

.....

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

.....

УДК 351(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.35>

О. І. Бобровський

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ЗМІСТОВНО- ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Визначена науково-теоретична сутність, зміст завдань і функцій управління на державному і муніципальному рівнях. Наведені результати розширення їх видів і поглиблення змісту в умовах децентралізації державної влади. Зроблено аналіз і узагальнення визначень поняття функцій управління на державному і муніципальному рівні. Надано визначення поняття «функція публічного управління в територіальних громадах», визначено її основні характерні риси. Відмічено, що попри досить велику увагу дослідників до видів, динаміки і функцій системи управління, відповіді на питання, як визначається діяльність, яку уособлюють у групу функціональних завдань, як вони взаємодіють, взаємозумовлюються в загальній діяльності в місцевому самоврядуванні, як забезпечується ефективність їх виконання, які використовуються інструментально-технологічні засоби, та інші питання залишаються не достатньо дослідженими. Зроблено висновок, що кількість функцій управлінської діяльності в публічному управлінні буде збільшуватись відповідно до темпів суспільних змін, що зумовлюють пошук ефективності їх здійснення і доповнення іншими складниками, а саме інструментальними методичними організаційними засобами їх здійснення. Для підвищення якості і результативності виконання функціональних завдань виокремлених і наявних видів функцій запропоновано розширити кількість груп їх систематизації, зокрема, додати до складу використовуваних основних (загальних) і спеціальних (конкретних) груп групу допоміжних і групу обслуговуючих функцій. Розглянуто їх зміст, місце, роль і послідовність використання під час організації здійснення управлінської діяльності. Запропоновано доповнити склад функцій публічного управління територіальних громад комунікативною, методико-технологічною функціями, виділити окремо функції прийняття управлінських рішень. Надано визначення запропонованим функціям. Запропоновано створити картки професійного опису функціональних завдань управління для використання під час модернізації і побудови організаційних структур органів місцевого самоврядування, визначенні і розподілі компетенцій, повноважень і відповідальності.

Ключові слова: поняття, особливості, класифікація, функції, публічне управління, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, змістовно-функціональне поле завдань і функцій управління, місце, роль і послідовність реалізації функцій, засоби ефективної реалізації.

Постановка проблеми. Децентралізація влади і реформа місцевого само-

врядування в Україні зумовлюють поглиблення теорії і практики публічного управління в територіальних громадах і необхідність проведення адекватних змін

реформування державного управління на місцевому рівні. Складниками реформування діяльності органів місцевого самоврядування стають: формування суб'єктних прав, компетенцій, повноважень і відповідальності органів влади; поглиблення і розширення змісту і підвищення рангів управлінської діяльності; конкретизація змісту і спрямованості результатів діяльності на досягнення поставлених цілей; розширення комунікативних зв'язків; узгодженість і організація інструментально-технологічного забезпечення, надійність і ефективність управління на цьому рівні тощо. На вирішення цих проблемних питань спрямовані законодавчі й нормативні рішення органів державної влади, наукові дослідження прогресивного досвіду муніципального управління в успішних зарубіжних країнах. Складність і численність питань, пов'язаних із змістовно-функціональним розвитком публічного управління в територіальних громадах, підвищення його якості і результативності на базовому рівні мотивує до продовження наукових досліджень у цьому напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наука державного управління спрямовується на концептуальне відображення теоретичних засад реформ і якості загальносуспільних змін, обґрунтування нових підходів до забезпечення сталого розвитку, інноваційного оновлення управління різними сферами діяльності, зміни тенденцій у змістовно-функціональному складі завдань і функцій державної та місцевої влади та інших складників парадигми соціального управління і його конструктивного осмислення. У всіх наголошених аспектах наукових досліджень зміст завдань державного й муніципального управління пов'язується з виконанням відповідних функцій. Проблематика функцій управління, системи функцій держави, функцій органів державної і місцевої влади відображається в працях В. Авер'янова, М. Байтіна, І. Бачило, А. Глебова, А. Денисова, Л. Загайнова, Л. Каска, Б. Курашвілі, В. Копейчикова, Ю. Ковбасюка, В. Куйбіди, В. Князева, О. Лазора, Б. Лазарева, А. Лук'янова, Г. Манова, В. Погорілка, І. Самощенко, М. Селівона,

