

Є. І. Білокур

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В МЕЖАХ КЕРУЮЧОЇ СИСТЕМИ

Стаття присвячена дослідженню внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління з метою розкриття змісту державного управління в межах керуючої системи. Серед внутрішньо-орієнтованих функцій виокремлено функції організації, керування, розпорядництва, планування, координації, контролю та кадрового менеджменту. Цільова орієнтація таких функцій полягає в тому, щоб забезпечити динамічність і законність управління кожному суб'єкту державного управління, удосконалювати і розвивати його, переводити у стан, що відповідає суспільним потребам у державному управлінні.

Ключові слова: державне управління, функція державного управління, внутрішньо-орієнтовані функції, планування, організація, кадровий менеджмент.

Постановка проблеми. Необхідність дослідження внутрішньо-орієнтованого змісту державного управління, тобто його змісту всередині так званої керуючої системи, зумовлена розладами і протиріччями у керуючій системі, слабкістю виконавчої дисципліни, що фактично ставить під сумнів здатність суб'єктів державного управління щось робити в суспільстві та впливати на суспільні процеси. Відповідальне ставлення є необхідним для здійснення державної управлінської діяльності в самій керуючій системі – суб'єктах державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До теоретичних проблем державного управління зверталося багато вчених. Вагомий внесок у розвиток теоретичних основ щодо визначення правової природи та змісту державного управління зробили такі вітчизняні вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, О.Ф. Скакун, О.І. Ющик; російські дослідники: Г.В. Атаманчук, І.Л. Бачило, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарєв, Г.Х. Попов, Ю.М. Старілов та ін. Проте на загально-теоретичному рівні дослідження змісту державного управління в межах системи самих суб'єктів державного управління

або внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління не здійснювалися.

Мета статті полягає у висвітленні змісту державного управління в межах керуючої системи шляхом виокремлення та дослідження внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління.

Виклад основного матеріалу. Державне управління в загальному вигляді є владним організуючим впливом суб'єкта на об'єкт, яким може бути не тільки суспільство та громадяни, але і сама управлінська система. Отже, здійснення влади неможливе без управлінського впливу всередині системи. Як справедливо зазначає А.М. Омаров, управлінськими слід вважати відносини, що виникають між керованою та керуючою системами, а також у межах останньої для забезпечення ефективного впливу на об'єкт управління [1, с. 34]. Державні управлінські відносини в межах керуючої системи (суб'єктів державного управління) з метою забезпечення ефективного впливу на керовану систему насамперед і становлять об'єкт внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління.

Внутрішньо-орієнтовані функції управління уособлюють управління всередині керуючої системи. Їх існування обумовлене багаторівневою і різнокомпонентною побудовою системи органів виконавчої

влади як основних (провідних) суб'єктів державного управління, актуальністю впорядкування і активізації дій її ланок. Для системи державного управління необхідно не тільки визначити мету управління та поставити завдання для її досягнення, а ще й створити відповідні умови для їх виконання кожним елементом системи, встановити зв'язки між ними, забезпечити їх діяльність організаційно. Подібні завдання виконуються через внутрішньо-орієнтовані функції. Іншими словами, цільова орієнтація таких функцій державного управління полягає в тому, щоб надавати динамічності і законності керування кожному суб'єкту державного управління, удосконалювати і розвивати його, переводити у стан, що відповідає суспільним потребам у державному управлінні.

Слід також сказати, що у внутрішньо-орієнтованих функціях державного управління вбачається дещо відмінне від суто внутрішньо-організаційного або внутрішньо-апаратного управління. У внутрішньо-організаційних рамках органів (включаючи й самі органи виконавчої влади) управління завжди спрямоване всередину конкретного органу і здійснюється для забезпечення умов нормального функціонування органу, його належної самоорганізації та самозбереження. Ця роль реалізується через такі групи відносин усередині органу: керівник органу – його заступники, керівники структурних підрозділів; керівник структурного підрозділу – керівники підпорядкованих йому структурних підрозділів; керівник органу (його заступники), керівники структурних підрозділів – підлеглі органу. Причому вирішальний аргумент, як зазначає В.Б. Авер'янов, полягає в тому, що державне управління невід'ємно пов'язане з виконавчою гілкою державної влади, тоді як управління всередині органів не має прямого стосунку до реалізації цієї гілки влади [2]. Доречно додати, що цей висновок екстраполюється і на органи місцевого самоврядування (перш за все, виконавчі органи місцевих рад), а також на інші державні та недержавні суб'єкти, в яких здійснюється внутрішньо-організаційне управління, тобто він має універсальний характер.

Внутрішньо-орієнтовані функції практично відповідають загальноприйнятому

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

Слід звернути увагу на те, що планування у державному управлінні як внутрішньо-орієнтована функція стосується внутрішнього функціонування та організаційної структури органів державного управління, які здійснюють свою діяльність на планових засадах. Фактично таке планування має характер поточного (оперативного): визначення повсякденних, поточних завдань та розробка плану дій щодо їх виконання.

