF>

152. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF>

153. Про холдингові компанії в Україні : Закон України від 15 березня 2006 р. № 3528-IV – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3528-15>

154. Про Фонд державного майна України : Закон України від 09 грудня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4107-17>

155. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.

156. Голосніченко І.П. Концептуальні засади реформування адміністративно-правового інституту управління державною власністю / І.П. Голосніченко, О.О. Кравчук – Адміністративне право і процес. – № 3(9). – 2014. – Ювілейний. – С. 19–28.

157. Курс общего административного права: в 3 т. – Т. I : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / под ред. Ю.Н. Старилова – М. : Изд-во НОРМА (Издат. групп. НОРМА– ИНФРА М), 2002. – 728 с.

158. Омаров А.М. Социальное управление: Некоторые вопросы теории и практики / А.М. Омаров – М. : Мысль, 1980. – 269 с.

159. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. : Т. 1. Загальна частина / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.] ; за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2007. – 592 с.

160. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / А.Е. Лунев. – М. : Наука, 1974. – 247 с.

161. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 р. № 228 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>

162. Координація (автор статті – Є.Б. Кубко) // Юридична енциклопедія : в 6 т. – К. : Укр. енци., 2001. – Т. 3. – С. 345.

163. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / кол. авт.; за заг.

ред. В.Б. Авер'янова. – Д. : Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.

164. Кагановська Т.Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького – К., 2012. – 424 с.

165. Бедний О.І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. На здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.І. Бедний; Одеська національна юридична академія – О., 2003. – 19 с.

166. Світовий досвід управління людськими ресурсами // Бюрократ. – 2009. – № 17 / 18 (94 - 95). – С. 1–5.

167. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>

168. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>

169. Про підписання Угоди про фінансування (Контракт для України з розбудови держави) : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.05.2014 р. № 452-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452-2014-%D1%80>

170. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/26-19>

171. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

172. Проект Закону про державну службу № 2490 від 30.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571

173. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500 – Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>

174. Селіванов В. Від «здорового глузду» до теорії державного управління / В. Селіванов, В. Цвєтков // Право України. – 2001. – № 5. – С. 18–24.

175. Державне управління: Словн.-довід. / уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.) [Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв та ін.] ; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

176. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14/conv>

177. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>

178. Про державне стратегічне планування : Проект Закону України № 9407 від 03 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9407&skl=7

179. Про державне прогнозування та стратегічне планування : проект закону від 05.02.2010 р. № 6042 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6042&skl=7

180. Баровська А.В. Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери): аналіт. доп. / А.В. Баровська // – К. : НІСД, 2011. – 88 с.

181. Рекомендації щодо стратегічного планування економічного і соціального розвитку України на довгострокову перспективу [Підготовлено в рамках Проекту «Прискорення прогресу в досягненні Цілей розвитку тисячоліття в Україні» (Acceleration of MDGs progress in Ukraine) Програми Розвитку ООН в Україні] – Київ, 2012. – 17с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.undp.org.ua/files/ua_59817AMDGP_strategic_planning_ukr.pdf

182. Вдосконалення системи стратегічних програмних документів як основи бюджетного планування : Біла книга. – Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, 2006. [Електронний ресурс]. – <http://icps.com.ua/pub/files/45/14/White%2007%20-%20MinEcon%20U.pdf>

183. Сунгуровський М. Програмно-цільова хвороба / М. Сунгуровський // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=789

184. Ващенко Ю.В. центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: проблеми правової природи та перспективи реформування / Ю.В. Ващенко // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3 (9). – С. 122–141.

185. Мельник Р.С. До питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій / Р.С. Мельник, Є.В. Петров // Адміністративне право і процес. – № 2 (2). – 2012. – С. 8–14.

186. Мих О.В. Контроль в органах виконавчої влади: проблеми та шляхи їх розв'язання / О.В. Мих // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук пр. – 2009. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2009_2/doc/5/16.pdf

187. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. / В.С. Шестак; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 16 с.

188. Денисюк С.Ф. Громадський контролю за правоохоронною діяльністю в Україні : адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.Ф. Денисюк; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2010. – 36 с.

189. Картузова І.О. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. / І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий ; Одеська національна юридична академія. – О. : Юрид. л-ра, 2008. – 288 с.

190. Даниленко Ю.С. Питання правового регулювання етики державних службовців України / Ю.С. Даниленко // «Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України» : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 16–17 травня 2015 р.): у 2 т. Т. 2 / відп. ред. М.В. Афанасьєва; Націон. Ун-т «Одеська юридична академія». – О. : Юрид. л-ра, 2015. – С. 69–71.