Ю. Тихомирова, Ю. Шемшученка та інші. Доктринальні та прикладні аспекти функціонування місцевого самоврядування та його суб'єктів досліджували у своїх працях М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, В. Грובה, В. Кампо, М. Корнієнко, В. Кравченко, А. Крусян, П. Любченко, Н. Мішина, А. Мельник, О. Оболенський, М. Орзіх, О. Прієшкіна, Х. Приходько, М. Пухтинський, О. Скрипнюк, Ю. Сурмін та інші. Водночас фундаментальні дослідження змісту діяльності органів влади у багатьох випадках не пов'язуються із питаннями організаційного удосконалення чи здійснення і конкретизації умов їх створення. Майже відсутні обґрунтовані засади визначення можливостей їх організаційно-методологічного й інструментально-технологічного забезпечення. Зазначене зумовлює обраний ними напрям дослідження.

Мета статті – концептуальне окреслення необхідних змін змістовно-функціонального середовища діяльності органів місцевого самоврядування і розробка пропозицій стосовно створення умов інноваційного поглиблення і розширення їх змістовного та організаційно-методичного забезпечення під час визначення компетенцій, повноважень і відповідальності.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі публічне управління територіальних громад сформувалося під впливом складної сукупності правових, соціальних і економічних перетворень, тому воно не може здійснюватися традиційними методами. Необхідно спиратися на власні принципи, функції, методи, технології і механізми їх здійснення, що потребує відповідних змін у змісті управлінської праці та її упорядкування. Управлінська праця, її складники і технології виконання будуються в певній послідовності.

Важливою умовою якісного публічного управління територіальними громадами є належна організація управлінської праці в системі державного управління та місцевого самоврядування. Визначення здійснюваного змісту діяльності в системі управління повинно починатися з отримання уявлення про нові функції чи потреби керованих об'єктів її управлінського забезпечення, умов реаліза-

ції в об'єктах і суб'єктах, з якими вона пов'язується, із їх змістом, станом, рівнем досконалості тощо. Тільки тоді виникає розуміння подібних дій і пошуку засобів їх здійснення, тобто ця праця спрямовується на пізнання, трансформацію, перетворення чи стабілізацію стану певного об'єкта шляхом управлінського супроводу і забезпечення. Безліч різновидів управлінських завдань позначили терміном «управлінська діяльність».

Системне структурування управлінської діяльності за принципами об'єднання завдань єдиної спрямованості чи за однорідним змістом мотивувало появу нового поняття стосовно сукупності спорідненої діяльності – функції. Поняття «функція» (лат. *functio*) в найширшому розумінні означає обов'язки, сферу діяльності або призначення для отримання певного результату.

Функції можна порівняти із соціальною субстанцією, яка видозмінюється під впливом часу залежно від потреб соціальних груп суспільства. За зміни умов соціального існування функції, які вже нормативно визначені, становлять сферу діяльності влади. Перелік основних функцій, визначений законодавством, дозволяє окреслити окремі елементи і розмежувати функції для побудови структур органів влади. Як основні напрями діяльності функції відповідають певному стилю поведінки органів влади і спрямовують їх на реалізацію процесів управління. Залежно від актуальності завдань та їх відповідності вимогам суспільства можна визначити процес розвитку кожної функції: поява функції → розвиток функції → статичний стан → поява ознак відродження і перетворення → ліквідація функції в її нормативно-законодавчому закріпленні.

Наукові дослідження українських учених багатогранних понять «державне управління» та «місцеве самоврядування» зумовили появу чималої низки трактувань функцій управління (таблиця). Із наведених даних бачимо, що функції державного управління визначаються як особливе державно-правове явище, зумовлене суспільно-політичною природою, соціальною роллю, цілями і змістом державного управління. Управлінські функції реалізуються через певний комплекс функцій органів державного управління згідно з конституційним ладом країни, розподіляються за вертикаллю і горизонталлю за критеріями, змістом, характером і обсягом впливу.

