

УДК 342.9

**Т.М. КРАВЦОВА**, докт. юрид. наук, доц.,  
Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ

**Г.В. КАЛІНІЧЕНКО**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## ДОСЛІДЖЕННЯ ВИДІВ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ У ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Ключові слова:* державне управління, функції державного управління, види функцій державного управління, прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, статистика, контроль

З розвитком держави у неї з'являються нові завдання, в яких відображається її сутність та призначення. Сьогодні, згідно з Конституцією, Україна є демократичною, соціальною та правовою державою. Відповідно до ст.3 Конституції України, права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Виконання цього головного завдання і є основною метою державного управління, яка досягається в процесі здійснення її діяльності та втілюється у функціях державного управління.

Дослідженню видів функцій державного управління присвятили свої праці такі вчені, як: О.Ф. Андрійко, І.Л. Бачило, В.М. Битяк, Л.В. Борець, М.В. Борець, І. Дробуш, С. Зайцев, Т.Є. Кагановська, Г.І. Ляхович, В.В. Марченко, Т.О. Мацелик, Н.М. Мельтюхова, В.П. Рубців, Л.А. Швайка та ін. В цих дослідженнях відсутня єдність думок щодо видів функцій державного управління. Проте, для того щоб ефективно здійснювати державне управління, потрібно на теоретичному рівні всебічно розглянути, які саме функції можуть здійснювати органи управління; з одного боку, відмежувати одну функцію від іншої, а з другого, поєднати їх у єдину цілісну систе-

му. Тому метою статті є класифікація різних видів функцій державного управління, виділення особливостей кожної з них та дослідження їх значення у процесі державно-управлінської діяльності.

Поняття «функція» в системі державного управління є багатозначним. Розрізняють функції виконавчої влади в цілому, функції органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів і функції посадових осіб, окремих державних службовців. Це зумовлює необхідність певної систематизації (класифікації) управлінських функцій [1]. Причиною існування різноманітних підходів до поділу функцій на види зумовлені різноманітністю та багатогранністю процесу державного управління. Існування багатопланового процесу державного управління, в свою чергу, пояснюється тим, що його формування відбувається в процесі становлення та розвитку держави та державного управління.

Функції державного управління - це самостійні, однорідні частини процесу державно-управлінської діяльності із цільовою спрямованістю, які реалізуються відповідними органами державної влади в порядку, визначеному законодавством, з метою виконання функцій держави.

Існує безліч функцій державного управління, які з метою упорядкування та систематизації поділяють на певні види. Подібна систематизація дозволяє повною мірою зрозуміти сутність функцій державного управління, розглянути різні аспекти діяльності органів державного управління та з'ясувати механізм реалізації таких функцій.

У вітчизняній літературі існують різні класифікації функцій державного управління. За змістом та обсягом управління: загальні – носять загальний характер, притаманні органам управління на всіх рівнях, здійснюються у всіх сферах державного управління; спеціальні – здійснюються окремими суб'єктами управління в певній сфері державного управління; допоміжні – безпосередньо не впливають на об'єкт управління, але забезпечують ефективне виконання загальних та

спеціальних функцій. За значимістю поставлених цілей: стратегічні – направлені на виконання стратегічних, довгострокових задач та цілей; операційні – направлені на виконання поточних, повсякденних задач та цілей. За сферами впливу: в економічній сфері; у соціальній; у сфері права; у сфері оборони. За напрямком впливу: безпосередньо спрямовані на процеси управління суспільством; опосередковано впливають на процеси управління суспільством. За сутністю: політичні, технічні.

Серед зарубіжних вчених, які займалися проблематикою функцій управління загалом та функцій державного управління зокрема, можна виділити таких: А. Файоль, Ф. Тейлор, Г. Черч, Л. Гулик, Л. Урвік, Л. Джільберт, П. Керженцев, А. Гастев, Б. Гурне. Саме Файоль вважається одним із перших науковців, який виділив наступні функції управління: передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль. Вчений наголошує на тому, що ці функції мають універсальний характер і можуть бути застосовані в різних сферах управління [2]. Інший вчений – Ф. Тейлор запропонував поділяти функції управління на диспетчерування, нормування, інструктаж, контроль, роботу з кадрами тощо, а також наполягав на виокремленні планування в окрему функцію [3]. Французький вчений Б. Гурне класифікує функції державного управління на такі групи: 1) головні, 2) допоміжні, 3) командні. В основі такої класифікації лежить критерій завдання, поставленого перед суб'єктом державного управління. Так, головні функції спрямовані на виконання завдань, «замовлених» суспільством суб'єкту державного управління; допоміжні – впливають із потреб системи управління; командні пов'язані із застосуванням влади [4].

