

Список використаної літератури

1. Професійна мотивація працівників органів внутрішніх справ: вивчення та корекція : наук.-практ. посіб. / кол. авт.: Москаленко А. П., Кобзин Д. О., Стародубцев А. А. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 83 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Бандурка О. М. Автопортрет політика: виступи з трибуни Верховної Ради України (1990–2004 рр.) / О. М. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 382 с.
4. Бітнер О. Бідна міліція небезпечна для суспільства / Олександр Бітнер // Урядовий кур'єр. – 2010. – 13 жовт.
5. Про міліцію : закон України : від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
6. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. – Х. : Основа, 1999. – 398 с.
7. Негодченко О. В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини : монографія / О. В. Негодченко. – Д. : Вид-во Дніпропетр. ун-ту, 2003. – 444 с.
8. Джурканин Т. Кадровое обеспечение полиции США : монографія / Т. Джурканин, А. Негодченко, В. Сергеевич ; под ред. А. Негодченко. – Харьков : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2003. – 360 с.
9. Петков С. В. Эффективный менеджмент в органах внутренних дел : монографія / С. В. Петков. – Симф. : Таврія, 2004. – 564 с.

Надійшла до редколегії 20.08.2011

БАНДУРКА А. М., СТАРОДУБЦЕВ А. А. МОРАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОЕ СОСТОЯНИЕ ПЕРСОНАЛА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК ОСНОВА ЕГО КАРЬЕРНОГО РОСТА

Исследован современный уровень морально-психологического состояния персонала органов внутренних дел и его влияние на карьерный рост. Определены его внешние (общегосударственные) и внутренние (личностные, межличностные, корпоративные и другие) детерминанты.

BANDURKA O., STARODUBTSEV A. MORAL AND PSYCHOLOGICAL STATE OF PERSONNEL OF INTERNAL AFFAIRS AGENCIES AS A BASIS OF THEIR CAREER ADVANCEMENT

The modern rate of moral and psychological state of personnel of internal affairs agencies and its influence on career advancement are researched. Its external (national) and internal (personal, interpersonal, corporate et al.) determinants are defined.

УДК 342.51

М. М. ДОБКІН,

кандидат юридичних наук,

голова Харківської обласної державної адміністрації

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ФУНКЦІЙ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Проаналізовано функції місцевих державних адміністрацій, зміст яких є відображенням призначення та цілі діяльності цього органу під час здійснення державного управління, опрацьована їх система та зміст редакції відповідної статті закону.

Досліджуючи діяльність місцевих державних адміністрацій, варто звернути уваги на необхідність висвітлення низки питань, пов'язаних із явищами, які характеризують указані органи з точки зору їх діяльності та можуть бути використані для подальшого підвищення ефективності здійснення ними державного управління. Аналіз зазначеної проблематики актуалізується продовженням процесу реформування всієї системи органів виконавчої влади як основної складової меха-

нізму державного управління, яке відбувається у нашій країні в контексті реалізації положень Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [1]. Дослідження окремих характеристик діяльності органів держави обумовлено також необхідністю як теоретичного обґрунтування, так і практичної реалізації публічно-сервісної концепції діяльності державної влади, що відповідає ідеології розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави.

Однією з таких характеристик, у якій знаходить своє відображення діяльність місцевих державних адміністрацій, є ті функції, які вони виконують у механізмі державного управління. Актуальність дослідження цього питання пов'язана з тим, що, як свідчить аналіз наукової літератури [2, с. 377], функції включаються до складу правового статусу державного органу, а тому удосконалення їх системи має вплинути на ефективність безпосередньої діяльності місцевих державних адміністрацій, що не може не відобразитися на підвищенні якості тих адміністративних послуг та управлінських рішень, які надають та реалізують ці місцеві органи виконавчої влади.

