

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

БЛОКУР Євгенія Ігорівна



УДК 342.92:35.07(477)

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

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

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2015

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
КІВАЛОВ Сергій Васильович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
Президент

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України
АНДРІЙКО Ольга Федорівна,
Інститут держави і права імені В.М. Корецького
НАН України,
в.о. завідувача відділу проблем державного
управління та адміністративного права;

кандидат юридичних наук, доцент
БЕДНИЙ Олег Ігорович,
Акціонерний банк «Південний»,
заступник начальника юридичного управління

Захист відбудеться 27 листопада 2015 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 23 жовтня 2015 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л.Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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 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», поданий на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (2002); В.Я. Малиновського «Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади», поданий на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук (2002); В.М. Гаращука «Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні», поданий на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук (2003); А.М. Волощука «Теоретико-правові аспекти реалізації державного управління в умовах демократизації політичної системи» (2004), поданий на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук; О.Д. Крупчан «Організація виконавчої влади в Україні», поданий на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук (2012).

Водночас, відсутність 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, р. 2). 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. Гарашук, 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, найбільш значущими з 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 законодавчо закріпленого 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 інспекцій; 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: mechanismus 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.

Структура дисертації. Робота складається із вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділів, висновків до розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 195 сторінок, із них основного тексту 173 сторінки, список використаних джерел містить 190 найменувань і розміщений на 21 сторінці.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність дослідження, ступінь його наукової розробленості, зв'язок з науковими програмами, планами, темами, визначено мету, задачі, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано його методологію та емпіричну базу, розкрито наукову новизну, теоретичне

і практичне значення одержаних результатів, визначено особистий внесок здобувача, наведено відомості щодо апробації, структури та обсягу дисертації.

Розділ 1 «Теоретико-методологічна характеристика функцій державного управління» складається з трьох підрозділів, в яких досліджено історіографію питання, розглянуто поняття та досліджено сутність функцій державного управління, здійснено розмежування поняття «функції державного управління» із суміжними поняттями.

У підрозділі 1.1. *«Стан розвитку наукової думки щодо функцій державного управління»* проаналізовано наукові праці вітчизняних учених-правників, предметом дослідження яких були питання функціональної характеристики державного управління, і встановлено, що у цих дослідженнях, як правило, функції державного управління розглядалися у загальному контексті розв'язання інших теоретичних задач, найчастіше, при розгляді функцій органів державного управління (В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєв, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Ю.М. Козлов, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарєв, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, М.І. Піскотін, В.І. Попова, Л.А. Симонян, Д.Д. Цабрія, Ц.А. Ямпольська та ін.).

Зазначено, що на теперішній час в Україні висвітлення питання функцій державного управління у фундаментальних працях має фрагментарний характер, найчастіше дослідження присвячуються вивченню функцій органів виконавчої влади або окремих функцій державного управління [В.Я. Малиновський (Оптимізація функцій органів виконавчої влади), О.Д. Крупчан (Організація виконавчої влади), О.Ю. Дубинський (Відомчий контроль в органах внутрішніх справ як функція державного управління), В.М. Гаращук (Контроль та нагляд у державному управлінні) та ін.]. Розглядаючи питання щодо функцій державного управління, науковці досить часто наводять усталені визначення та класифікації функцій державного управління, запропоновані ще радянськими вченими, без обґрунтування їх виокремлення у сучасній державній управлінській діяльності. При цьому не наводяться переліки функцій, що належать до видів, які виокремлюються науковцями. Зазначено, що не звертається увага на узагальнення проблем реалізації функцій державного управління.

Встановлено, що існуючі теоретичні погляди щодо розглядуваної проблематики потребують оновлення та переосмислення, зокрема, першочергову увагу слід приділити визначенню сутності функцій державного управління їх особливостей, видів, правового регулювання.

У підрозділі 1.2. *«Поняття та сутність функцій державного управління»* досліджено сутність функцій державного управління як адміністративно-правової категорії та надано їхню характеристику.