На наш погляд, виходячи з визначення функцій державного управління як процесу здійснення впливу на суспільні відносини, можна виділити наступні види функцій державного управління, які в свою чергу являються окремими стадіями здійснення держа-

вного управління:

- прогнозування;
- планування;
- організація;
- регулювання;
- координація;
- облік (статистика);
- контроль.

*Прогнозування* – це функція, яка передбачає застосування як накопиченого в минулому досвіду, так і поточних припущень для передбачення управлінських процесів і явищ в майбутньому, а також вирішення завдань, які можуть постати перед суб'єктом державного управління. Зазначена функція має дуже важливе значення як для управління загалом та для державного управління зокрема та складає її фундаментальну основу. Державне управління тісно пов'язане з прийняттям певних управлінських рішень. Для того, щоб ці рішення не приймалися в умовах повної невизначеності, функція прогнозування має бути достатньою мірою розробленою. Функції державного управління є законодавчо закріпленими в окремих законах та підзаконних актах, так функція прогнозування регулюється Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». В Законі наведено визначення державного прогнозування: державне прогнозування економічного і соціального розвитку – науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів. Державне прогнозування здійснюється на закріплених принци-

пах, основними з яких є: принцип цілісності, принцип об'єктивності, принцип науковості, принцип гласності, принцип самостійності, принцип рівності та принцип дотримання загальнодержавних інтересів.

Наступною функцією державного управління є *планування*. В його основі лежить, по-перше, визначення основних цілей та завдань, які ставляться перед державним управлінням, а, по-друге, складення плану дій, розроблення програм для виконання поставлених завдань та цілей. Планування може бути стратегічним – визначення довгострокових, стратегічних цілей та засобів їх реалізації та поточним – визначенням поточних, повсякденних завдань та розроблення плану дій для їх виконання. Планування можна поділити на такі етапи: 1) визначення та встановлення цілей та завдань державного управління; 2) розробка стратегії реалізації поставлених завдань та цілей. Мета цієї функції полягає у створенні системи поточних та стратегічних завдань та цілей, які визначають зміст та певний порядок дій суб'єктів державного управління.

Найбільш яскраво функція планування проявляється в бюджетному процесі. Однією із стадій бюджетного процесу є бюджетне планування, яка передує всім іншим стадіям бюджетного процесу. Процес бюджетного планування завершується складанням плану, в якому закріплюються кінцеві цілі у вигляді доходів та видатків, а також система та послідовність дій для їх реалізації. Відповідно до ст.1 Бюджетного кодексу України, бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Не слід плутати функцію планування та функцію прогнозування. Функція прогнозування є більш абстрактною і є за своєю суттю передбаченням основних напрямів діяльності суб'єктів державного управління на

підставі наявних даних, наукових фактів тощо. В той же час планування передбачає визначення конкретних напрямів діяльності органів управління, що проявляється в постановці конкретно визначених завдань та розробленні способів та шляхів їх виконання з метою стимулювання одних і зменшення впливу інших прогнозованих явищ.

Для ефективного виконання завдань, покладених на державне управління, необхідна система суб'єктів такого управління. *Організація* пов'язана зі створенням ефективної організаційної системи у вигляді органів управління, основною метою яких є виконання функцій та завдань, покладених на них. Змістом організаційної функції є побудова системи органів управління, які в найкоротший час та з найефективнішими затратами зусиль, здатні виконувати покладені на них завдання. Це проявляється в створенні, ліквідації та реорганізації органів управління, підприємств, установ та організацій, а також у розробленні положень щодо зазначених структур та встановленні зв'язків між ними. Система, принципи побудови, повноваження, взаємозв'язок між окремими органами управління визначаються в окремих законах та підзаконних актах, які регулюють правовий статус таких органів, наприклад Закон України «Про Кабінет Міністрів України» визначає основні завдання, принципи та засади діяльності, повноваження вищого органу у системі виконавчої влади. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає структуру органів місцевого самоврядування, повноваження окремих органів, організаційно-правову основу діяльності та ін.