Хоча дослідженню функцій органів виконавчої влади й було присвячено чимало праць (В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Г. В. Атаманчука, Д. М. Бахраха, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, А. П. Коренева, С. П. Кисіля, В. К. Колпакова, В. Я. Малиновського, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришка, Ю. О. Тихомирова тощо), постановка питання про функції місцевих державних адміністрацій та уточнення їх видів, як свідчить узагальнення останніх публікацій у цій сфері, є цілком обґрунтованою, оскільки саме з ними пов'язується визначення повноважень та напрямків діяльності цього органу держави, а повнота виконання функцій характеризує ефективність діяльності місцевих державних адміністрацій та реалізацію ними свого призначення в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Зазначимо, що дане питання висвітлювалося, як правило, у загальному контексті дослідження діяльності місцевих державних адміністрацій. Однак варто підкреслити, що такий підхід унеможливає розкриття змісту функцій місцевих державних адміністрацій з урахуванням призначення та мети їх діяльності в межах єдиної системи державного управління. Тому є всі підстави вважати, що виявлення функцій місцевих державних адміністрацій, відповідно до яких будується діяльність цих органів виконавчої влади є однією з умов удосконалення їх статусу. Саме тому **завданням** даної статті є визначення поняття та видів функцій, що виконуються місцевими державними адміністраціями, у контексті їх зв'язку із призначенням цього органу державної влади.

Так, щодо основного питання статті, то в науковій літературі слушно відзначається, що аналіз функцій державного управління має першорядне значення для розуміння роботи державного апарату, адже функції є найважли-

вішою складовою управлінської діяльності, позначають змістову характеристику діяльності будь-яких адміністративних установ незалежно від їх стратегічних цілей [3, с. 95; 4, с. 120], що повною мірою стосується і місцевих державних адміністрацій. З точки зору семантики під поняттям «функція» розуміють роботу кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось, призначення, роль чого-небудь [5, с. 1552]. Щодо застосування такого значення поняття «функція» до діяльності державних органів, то в науковій літературі вказується, що з таким розумінням завдань та функцій у цілому можна погодитися, оскільки завдання спрямовані на виконання мети діяльності, а функції є засобом реалізації завдань [6, с. 939]. Наприклад, в окремих правових актах, що діяли свого часу, функцію визначали як діяльність, пов'язану з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення мети та завдань органу виконавчої влади [7]. Тобто функції характеризують конкретний вид діяльності державного органу. Тому погодимося із позицією, що функції, зокрема держави, уособлюють у собі напрямок її діяльності в конкретно визначеній сфері [8, с. 16]. Наведемо декілька прикладів на підтвердження цієї позиції.

Досліджуючи роль судів у сфері національної безпеки (забезпечення захисту конституційного ладу, прав і законних інтересів громадян, здійснення правосуддя тощо), В. А. Ліпкан указує, що їх роль виявляється через функції, які реалізуються під час їх діяльності (судочинства) [9, с. 15]. Тобто роль судів реалізується через їх функції як окремі напрямки діяльності цього органу. Можна звернути увагу також на позицію Я. М. Назаренка, який, розглядаючи функції Верховної Ради України вказує, що вони становлять собою засіб реалізації завдань і є видом діяльності, спрямованим на вирішення завдання, тим, що з допомогою організаційних і правових засобів робить діяльність українського парламенту дією. Таким чином, робить висновок Я. М. Назаренко, функції Верховної Ради України – це основні напрями та види діяльності українського парламенту, які втілюються в його компетенції, визначеній Конституцією та іншими нормативно-правовими актами України [10, с. 657–658]. Подібна думка висловлюється і Т. О. Мацелик, яка зазначає, що функції органів виконавчої влади – це провідні напрями їх діяльності, у яких виражається цільове навантаження та з якими прямо пов'язані обсяг і зміст державно-владних повноважень, що надаються органам виконавчої влади [11, с. 60].

Підтвердженням того, що функція органу держави – це напрям його діяльності, є також точка зору І. В. Арістової, яка відзначає, що під соціальною функцією держави слід розуміти один із напрямків її діяльності, який полягає у створенні державою необхідних умов, що забезпечують гідне життя людини відповідно до міжнародних стандартів [12, с. 20].

З таким трактуванням зазначеного поняття варто цілком погодитись і підтримати думку, що функція втілюється в конкретний вид або напрям діяльності державного органу, спрямованого на досягнення чітко визначеного кінцевого результату. Наприклад, розглядаючи завдання місцевих державних адміністрацій (ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), зазначимо, що ці завдання можна згрупувати за окремими напрямками (виконання; організація; контроль і нагляд; координація).

Щодо видів основних напрямків, то у фаховій літературі зазначається, що в більшості країн основною функцією значної кількості урядових організацій варто визнати безпосереднє виконання і проведення в життя прийнятих законів і політики, які проголошуються виконавчою владою, що, на думку І. А. Василенко, і є власне адмініструванням [3, с. 95]. В інших джерелах вказується, що досягнення цілей, які постають перед організацією, базується на плануванні і організаційному проектуванні [13, с. 112]. Тобто можна вести мову про виділення функцій виконання або виконавчої функції, функцій планування та організації.