Зазначено, що розуміння функцій державного управління залежить від того, який зміст вкладається у поняття «державне управління».

Встановлено, що методологічно обґрунтованим у межах предмета адміністративного права є «вузький» підхід до визначення державного управління, оскільки за такого розуміння розкриваються 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 і спрямування шляхом різного роду виконавчих і розпорядчих дій на виконання законів та інших правових актів держави та на практичну реалізацію функцій та завдань держави у цілому.

Зазначено, що, при розгляді державного управління як частини публічного управління, яке не применшує ролі та необхідності місцевого самоврядування, та можливості залучення приватних структур до державної управлінської діяльності, виокремлюється його функціональна специфіка. Здійснено відмежування поняття «державне управління» від таких суміжних понять, як «державне врядування» та «публічне адміністрування».

Для характеристики функцій державного управління досліджено поняття «функції управління» і встановлено, що функціям державного управління притаманні як загально родові ознаки функцій управління, так і специфічні риси, які дозволяють відмежувати їх від функцій інших видів управління. Визначено такі ознаки функцій державного управління: а) мають державно-владний політичний характер (здійснюються від імені та в інтересах держави, на підставі застосування державно-владних повноважень, якими органи державного управління наділені законом для реалізації цих функцій); б) є складовими змісту державної управлінської діяльності; в) за допомогою функцій державного управління реалізуються цілі та завдання державного управління, а також функції держави в цілому; г) мають відносну самостійність; д) мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних методів і форм державного управління (примусові механізми, видання правових актів управління); ж) реалізуються у процесі державно-управлінських відносин.

У підрозділі 1.3. *«Взаємозв'язок і співвідношення понять «функції державного управління», «функції органів державного управління», «управлінські функції», «форми державного управління», «методи державного управління»* встановлено взаємозв'язок категорії «функції державного управління» із суміжними категоріями, що має прояв у тому, що функції управління або управлінські функції мають вираження в діяльності будь-якого суб'єкта управління, – тоді як функції цих суб'єктів можуть розрізнятися.

Функції державного управління не пов'язані з конкретним суб'єктом управлінської діяльності. Функції державного управління здійснюються у цілому всією організаційною структурою державного управління, а функції органів державного управління – конкретним визначеним органом. Акцентовано увагу на тому, що функції органів державного управління

не вичерпуються функціями органів виконавчої влади, так само як і діяльність виконавчої влади не вичерпується здійсненням тільки функцій державного управління.

Зазначено, що функції державного управління, його форми та методи не є тотожними поняттями. Методи державного управління – це способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти управління. Форми державного управління – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами державного управління для реалізації поставлених перед ними завдань. Зазначено, що правильне розуміння та чітке 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.

Розділ 2 «Види функцій державного управління» складається із чотирьох підрозділів, в яких досліджено питання класифікації функцій державного управління, надано характеристику соціально-орієнтованим та внутрішньо-орієнтованим функціям державного управління.

У підрозділі 2.1. «Класифікація функцій державного управління та її значення у процесі державно-управлінської діяльності» проаналізовано існуючі класифікації функцій державного управління, визначено їх позитивні сторони і недоліки. Зазначено, що проблематика виокремлення видів функцій державного управління полягає в тому, що державне управління є явищем багатоаспектним і багатогранним. Систему функцій державного управління досить складно безпосередньо вивести із завдань, цілей, об'єкта державного управління. Цілі та завдання державного управління досягаються за допомогою усієї системи його функцій, проте це не заперечує породження окремими цілями відповідних функцій державного управління. Цілі державного управління залежать від цілей держави та мають неоднозначні та досить розгалужені класифікації. Прив'язка класифікації функцій державного управління до певних об'єктів державного управління вбачається досить громіздкою, оскільки державне управління пронизує усі сфери суспільного життя. 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. Звернено увагу на те, що ізольоване існування кожної із функцій

державного управління є можливим лише у процесі наукового аналізу, але не у практичній діяльності. Це породжує необхідність під час дослідження функцій державного управління певного абстрагування від практики їхнього застосування у конкретних сферах державного управління.