Основним завданням функції *регулювання* є досягнення стабільності та удосконалення системи державного управління. Вона проявляється у прийнятті заходів щодо недопущення відхилень при виконанні завдань та цілей, поставлених перед державним управлінням в ході планування. Функція регулювання має значення для надання процесам управління певних напрямів та досягнення поставлених завдань [5]. Орган управління,

маючи інформацію про бажані результати (план) та відхилення, повинен виробити такі управлінські рішення, які дозволяють в межах планового періоду ліквідувати ці відхилення [6]. Функція регулювання закріплена в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Згідно ст.1 цього Закону, державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності (далі – державна регуляторна політика) – напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України. Принципами державними регуляторної політики є доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки. На підставі проведеної регуляторної політики орган управління видає регуляторний акт, який має свої особливості.

*Координація* – забезпечення узгодженості дій в роботі суб'єктів управління всіх ланок, встановлення нових, збереження та вдосконалення існуючих зв'язків між ними. Координація забезпечує узгодженість дій між суб'єктами державного управління як однієї так і різних ланок, для ефективного вирішення, поставлених перед ними завдань. Функція координації покликана, з одного боку, синхронізувати та узгодити дії різних суб'єктів державного управління, а з іншого, правильно розподілити функції між суб'єктами однієї або різних ланок. Законодавчо функція координації закріплюється у законах, які регламентують діяльність органів державної влади, наприклад в Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Відпо-

відно до ст.21 згаданого Закону, Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина. Також згідно зі статтям 22 та 23, Кабінет міністрів України спрямовує і координує діяльність Ради міністрів Автономної Республіки Крим та державних місцевих адміністрацій щодо виконання Конституції України, законів України, актів Кабінету Міністрів України і актів Президента України, органів виконавчої влади вищого рівня.

Наступна функція державного управління, яку ми розглянемо є *облік* або *статистика*. Для того, щоб ефективно здійснювати свою діяльність, органи державного управління мають володіти повною, всебічною та об'єктивною інформацією щодо економічної, соціальної, демографічної, екологічної та іншої ситуації в державі. Суть обліку полягає в збиранні, зберіганні, обробці, реєстрації, систематизації даних, які в свою чергу надходять до органів державного управління. Законодавчо ця функція закріплена в Законі України «Про державну статистику», в ст.1 якого пропонується визначення державної статистики та державної статистичної діяльності:

– державна статистика – централізована система збирання, опрацювання, аналізу, поширення, збереження, захисту та використання статистичної інформації;

– державна статистична діяльність – сукупність дій, пов'язаних з проведенням державних статистичних спостережень та наданням інформаційних послуг, спрямована на збирання, опрацювання, аналіз, поширення, збереження, захист та використання статистичної інформації, забезпечення її достовірності, а також удосконалення статистичної методології;

Облік є необхідною передумовою функції *контролю*. Основною ціллю контролю є ви-

явлення недоліків та їх своєчасне виправлення, шляхом корегування дій органів державного управління. Хоча заходи контролю здійснюються шляхом різноманітних планових та позапланових перевірок, ревізій, обстежень, контроль є комплексною функцією і не зводиться тільки до процесу перевірки. Контроль можна поділити на такі стадії: 1) перевірка відповідності фактично вчинюваних дій запланованим на стадії планування та виявлення недоліків; 2) оцінка недоліків на предмет можливості їх впливу на подальшу діяльність органів державного управління; 3) розроблення пропозицій, рекомендації та заходів для виправлення виявлених недоліків. Здійснення контролю на кінцевих етапах управлінської діяльності свідчить, що він є інтегруючим засобом щодо дотримання і виконання поставленої мети і завдань перед управлінням і про відповідність йому всіх інших функцій державного управління [7]. Контроль можна розглядати у вузькому розумінні та у більш широкому. В.П. Суйц розглядає контроль як систему та спостережень і перевірок чого-небудь [8]. Л.Ф. Зверенчук підкреслює єдність контрольної діяльності на стадії прийняття рішень і їхнього виконання [9]. Функція контролю, наприклад, закріплена в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». У ст.1 визначено, що є державним контролем: державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Державний контроль здійснюється на принципах підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) від-