Поняттю функцій місцевого самоврядування також приділяється велика увага (див. табл.). Це поняття розглядається як базовий елемент під час здійснення органами місцевого самоврядування управлінської діяльності. Але численна низка тлумачень поняття «функція органів місцевого самоврядування» не сприяла появі єдиного визначення, хоча наведені трактування і мають певну спільність. Очевидно, це пояснюється тим, що їх автори є представниками різних галузей науки (юридичної, політичної, державного управління, соціальні науки, економічні науки), які розглядають цей термін у спектрі розвитку науки і практики виокремлених галузей знань.

Узагальнення вищенаведених трактувань змісту поняття «функція» для досягнення цілей авторського дослідження надали можливість обрати їх окремі елементи для формулювання основних характеристик поняття функції. На підставі аналізу й узагальнення визначення

Таблиця

Основні визначення поняття «функції управління» на державному і муніципальному рівні

Поняття 1	Джерело 2	Зміст 3
Функція	В.Б. Авер'янов [9, с. 101]	Як поняття в загальносоціальному змісті діяльності покликана охопити і відобразити внутрішню природу, поглибити зміст, тобто суть діяльності
Функції управління	В.Я. Малиновський [15, с. 237–238]	Основні базові види діяльності, які повинні виконувати управління Основа для формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів

1	2	3
Функції управління	В.Д. Бакуменко та ін. [8, с. 421]	Основа для формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів. Тому функції управління прийнято вважати однією із засадничих, фундаментальних категорій науки державного управління
Функції державного управління	А.Ф. Мельник та інші [7, с. 87]	Юридично виражений вплив окремих органів державної влади; які права і зобов'язання вони мають здійснювати щодо певних об'єктів управління або компонентів у певних структурах
Функції державного управління	В.Я. Малиновський [15, с. 239–240]	Складники змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владноорганізуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління
Функція в державному управлінні	Т. Мотренко та ін. [17, с. 90]	Діяльність, пов'язана з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення цілей та завдань органу виконавчої влади
Основні функції державного управління	В.Я. Малиновський [15, с. 253–254]	Функції, що породжуються основними завданнями державного управління та спрямовані на зміцнення конституційно встановлених суспільних відносин, державного устрою, визначають базові принципи функціонування державного механізму, забезпечують захист прав і свобод громадян та стабільність міжнародного становища держави
Функції державного управління	В.Д. Бакуменко та ін. [8, с. 422]	Складники змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владноорганізуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління
Функція державного управління	Ф.Д. Фіночко [1, с. 115]	Частина управлінської діяльності держави, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю, що здійснюється на основі закону чи іншого правового акта органами виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління
Функція державного управління	В.В. Цветков та ін. [21, с. 164]	Специфічний за предметом, змістом і засобами забезпечення цілісний керівний вплив держави, в якому можна не лише виокремити та описати функції державного управління, а й проаналізувати розподіл кожної функції державного управління «за вертикаллю» і «за горизонталлю», тобто функціональну структуру державного управління.
Функції держави у сфері місцевого самоврядування	Т.М. Барановська [4]	Основні, постійні напрями і види діяльності держави у цій сфері та суміжних із нею сферах, зумовлені об'єктивними потребами формування в Україні демократичної, соціально-правової державності та громадянського суспільства шляхом вирішення завдань держави щодо розвитку місцевого самоврядування, в яких виражаються і конкретизуються її сутність і призначення
Функції органів місцевого самоврядування	О.Д. Лазор [13, с. 134–137]	Основні напрями і види діяльності, обрані громадою, які виражають інтереси місцевої громади і надають право участі в місцевому самоврядуванні, встановлюють і регулюють правила і процеси реалізації цього права
		Основні напрями їх діяльності, що виражають роль і соціальне призначення цих органів у державі та суспільстві
		Основні напрями їх діяльності і сторони соціально-політичного призначення