Обґрунтовано доцільність розмежування функцій державного управління в залежності від спрямованості на соціально-орієнтовані і внутрішньо-орієнтовані. До соціально-орієнтованих функцій віднесено: 1) державне планування; 2) державне регулювання; 3) державний контроль; 4) управління об'єктами державної власності. До внутрішньо-орієнтованих функцій віднесено: 1) планування; 2) кадровий менеджмент; 3) організацію; 4) координацію; 5) керівництво; 6) розпорядництво; 7) контроль.

У підрозділі 2.2. *«Державне планування і державне регулювання як соціально-орієнтовані функції державного управління»* досліджено зміст, особливості та орієнтовані засади здійснення таких соціально-орієнтованих функцій державного управління, як державне планування і державне регулювання. Встановлено, що державне планування має специфічний предмет, задачі, методи, та реалізується в особливих формах. Предметом державного планування як соціально-організаційної функції державного управління, перш за все, є соціально-економічний і політичний розвиток України у цілому, а також розвиток окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць. Звернуто увагу на необхідність здійснення функції планування в державній управлінській діяльності, та на важливість її призначення для ефективності державного управління, зокрема в умовах обмеженості ресурсів, економічної та політичної кризи.

Зазначено, що державне регулювання науковцями розглядається і як форма або метод державного управління, і як синонім державного управління, і як явище, що є ширшим за категорію державного управління. Виявлено відсутність єдиного підходу до розуміння категорії «державне регулювання» у вітчизняних нормативно-правових актах. Обґрунтовано розгляд державного регулювання як функції державного управління та виокремлено його особливості. Встановлено зв'язок державного та правового регулювання, який полягає у тому, що правове регулювання є формою для державного регулювання. Зміст останнього становлять дії, спрямовані на досягнення певних цілей, які можуть втілюватися у життя як з використанням правових норм (має місце правове регулювання), так і без використання таких. Правове регулювання, у свою чергу, як може бути пов'язаним із вирішенням завдань управління, так і може здійснюватися поза його потребами.

У підрозділі 2.3. *«Державний контроль та управління об'єктами державної власності як соціально-орієнтовані функції державного управління»* охарактеризовано поняття, зміст та особливості функцій державного контролю та управління об'єктами державної власності в державній управлінській діяльності. Встановлено, що державний

контроль має багато тлумачень (і функція, і метод, і принцип, і окрема гілка влади), проте це не перешкоджає виокремленню державного контролю як функції державного управління. Акцентовано увагу на неоднозначності розмежування понять контролю – нагляду, контролю – моніторингу, аудиту як на теоретичному, так і на практичному рівнях. Конкретизовано зміст функції державного контролю як функції державного управління згідно з обраним «вузьким» підходом до розуміння державного управління, який зводиться до діяльності переважно органів виконавчої влади і не містить у собі парламентського та судового контролю, прокурорського нагляду. Зазначено, що поняття «контроль у державному управлінні» та «контроль як функція державного управління» є близькими, але не тотожними поняттями: вони частково співпадають за своїм змістом, проте містять і таку частину діяльності, що має різне спрямування. Контроль слід віднести як до соціально-орієнтованих функцій, так і до внутрішньо-орієнтованих.

З огляду на Постанову Кабміну від 10.09.2014 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» спостерігаються тенденція щодо зменшення кількості державних інспекцій, їхня реорганізація з метою недопущення дублювання повноважень. Трансформаційні процеси, процеси деконцентрації та децентралізації державної влади не применшують значення контролю, а навпаки – призводять до підвищення ролі цієї функції державного управління та необхідності зміни його спрямованості, як дієвого механізму забезпечення законності та дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Звернуто увагу на те, що за традиційних класифікацій функцій державного управління не виокремлюється управління об'єктами державної власності. Зміст управління об'єктами державної власності потрібно усвідомлювати з використанням норм цивільного та господарського законодавства. У правових актах, що регулюють діяльність з управління об'єктами державної власності, є наявним 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.