повідним органам державної влади, рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання, гарантування прав суб'єкту господарювання, об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), наявності підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду (контролю); відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю).

Вищезазначений поділ функцій не означає їх ізольованого існування. Вони є тісно пов'язаними між собою і направлені на реалізацію завдань та цілей, поставлених перед державним управлінням в цілому. Так функція планування є передумовою виконання всіх інших функцій, функція контролю неможлива без практичної діяльності органів управління, яка проявляється в таких функціях як планування, прогнозування, регулювання та ін.

В своєму поєднанні ці функції є сутністю державного управління, вони притаманні органам управління на всіх рівнях та носять загальний всеохоплюючий характер.

Серед різноманіття існування класифікацій видів функцій державного управління, на нашу думку найбільш доцільним є поділ, який впливає з визначення функції державного управління як частини процесу державно-управлінської діяльності із цільовою спрямованістю. Як і кожний процес, функції державного управління втілюються у конкретних діях органів управління і носять стадійний характер. Такі функції як прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік (статистика) і контроль повною мірою відображають призначення та мету державного управління, а також дають можливість розглянути процес впливу на суспільні відносини як цілісний та взаємопов'язаний процес.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

2. Файоль А. Вчення про управління / Файоль А. // Наука управляти: з історії менеджменту. Хрестоматія / упоряд. І. О. Слепцов ; пер. з рос. Л. І. Козій, М. І. Матрохіна, П. Л. Пироженко. – К. : Либідь, 1993.

3. Тейлор Ф. У. Наукова організація праці / Тейлор Ф. У. // Наука управляти: з історії менеджменту. Хрестоматія / упоряд. І. О. Слепцов ; пер. з рос. Л. І. Козій, М. І. Матрохіна, П. Л. Пироженко. – К. : Либідь, 1993.

4. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер. з франц. – К. : Основи, 1993. – 165 с.

5. Понікаров В. Д. Адміністративне право : конспект лекцій / В. Д. Понікаров, Л. К. Веретельник. – Х. : ХДЕУ, 2004. – 100 с.

6. Клименюк О. М. Регулювання як фаза

державного управління: місце та роль / О. М. Клименюк // Науковий вісник Акад. муніципального управління. – 2009. – № 4. – С. 103–110.

7. Андрійко О. Ф. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / О. Ф. Андрійко. – К. : Оріяни, 1998. – 222 с.

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

9. Зверенчук Л. Ф. Контроль и ревизия в строительстве / Л. Ф. Зверенчук, Я. И. Гура-льник и др. – М. : Финансы и статистика, 1989. – 217 с.

*Кравцова Т. М. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності / Т. М. Кравцова, Г. В. Калініченко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 522–527 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ktmdud.pdf>*

Наведено класифікації функцій державного управління, розглядаються такі види функцій як прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік (статистика) і контроль. Визначено роль та місце кожної функції в процесі здійснення державного управління.

\*\*\*

*Кравцова Т.Н., Калиниченко А.В. Исследование функций государственного управления и их значение в процессе государственно-управленческой деятельности*

Приведены разные классификации функций государственного управления, рассматриваются такие виды функций как прогнозирование, планирование, организация, регулирование, координация, учет (статистика) и контроль. Определено роль и место каждой отдельной функции в процессе совершения государственного контроля.

\*\*\*

*Kravtsova T.N., Kalinichenko G.V. Research of Kinds of Functions of State Management and Their Significance in the State Management Activity Process*

It is given different classification of function of state management, considered following functions: prognostication, planning, organization, regulation, coordination, record, statistics, and control. It is defined role and places each of the functions in the process of state management.