Продовження таблиці

1	2	3
Функції органів місцевого самоврядування	В.С. Куйбіда [11, с. 20]	Уможливлена шляхом використання необхідних ресурсів діяльність, спрямована на досягнення визначених цілей, тобто діяльність органів місцевого самоврядування; роль, яку відіграють органи місцевого самоврядування в системі державного управління України; залежність у вигляді соціальних процесів між органами місцевого самоврядування і населенням території міста (селища, села), яка перебуває під їх юрисдикцією, тобто територіальною громадою. Таким чином, під функцією будемо розуміти основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності)
Функції органів місцевого самоврядування	О.В. Батанов [5, с. 24]	Основні напрями і види муніципальної діяльності, пов'язані з реалізацією права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, що виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України
Функції представницьких органів місцевого самоврядування	І.В. Дробуш [10, с. 5]	Основні, тобто найбільш загальні і постійні напрями і види муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад та забезпечують вирішення питань місцевого значення за умови оптимального поєднання інтересів певної території з інтересами загальнодержавними
Функції територіальних громад	М.О. Баймуратов [16, с. 260]	Основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільнот щодо реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, які виражають волю й інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України
Функції місцевого самоврядування	М.В. Савчин [16, с. 326]	Основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення (муніципальної діяльності)
Функції місцевого самоврядування	П.М. Любченко [14, с. 21]	Основні напрями діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, які зумовлені роллю і призначенням цього інституту громадянського суспільства
Функції системи місцевого самоврядування	В.П. Грובה [6, с. 30]	Основні напрями соціального призначення місцевого самоврядування, що втілюються в конкретні напрями та види діяльності його суб'єктів, які виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України
Функції органів місцевого самоврядування	О.М. Алтуніна [2, с. 12]	Окремі напрями їх діяльності здійснювані відповідно до мети їх утворення, діяльності та в межах точно окреслених завдань, що на них покладені щодо вирішення питань місцевого значення і які деталізуються в їх повноваженнях
Функції органів місцевого самоврядування	Г. Барабашев [3, с. 55]	Основні напрями їх діяльності, що виражають роль і соціальне призначення органів місцевого самоврядування у державі і суспільстві

поняття функції управління ми пропонуємо власне визначення цього поняття в публічному управлінні територіальних громад. Найбільш прийнятним, на думку автора, може бути такий зміст цього поняття: *функції публічного управління в територіальних громадах являють собою відносно самостійні складники управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, в межах яких реалізується завдання певного напрямку діяльності, розробляються і приймаються управлінські рішення і здійснюються управлінські впливи відповідно до діалектичних зв'язків функціонування керованої і керуючої систем територіальних громад.*

Характерні риси функції публічного управління в територіальних громадах наведено на рисунку 1.

Попри досить велику увагу дослідників до видів, динаміки і функцій сис-

теми управління, відповіді на питання, як визначається діяльність, яка уособлює групу функціональних завдань, як вони взаємодіють, взаємозумовлюються в загальній діяльності в місцевому самоврядуванні, як забезпечується ефективність їх виконання, які використовуються інструментально-технологічні засоби, та інші питання залишаються не достатньо дослідженими.

Водночас для ефективного управління як державою, так і її окремими сферами (під якими розуміємо міру досягнення поставлених цілей) тільки належного узагальнення назви і виокремлення характерних рис функції управління недостатньо. Так, у законі «Про місцеве самоврядування в Україні» під час визначення організаційно-правової основи місцевого самоврядування термін «функція» окремо не виділяється.