Функція організації в загальному вигляді є формуванням системи державного управління на основі встановлених принципів і підходів, визначенням структури керуючої і керованої систем у державному управлінні. Організація у вузькому сенсі – це впорядкування структури органів держави, штатів, персоналу, процесів державного управління [3, с. 40]. Змістом організаційної функції є побудова системи органів управління, які ефективно і в найкоротший строк здатні виконувати свої завдання. Це проявляється у створенні, ліквідації та реорганізації органів управління, підприємств, установ та організацій, а також у розробці положень щодо зазначених структур та встановленні зв'язків між ними [4, с. 523]. Організуюча діяльність включає дії й рішення, кінцевою метою яких є забезпечення належного функціонування органів державного управління. Діяльність суб'єктів державного управління, їх адміністративно-правовий статус закріплюються як у законах,

так і в підзаконних актах. У рамках цього дослідження до функції організації належить діяльність із організації саме суб'єктів державного управління.

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

Розпорядництво є оперативним регулюванням управлінських відносин, що виникають унаслідок здійснення повноважень державних органів і посадових обов'язків, забезпечення режиму належної державної діяльності у формі прийняття адміністративних актів (правових актів управління: наказів, розпоряджень, вказівок, правил, інструкцій тощо). Розпорядництво у вузькому сенсі – це надання поточних вказівок керівними державними службовцями (посадовими особами). Керівництво – це встановлення правил і нормативів діяльності та окремих дій державних органів (державних службовців, посадових осіб), керованих об'єктів [3, с. 41]. Слід сказати, що ці функції є характерними в державній управлінській діяльності всередині системи суб'єктів державного управління. Ззовні стосовно керованої системи сучасне державне управління замість розпорядництва і керівництва у більшості випадків здійснює регулюючу діяльність.

Координація – забезпечення узгодженості дій у роботі суб'єктів управління усіх

ланок, встановлення нових, збереження та удосконалення існуючих зв'язків між ними. Координація забезпечує узгодженість дій між суб'єктами державного управління як однієї, так і різних ланок для ефективного вирішення поставлених завдань. Значна кількість суб'єктів державного управління є об'єктивною передумовою здійснення функції координації, узгодження діяльності. Консолідована та ефективна державна влада, налагоджена взаємодія між рівнями влади є обов'язковою умовою успіху перетворень, вирішення нагальних соціально-економічних проблем, завдань у сфері безпеки держави, захисту прав та інтересів особистості. Перетворення державного апарату на ефективний, компактний і працюючий механізм (а значить, поліпшення координації між його ланками) залишається серед основних напрямків внутрішньої політики держави, в тому числі й у сфері державного управління.

Координація здійснюється органами загальної компетенції, а також на міжгалузевому і галузевому рівнях міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади. Законодавчо функція координації закріплюється в законах, які регламентують діяльність органів державної влади, наприклад, у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [5]. Відповідно до ст. 21 згаданого Закону Кабінет Міністрів України спрямовує й координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують здійснення державної політики у суспільних і державних сферах, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина. Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно з законодавством (ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [6]).

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 є правовий акт (нормативний або індивідуальний); адміністративний договір; інші юридично значущі дії.

Контроль як внутрішньо-орієнтована функція державного управління фактично здійснюється в системі виконавчої влади її органами та посадовими особами та має назву «адміністративний контроль». Такий контроль спрямований на забезпечення законності та ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності в цілому та конкретних посадових осіб зокрема. Так, на думку В.Б. Авер'янова, пріоритетний напрям контролю, який здійснюється в системі виконавчої влади, в умовах сьогодення більшою мірою звернений саме на забезпечення ефективності та якості державного управління [7, с. 410]. У літературі виокремлюють такі основні напрямки адміністративного контролю: контроль за раціональним використанням фінансових, матеріальних і трудових ресурсів, економічністю й ефективністю діяльності адміністративного апарату; контроль за добросовісністю виконання службових обов'язків; контроль за комплектуванням управлінського апарату; підвищення рівня професійної підготовки службовців; контроль за відповідністю адміністративної діяльності, її форм і методів правовим і етичним нормам; контроль за дотриманням прав і законних інтересів громадян у процесі вирішення адміністративно-правових конфліктів [7, с. 411].