У підрозділі 2.4. «Внутрішньо-орієнтовані функції державного управління» досліджується специфіка функцій організації, керування, розпорядництва, планування, координації, контролю та кадрового менеджменту як внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління.

Державні управлінські відносини у межах керуючої системи (суб'єктів державного управління) визначають другий за спрямованістю різновид функцій державного управління – внутрішньо-орієнтовані, які мають на меті забезпечення ефективного впливу на керовану систему. Серед внутрішньо-орієнтованих функцій виокремлено та охарактеризовано

функції: організації, керування, розпорядництва, планування, координації, контролю та кадрового менеджменту. Зазначено відмінність між внутрішньо-орієнтованими функціями державного управління та внутрішньо-апаратним управлінням. Встановлено, що 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 виділити – правовий акт (нормативний або індивідуальний); адміністративний договір; інші юридично значущі дії. Зазначено, що виокремлення функції під назвою «кадровий менеджмент» допоможе продемонструвати особливості змісту цієї діяльності. Така назва відображає впровадження нових методів, способів, технологій управління персоналом на противагу існуючим регламентам роботи з кадрами. 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 іншій площині і не охоплюються заданою функцією.

Розділ 3 «Актуальні проблеми реалізації функцій державного управління та можливі шляхи їх вирішення» присвячено висвітленню проблем, які виникають при реалізації функцій державного управління. Надано пропозиції щодо можливих шляхів їх вирішення. Встановлено, що існує низка невирішених 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. У загальному вигляді проблеми під час 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 для впровадження конкретної функції.

Акцентовано увагу на тому, що 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». З метою визначення доцільності збереження функцій державного управління, як обов'язкових, оптимального способу їх реалізації, нового розподілу функцій серед

урядових та інших структур Національному агентству з питань державної служби як органу функціонального управління необхідно продовжувати здійснювати функціональне обстеження суб'єктів державного управління. Здійснення функціонального обстеження не повинно обмежуватися лише виявленням надмірних, дублюючих функцій та уточненням існуючих функцій. На основі горизонтальних і вертикальних функціональних аналізів має здійснюватися робота з оптимізації, підвищення ефективності і результативності діяльності органу державної влади.

Актуальним і дуже гострим є питання здійснення функції управління об'єктами державної власності. 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.

Встановлено, що виявлені проблемні моменти в реалізації функцій державного управління указують ще раз на взаємозв'язок і взаємопроникнення функцій державного управління. Вирішенню проблемних питань в реалізації одних функцій кореспондуються необхідність удосконалення й інших функцій, тому що тільки у своїй сукупності функції становлять діяльність із державного управління. Наводяться пропозиції щодо удосконалення законодавства, що стосується питань реалізації функцій державного управління.

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 характерні 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, а також 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, кожна 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 із 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 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 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, який 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» створені (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-організаційною частиною змісту державного управління. Встановлено зв'язок функцій розпорядництва, керівництва та функцій регулювання. Функції розпорядництва та керівництва характерні у державній управлінській діяльності всередині системи суб'єктів державного управління. Назовне 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, які 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 про необхідність 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 центральних органів органу 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, у 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 про те, 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 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.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у фахових виданнях:

1. Трамбовецька Є.І. Теоретико-методологічні підходи щодо визначення поняття державного управління / Є.І. Трамбовецька // Наше право. – 2013. – № 2. – С. 53–61.
2. Белокур Е.И. К определению понятия функции государственного управления / Е.И. Белокур // Legea Si Viata. – 2013. – Decembrie. – С. 10–13.
3. Білокур Є.І. Щодо визначення поняття «функції органів державного управління» / Є.І. Білокур // Юридичний вісник. – 2014. – № 3. – С. 62–67.
4. Білокур Є.І. Специфіка планування як функції державного управління / Є.І. Білокур // Наше право. – 2014. – № 6. – С. 22–27.
5. Білокур Є.І. Реалізація функції планування у державному управлінні: проблемні аспекти / Є.І. Білокур // Науковий вісник МГУ. Юриспруденція – 2014. – № 10.2. – С. 122–125.
6. Білокур Є.І. Зміст державного регулювання як функції державного управління / Є.І. Білокур // Наше право. – 2015. – № 4. – С. 141–146.
7. Білокур Є.І. Управління об'єктами державної власності як складова змісту державно-управлінської діяльності / Є.І. Білокур // Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія» – 2015. – № 2. – С. 35–45.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

8. Трамбовецька Є.І. Державне управління: структурно-функціональний аспект / Є.І. Трамбовецька // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 16–17 травня 2013 р.) Т. 2 / відп. за вип. д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – О. : Фенікс, 2013. – С. 135–137.
9. Білокур Є.І. Сутнісні ознаки поняття «функції державного управління» / Є.І. Білокур // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. ювілею академіка С.В. Ківалова (м. Одеса, 16–17 травня 2014 р.): у 2 т. Т. 1 / відп. за вип. д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – О. : Юрид. л-ра, 2014. – С. 58–61.
10. Білокур Є.І. Ознаки поняття «функції органів державного управління» / Є.І. Білокур // Сучасний вимір держави і права : матеріали міжнар. наук.-практ. конференції (м. Львів, 30–31 травня 2014 р.) – Львів : Західноукр. організація «Центр правничих ініціатив», 2014. – С. 78–80.
11. Білокур Є.І. Роль функції мотивації в державному управлінні / Є.І. Білокур // «Práva a slobody človeka a občana: mechanismus ich implementácie a ochrany rôznych oblastiach práva»: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Bratislava, Slovenská republika

19–20 septembra 2014 r. – Paneurópska vysoká škola, Bratislava, 2014. – С. 222–225.

12. Білокур Є.І. Щодо здійснення функції планування у державному управлінні / Є.І. Білокур // 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. 54–56.

АНОТАЦІЯ

Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2015.

Дисертація є науковим дослідженням функцій державного управління, їх особливостей та видів. Проаналізовано рівень наукових розробок категорії «функції державного управління». Визначено поняття та досліджено сутність функцій державного управління. Розкрито співвідношення поняття «функції державного управління» із суміжними поняттями, такими як «функції управління», «функції органів державного управління», «форми державного управління», «методи державного управління».

Досліджено існуючі класифікації функцій державного управління. Класифіковано функції державного управління за критерієм спрямованості, встановлено перелік функцій, що входять до видів, що виокремлюються. Охарактеризовано виокремлені соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані функції державного управління.

Окрему увагу приділено висвітленню проблем реалізації функцій державного управління та надано пропозиції щодо можливих шляхів їх вирішення. У результаті здійснення теоретичних узагальнень та на основі аналізу нормативно-правових актів, що стосуються питань державного управління, сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення функціонального змісту державної управлінської діяльності, розвитку ефективного державного управління в Україні, вирішення проблеми внутрішньої специфіки державного управління як окремого виду діяльності держави.

Ключові слова: державне управління, функції державного управління, функції управління, функції органів державного управління, соціально-орієнтовані функції, внутрішньо-орієнтовані функції, реалізація державного управління, державне регулювання.

АННОТАЦИЯ

Белокур Е.И. Функции государственного управления: понятие, особенности, правовое регулирование. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2015.

Диссертация является научным исследованием функций государственного управления, их особенностей и видов. Проанализирован уровень научных разработок категории «функции государственного управления». Проанализированы имеющиеся в научной литературе подходы к определению понятия государственного управления. Определено понятие и исследована сущность функций государственного управления. Выделены особенности, присущие функциям государственного управления. Раскрыто соотношение понятия «функции государственного управления» со смежными понятиями, такими как «функции управления», «функции органов государственного управления», «формы государственного управления», «методы государственного управления».