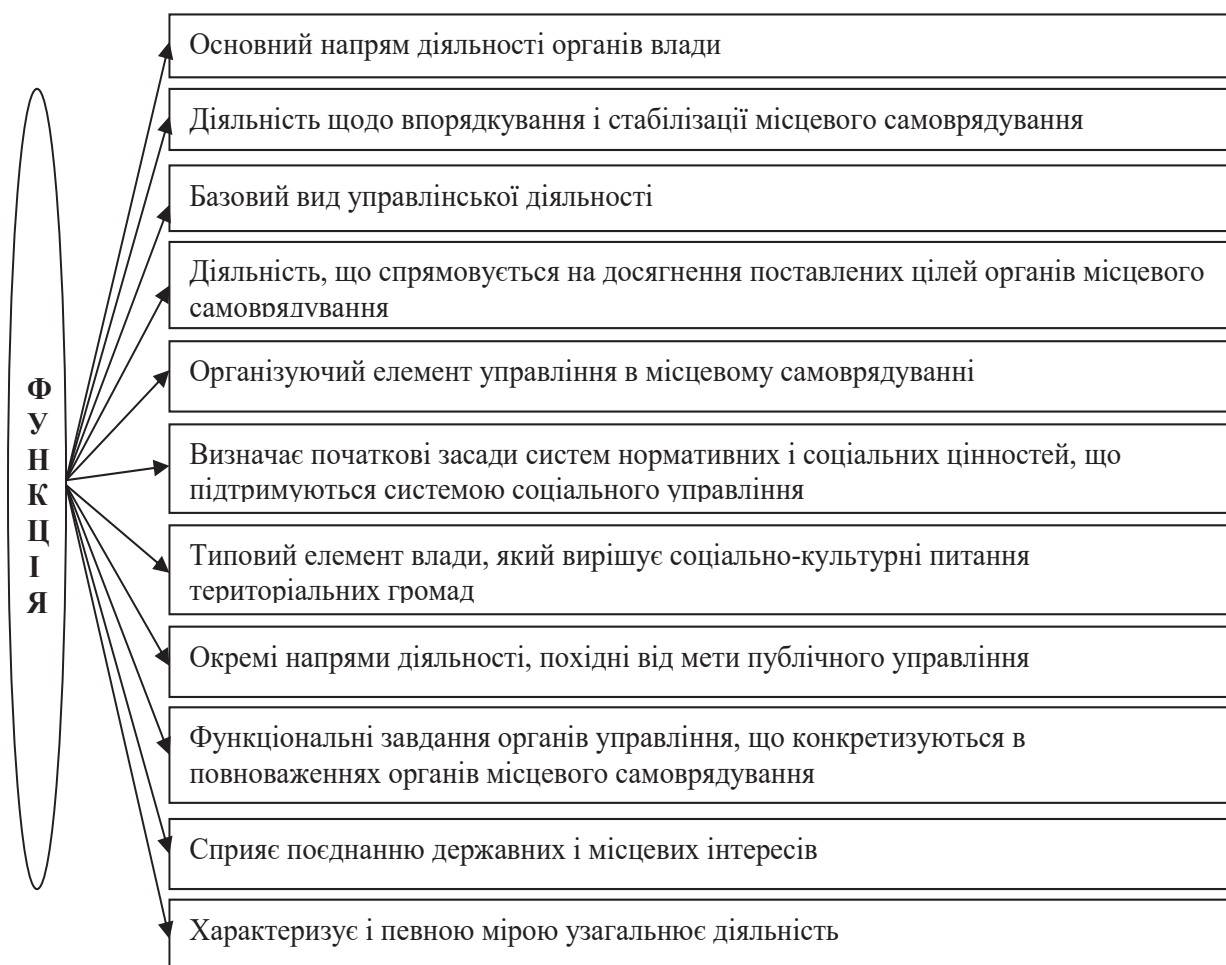


Рис. 1. Основні риси функцій публічного управління в територіальних громадах

Представлено напрями і види діяльності місцевого самоврядування, які є багатоманітними і загальними для всіх сфер місцевого життя, хоча й різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями. У законі наголошені широкі компетенції і повноваження виконавчих органів сільських, селищних і місцевих рад [18, ст. 26–52]. Аналогічно наданий перелік компетенцій і повноважень органів місцевих державних адміністрацій у законі України «Про місцеві державні адміністрації», також прописані їх відносини з іншими органами влади [19, ст. 13–39]. Відповідно, в законі України «Про центральні органи виконавчої влади України» зазначено, що міністерства забезпечують формування та реалізацію державної політики, а центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з її реалізації. У законі також наведені повноваження та компетенції центральних органів виконавчої влади України, а також перераховані основні функції (надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, управління об'єктами державної власності, контрольно-наглядові тощо) [20, ст. 8–24]. Але термін «функція» окремо також не виділений. Ми погоджуємося, що наголошені в перелічених законах компетенції органів влади з певною умовністю можуть бути ідентифіковані з конкретними функціями, але вони не розкривають ні особливості керованих об'єктів, ні зміст управлінських впливів на відхилення їх параметрів від заданих норм. Це суттєво ускладнює досягнення цілей управління керованими системами.

Аналіз змісту функцій системи управління повинен супроводжуватись висновками і пропозиціями стосовно вибору їх пріоритетів. Кожна виокремлена функція повинна бути унікальною за змістом, мати перелік характеристик і параметрів процесів, які реалізуються з її допомогою, а також зрозумілі напрями їх удосконалення, необхідні для покращення результату їх здійснення не тільки на сучасному етапі, а й у майбутньому.