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

Успіх та ефективність державного управління залежать не тільки від правильно сформульованих задач, дієвої структурної побудови органів державного управління, визначення провідних напрямків державної управлінської діяльності, прийнятих рішень та обґрунтованих дій з їхньої реалізації, але й значною мірою від людей, які втілюють у життя такі задачі та управлінські рішення. Державне управління в Україні здійснюється переважно державними службовцями. На державних службовців покладено основну масу роботи з утілення державної політики, реалізації законів, надання адміністративних послуг та реалізації інших функцій. Тому важливою є увага до результативності їхньої праці. Важливим є не просто виконання покладених на них обов'язків, але й досягнення ідей соціальної держави, «держави для людей», тобто коли в осіб, що йдуть на державну службу, є не лише перспективне професійне майбутнє, але й усвідомлення їхньої соціальної ролі як державних службовців. Головними факторами реалізації цієї функції мають бути професійно-особистісний розвиток через кар'єрне зростання та професійна мотивація державних службовців. Державна служба має стати реципієнтом технологій сучасного менеджменту, не применшуючи при цьому особливостей цієї діяльності. Об'єктом цієї функції безпосередньо є державна служба, що покликана виконувати завдання і функції держави, а конкретніше, як зазначалося, людський ресурс державної служби – державні службовці. Питання політичного управління та розстановки кадрів лежать у дещо іншій площині і не охоплюються заданою функцією.

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

роботи є відбір кадрів та їх розвиток. Розвиток персоналу включає в себе управління кар'єрою, мотивацію, адаптацію, оплату праці, навчання, підвищення кваліфікації, роботу з кадровим резервом. Кадрова стратегія спрямована на підвищення престижу державної служби та сприяння забезпеченню розвитку цього інституту, зважаючи на об'єктивні потреби українського сучасного суспільства.

Необхідно також звернути увагу на те, що кадровий менеджмент містить у собі й управління етикою поведінки. Як зазначає Л.Р. Біла-Тіунова, як публічно-правовий інститут державна служба зумовлює необхідність органічного поєднання правових та морально-етичних вимог до державних службовців, що у сукупності дає можливість забезпечити професіоналізм та компетентність, об'єктивність та відповідальність останніх при виконанні службових обов'язків. Значення морально-етичних параметрів щодо державного службовця зростає в міру підвищення соціальної і правової ролі держави у суспільстві. Визнання морально-етичних вимог як правових установок щодо державного службовця підкреслює важливість соціальної сутності державної служби» [8, с. 73].

Висновки і пропозиції. Дослідження внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління має важливий аналітичний і практичний сенс. Не секрет, що в управлінні трапляються випадки, коли впровадження різних заходів з організації керуючої системи, підготовки та доведення управлінських рішень, перевірки органів і посадових осіб, кадрових переміщень тощо видається засобом удосконалення керуючих впливів на суспільну систему та керовані об'єкти, тоді як насправді цього не відбувається. Так, реалізація внутрішньо-орієнтованих функцій при всій їх значущості може набувати гіпертрофованих форм, і тоді державний апарат починає працювати на себе, створюючи видимість діяльності. В основному таке трапляється тому, що всі подібні заходи «замкнулися» у самій керуючій системі, не вийшли, не торкнулися безпосередньо аспектів організації відтворення матеріальних, соціальних і духовних

цінностей. Разом із тим, не можна недооцінювати роль внутрішньо-орієнтованих функцій управління. Розлади і протиріччя в керуючій системі, відсутність субординації, координації та реординації в керуючих впливах органів державного управління, слабкість виконавчої дисципліни та інші аналогічні прояви взагалі ставлять під сумнів здатність керуючої системи впливати на суспільні процеси. Тому необхідне відповідальне ставлення і до тих, і до інших функцій управління.

Список використаної літератури:

1. Омаров А.М. Социальное управление: некоторые вопросы теории и практики / А.М. Омаров – М. : Мысль, 1980. – 269 с.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова – К. : Факт, 2003. – 384 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
4. Кравцова Т.М. Дослідження функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності / Т.М. Кравцова, Г.В. Калініченко // Форум права. – 2011. – С. 522–527 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ktmdud.pdf>.
5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI (із змін. та доп.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
7. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : [монографія] / кол. авт.; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Д. : Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.
8. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Л.Р. Біла-Тіунова; Національний університет «Одеська юридична академія». – О., 2012. – 545 с.

Белокур Е. И. Функции государственного управления в рамках управляющей системы

Статья посвящена исследованию внутренне-ориентированных функций государственного управления в целях раскрытия содержания государственного управления в рамках управляющей системы. Среди внутренне-ориентированных функций выделены: функция организации, управления, распорядительства, планирования, координации, контроля и кадрового менеджмента. Целевая ориентация таких функций государственного управления заключается в том, чтобы предоставлять динамичность и законность управления каждому субъекту государственного управления, совершенствовать и развивать его, переводить в состояние, соответствующее общественным потребностям в государственном управлении.

Ключевые слова: государственное управление, функция государственного управления, внутренне-ориентированные функции, планирование, организация, кадровый менеджмент.

Bilokur E. Functions of public administration within management system

The article investigates internally-oriented functions of public administration to demonstrate the contents of public administration within the management system. Among the internally-oriented functions such functions are singled out: the function of the organization, guidance, order, planning, coordination, control and personnel management. The target orientation of functions of public administration is to provide dynamic and lawfulness to each subject of public administration to improve and develop it, to transfer into a state that meets the needs of the public in government.

Key words: public administration, public administration function, internally-oriented functions, planning, organization, personnel management.