Исследованы существующие классификации функций государственного управления. Предложено классифицировать функции государственного управления в соответствии с критерием направленности на социально-ориентированные и внутри ориентированные, разделяя при этом содержание управленческой деятельности согласно технологической специфике и содержательно синтезируя имеющиеся нормативно-закрепленные функции органов государственного управления, прежде всего, органов исполнительной власти, установлен перечень этих функций. К социально-ориентированным отнесены такие функции: государственное планирование, государственное регулирование, государственный контроль, управление объектами государственной собственности; к внутри ориентированным – планирование, кадровый менеджмент, организация, координация, руководство, распорядительство, контроль. Указано, что в приведенной классификации есть функции, которые имеют двухвекторную направленность и относятся как к социально-ориентированным, так и к внутри ориентированным.

Охарактеризованы понятие, специфика, содержание, нормативное закрепление выделяемых функций государственного управления. Обращено внимание на необходимость осуществления функции планирования в государственной управленческой деятельности и на важность ее предназначения для эффективности государственного управления, в частности, в условиях ограниченности ресурсов, экономического и политического кризиса. Обосновано рассмотрение государственного регулирования как функции государственного управления и выделены

его особенности. Обращено внимание на то, что в традиционных классификациях функций государственного управления функция управления объектами государственной собственности не выделяется. Названная функция выделена при помощи метода синтеза с проекцией имеющихся функций органов исполнительной власти на государственную управленческую деятельность, и выделена одноименная функция на более абстрактном и теоретическом уровне – функция государственного управления. Отмечено различие между внутри ориентированными функциями государственного управления и внутри аппаратным управлением.

Особое внимание уделено освещению проблем реализации функций государственного управления, а также представлены предложения относительно возможных путей их решения. В результате осуществления теоретических обобщений и на основе анализа нормативно-правовых актов, касающихся вопросов государственного управления, сформулирован ряд выводов, предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование функционального содержания государственной управленческой деятельности, развитие эффективного государственного управления в Украине, решение проблемы внутренней специфики государственного управления как отдельного вида деятельности государства.

Ключевые слова: государственное управление, функции государственного управления, функции управления, функции органов государственного управления, социально-ориентированные функции, внутри ориентированные функции, реализация государственного управления, государственное регулирование.

SUMMARY

Bilokur E.I. The functions of public administration: concept, characteristics, legal regulation. – Manuscript.

Dissertation for a scientific degree of a candidate of jurisprudence in specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance; information law. – National University «Odessa Law Academy», Odessa, 2015.

The thesis is devoted to the scientific research of the functions of public administration, their characteristics and types. The level of scientific development of the category «functions of public administration» is analyzed. There is given the notion of «functions of public administration» and is analyzed the essence of functions of public administration. There are defined correlation between the functions of public administration and related categories such as «management functions», «function of public administration bodies», «forms of public administration», «methods of public administration».

The analysis of the existing classifications of public administration functions is given. It is submitted to classify the functions of public administration by the direction criteria, and established a list of functions of the marked out types. The socio-oriented and intra-oriented functions of public administration are characterized.

Special attention is paid to the problems of implementation of the functions of public administration and provided suggestions for their possible solutions. As a result of theoretical generalizations and by analyzing the regulations concerning the public administration it is formulated a number of conclusions, proposals and recommendations aimed at improving the functional content of public administration, the development of efficient governance in Ukraine, the problem of internal specifics of the public administration.

Key words: public administration, functions of public administration, management functions, functions of public administration bodies, socio-oriented functions, intra-oriented functions, realization of public administration, state regulation.

Підписано до друку 01.10.2015.
Формат 60х90/16. Ум.-друк. арк. 0,9. Наклад 100 прим.

Видавець і виготовлювач ПП «Фенікс»
Свідectво суб'єкта видавничої справи ДК У№ 1044 від 17.09.2002 р.
65009, м. Одеса, вул. Зоопаркова, 25. Тел. 7777-591.