Діалектичний зв'язок функцій з органами влади і взаємозумовленість їх змін

у процесах суспільної еволюції потребують удосконалення функцій управління. Це ілюструють процеси динаміки перетворень у системі державного управління і місцевого самоврядування в Україні за останнє десятиріччя.

Численні складні завдання, компетенції і повноваження публічного управління, різноманіття завдань і напрямів діяльності спонукають до висновку, що кількість функцій управлінської діяльності в публічному управлінні буде збільшуватись відповідно до темпів суспільних змін, що зумовлюють пошук ефективності їх здійснення і доповнення іншими складниками. Маються на увазі інструментальні методичні організаційні засоби їх здійснення. Питання подальшої систематизації і класифікації функцій для цих цілей порушували чимало дослідників, але в більшості своїй вони поділяють функції на загальні і спеціальні. Якщо зважати не тільки на їх змістовну, а й на предметну та статусну класифікації, то такий поділ функцій не забезпечує повне їх пізнання і уявлення про їх інструментально-технологічні особливості, умови здійснення. Тому вважаємо, що доцільно збільшити кількість груп функцій, а саме виділити у їх складі поряд з основними і спеціальними функціями групи допоміжних і обслуговуючих функцій за аналогічною назвою. Функції територіальних громад у публічному управлінні слід згрупувати за окремими напрямками відповідно до їх спільної спрямованості, певної спорідненості в окремі групи для створення ідентичних підходів щодо їх реалізації, розробки типових чи сполучних процесів здійснення і застосування відповідних методів, технологій і механізмів.

Враховуючи певний досвід групування функцій для досягнення поставленої цілі удосконалення інструментально-технологічних засад реалізації функціональних завдань функції публічного управління територіальними громадами вважаємо доцільним об'єднати їх у чотири групи:

- I група – основні функції;
- II група – спеціальні функції;
- III група – допоміжні функції;
- IV група – обслуговуючі функції.

Дамо характеристику кожній із груп:

- основні функції (загальні) спрямову-

ються на реалізацію головної цілі управління – забезпечення інтересів суспільного розвитку територіальних громад та відображають сутнісні моменти публічного управління і його об'єктивні необхідні взаємозв'язки, наявні в будь-якій управлінській взаємодії державних та місцевих органів влади з об'єктами управління;

- спеціальні функції (конкретні) спрямовуються на забезпечення досягнення цілей основних функцій управління та відображають особливий зміст окремих впливів, зумовлених різноманітністю компонентів, які взаємодіють в управлінні. Реалізовані в окремих сферах діяльності публічного управління вони детермінуються передусім запитами і потребами об'єктів управління (економічними, соціальними, технічними, екологічними та інші);

- допоміжні функції відображають завдання щодо управління окремими складниками і напрямками основної діяльності системи управління (управління кадрами, управління активами, управління фінансами, управління галузями тощо);

- обслуговуючі функції відображають виконання завдань, спрямованих на методологічні та інші види забезпечення процесів здійснення основних, спеціальних і допоміжних функцій, здійснення необхідних управлінських дій, методів, механізмів і технологій управління.

Склад кожної групи функцій доцільно переглядати, доповнювати чи реструктурувати з урахуванням наявних ресурсів, можливостей, змінюваних умов існування і цілей суспільства. Слід урахувати, що функції публічного управління в територіальних громадах певним чином відрізняються від функцій державного управління змістом, структурою економічних завдань і способів їх вирішення. На рівні територіальних громад вони тяжіють до функцій виробничого менеджменту і мають корпоративний характер, зумовлений спільною власністю громади і громадян і спільними проблемами стосовно їх раціонального використання з участю всього населення. Є проблема і доповнення основних функцій публічного управління територіальних громад, у тому числі: налагодження сис-

теми розвитку громадянського суспільства, побудова комунікативних зв'язків, стандартизація якості послуг, управління забезпеченням життєдіяльності міст розвитком партисипативної демократії тощо.

У складі спеціальних функцій публічного управління територіальних громад окремо слід виділити функцію прийняття управлінських рішень. Змістовна сутність пропонованої функції може бути зведена до такого: *функція прийняття управлінських рішень включає сукупність дій щодо прийняття рішень, які базуються на інформації про стан керованого об'єкта (явища), визначеного переліку планованих дій та інших кроків у межах управлінського циклу. Ця діяльність зводиться до аналізу результируючих показників процесів на наявність відхилення від критеріїв щодо досягнення цілей, аналізу причинно-наслідкових порушень і подальшого моделювання остаточного рішення з урахуванням наявних обмежень, альтернатив і ризиків шляхом використання смарт-технологій і комп'ютерної техніки як елементів технологізації управлінської діяльності.*

У складі обслуговуючих функцій слід виділити комунікативну та методико-технологічну функції. *Комунікативну функцію публічного управління територіальних громад доцільно представити як комплекс елементів, які забезпечують зміст і форми надання інформації для побудови відносин, прямих і зворотних зв'язків у просторі дії інших груп функцій між органами влади і населенням із суб'єктами господарювання та організаціями громадянського суспільства в територіальному просторі і за його межами для вирішення їх інформаційно-комунікативних потреб, що уможливорює створення конструктивного діалогу і взаємодії для досягнення спільних інтересів і формує каркас інформаційної інфраструктури.*

Окремого розгляду потребує комплекс завдань, які створюють зміст методико-технологічної функції публічного управління. Вона являє собою комплекс елементів науково обґрунтованого інформаційного, методологічного, технологічного, програмно-цільового і комп'ютер-

ного забезпечення застосування сучасних методів виконання управлінської діяльності органами місцевого самоврядування і вирішення проблемних питань із наданням альтернативних варіантів результатів поточних і стратегічних завдань і продукування необхідних засобів з урахуванням обсягу, часу і витрат управлінської праці.

У разі появи нових функціональних завдань управління для вирішення їх функціональної належності і необхідного облаштування та управлінського забезпечення пропонується створити картки їх професійного опису за низкою питань, а саме:

- якого діючого чи нового напряму об'єкта чи суб'єкта діяльності системи публічного управління стосується функціональне завдання;

- яку роль повинно виконувати нове завдання чи їх сукупність;

- які комунікативні зв'язки необхідні для здійснення функціонального завдання, чи з якими наявними зв'язками (звужуючими чи доповнюючими) воно пов'язується;

- чи може нова діяльність мати юридичну визначеність;

- який ступінь самостійності чи уособлення функціонального завдання;

- які професійні знання чи компетенції необхідні для його здійснення;

- чи є споріднені риси з наявними функціями;

- які або чий потреби чи суспільні інтереси здатне задовольнити функціональне завдання;

- чи є залежність отриманих результатів реалізації функціонального завдання від зв'язків з іншими функціями і з якими саме;

- до якої з наявних груп функцій (основні, спеціальні, допоміжні, обслуговуючі) воно може бути віднесене;

- яка його здатність до формалізації в процесі здійснення (якісні і кількісні показники, алгоритмізація, графічна інтерпретація, можливість застосування методів моделювання та інші). Можуть бути визначені й інші риси нових завдань, що виникають.

Висновки і пропозиції. Аналіз і узагальнення визначень поняття функцій

управління на державному і муніципальному рівні, сформульованих провідними вченими, дозволили дати визначення поняттю «функції публічного управління в територіальних громадах» і окреслити її основні характерні риси.

Визначення науково-теоретичної сутності, змісту завдань і функцій управління дозволили запропонувати розширити кількість наявних основних груп функцій. Додати до груп основних (загальних) і спеціальних (конкретних) функцій групу допоміжних і групу обслуговуючих функцій. Розглянуто їх зміст, місце, роль і послідовність використання під час організації здійснення управлінської діяльності. Запропоновано доповнити склад функцій публічного управління територіальних громад комунікативною, методико-технологічною функціями з виділенням окремо функції прийняття управлінських рішень. Надано визначення запропонованим функціям. Виокремлені групи функцій управління та їх структурні елементи є взаємозумовленими, взаємопов'язаними і взаємодоповнюючими. Вони створюють діяльнісно-функціональне середовище публічного управління, в якому формуються управлінські процеси й управлінський вплив на керовані об'єкти, підсистеми чи їх елементи в певній послідовності, які супроводжуються комунікативними прямими і зворотними зв'язками з використанням сучасних методів і технологій.

Створення карток професійного опису функціональних завдань управління сприятиме отриманню повного уявлення про виникнення нового функціонального завдання, здійсненню обґрунтованих дій і прийняттю раціональних рішень стосовно необхідних змін у публічному управлінні територіальних громад під час модернізації органів місцевого самоврядування і побудови окремих структурних підрозділів, визначенні і розподілі компетенцій, повноважень і відповідальності за результати виконуваної роботи, що підвищуватиме статус територіальних громад як надійних носіїв функції місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і ф-тів / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
2. Алтуніна О.М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. *Форум права*. 2009. № 3. С. 8–13. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09aomomc.pdf>.
3. Барабашев Г. Шеремет К. Советское строительство : учебник. 2-е изд., Москва : Юрид. лит., 1981. 568 с.
4. Барановська Т.М. Функції сучасної держави у сфері розвитку місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 11. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=924>.
5. Батанов О.В. Функції територіальних громад, як специфічних суб'єктів конституційного права. *Право України*. 1998. № 8. С. 21–24.
6. Грובהва В.П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2013. 22 с.
7. Мельника Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління : навч. посіб. / за ред. А.Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
8. Державне управління : підручник. У 2 т. Т. 1 / ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) та інші. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. 564 с.
9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
10. Дробуш І.В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2002. 14 с.
11. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / В.М. Вакуленко, Я.Ф. Жовнірчик, Т.В. Іванова та ін. ; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2010. 211 с.
12. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. (дата звернення 12.02.2020).
13. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. 440 с.
14. Любченко П.М. Функції місцевого самоврядування: проблеми теоретичного й нормативного визначення. *Проблеми законності*. 2003. Вип. 64. С. 12–22.
15. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. 3-тє вид. преробл. та допов. Київ : Атіка, 2009. 608 с.
16. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. та інші. Муніципальне Право України : підручник / за ред. Баймуратова М. О. 2-ге вид. доп. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.
17. Мотренко Т., Вишневський А., Баєв В., Бондаренко А. План дій для нового міністра : практич. посіб. / за заг. ред. Т. Мотренка. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 352 с.
18. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. (дата звернення 12.02.2020).
19. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>. (дата звернення 12.02.2020).
20. Про центральні органи виконавчої влади України : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>. (дата звернення 12.02.2020).
21. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт; наук. кер. В. В. Цветков. Київ : Оріяни, 1998. 364 с.

Bobrovskiy O. Conceptual principles of development of richly-functional activity are in the public management of territorial communities

The scientific-theoretical essence, content of tasks and functions of management at the state and municipal levels are determined. The results of expanding their species and deepening the content in the conditions of decentralization of state power are presented. An analysis and generalization of definitions of the concept of management functions at the state and municipal level is made. The concept of "function of public administration in territorial communities" is defined, its main features are defined. It is noted that despite the sufficiently high attention of the researchers to the types, dynamics and functions of the management system, the answers to the questions, how are defined the activities that are grouped into functional tasks, how they interact, interdependent in general activities in local self-government, how their effectiveness is ensured the implementations used by the tools and other issues remain insufficiently researched.

It is concluded that the number of functions of managerial activity in public administration will increase in accordance with the pace of social changes, which determine the search for the effectiveness of their implementation and complement other components, namely, instrumental methodological organizational means of their implementation. In order to improve the quality and effectiveness of performing the functional tasks of the isolated and existing types of functions, it is proposed to expand the number of groups of their systematization: to add to the structure used basic (general) and special (specific) groups, a group of auxiliary and a group of serving functions. Their content, place, role and sequence of use in the organization of management activities are considered. It is proposed to supplement the composition of the functions of public management of territorial communities with communicative, methodological and technological functions, and to allocate separately the function of administrative decision-making. Definition of proposed functions is provided. It is proposed to create cards of professional description of functional tasks of management for use in modernization and construction of organizational structures of local self-government bodies, definition and distribution of competences, powers and responsibilities.

Key words: *concepts, features, classification, functions, public administration, territorial communities, local self-government bodies, content-functional field of tasks and functions of management, place, role and sequence of implementation of functions, means of effective implementation.*