У цьому контексті відзначимо, що в американській політологічній науці існує думка, згідно з якою основними функціями, котрі реалізуються під час державного адміністрування, є: виконання рішень, обслуговування потреб, регулювання процесів, ліцензування діяльності, збір та аналіз інформації, а також забезпечення функціонування комунального господарства [14, с. 200–203]. У свою чергу, в іншому джерелі вказано, що на практиці важко провести чітку межу між таким видами адміністративної діяльності, як збирання інформації, експертиза, дискреційна діяльність, виконання рішень, обслуговування, регулювання, ліцензування тощо [3, с. 102], тобто функціями.

Зі свого боку звернемо увагу на те, що вся діяльність, зокрема місцевих державних адміністрацій, як і будь-якого органу виконавчої влади, характеризується як управління або державне управління. Останнє, як відмічено в літературі, – це соціальна функція, що реалізується через владно-організуючу діяльність, яка узгоджує спільну працю і побут людей з метою

досягнення поставлених загальносупільних цілей та завдань [2, с. 5]. І далі вказує В. Я. Малиновський, що найпоширеніший підхід виділяє такі види функцій державного управління: а) загальні або основні (адміністративно-політичні, економічні, соціальні, культурно-освітні); б) спеціальні або спеціалізовані (стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль); в) допоміжні або обслуговуючі (управління людськими ресурсами, фінансова діяльність і бюджетний процес, юридично-судові функції, діловодство і документування, зв'язки з громадськістю). Зазначається також, що хоча ці види функцій державного управління різняться між собою, але вони тісно взаємопов'язані, завдяки чому система державного управління власне і досягає поставленої мети, координуючи всі свої дії [2, с. 154–155].

У цілому варто підтримати наведену класифікацію управлінських функцій та її зміст, адже вона відображає й характеризує справжній стан речей, пов'язаний із діяльністю органів виконавчої влади взагалі та місцевих державних адміністрацій зокрема. Але щодо визначення змісту функцій – напрямків дії, на відміну від сфер діяльності, якою є сфера економіки, культури, освіти тощо, ми підтримуємо точку зору, яка, зокрема знайшла своє відображення в позиції Т. О. Мацелик, котра досліджувала функції органів виконавчої влади. Дослідниця зазначає, що всі функції органів виконавчої влади можна поділити на декілька рівнів (основні та допоміжні). Так, до основних функцій Т. О. Мацелик відносить регулятивно-управлінську функцію виконавчої влади та функцію охорони громадського порядку й забезпечення національної (державної) безпеки (або, інакше кажучи, охоронно-управлінську функцію або забезпечувальну функцію). Що стосується допоміжних, то вказаний автор виділяє такі допоміжні функції (спрямовані на обслуговування основних функцій): нормотворчу – полягає у створенні органами виконавчої влади нормативних актів управління; оперативно-виконавчу – забезпечення реалізації правових норм, що містяться як у законах, так і в підзаконних актах; юрисдикційну – діяльність її органів щодо застосування адміністративних, дисциплінарних, матеріальних і фінансових санкцій до громадян і працівників апарату державного управління, які вчинили правопорушення; сервісну – надання адміністративних послуг, яка спрямована на забезпечення умов для реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб та здійснюється за їх ініціативою [11, с. 58–59].

Обґрунтованість такого підходу підтверджується позиціями вчених. Наприклад, А. Л. Сухорукова відповідно до завдань місцевих державних адміністрацій виокремлює низку їх функцій, які відзначаються багатоманітністю й охоплюють майже всі сфери суспільного життя на відповідній території. Вона зазначає, що за формами діяльності можна виділити нормотворчу, установчу, правозастосовну (виконавчо-розпорядчу), контрольню-наглядову функції місцевих державних адміністрацій [15].

Узагальнюючи наведене щодо видів функцій місцевих державних адміністрацій, відзначимо, що до їх числа доцільно віднести такі основні напрями та види діяльності цих місцевих органів виконавчої влади: нормотворчу (в межах її компетенції), правозастосовну (виконавчо-розпорядчу), забезпечувальну, організаційну, контрольню-наглядову, координаційну, інформаційну функції.

У нормативному вигляді це могло б знайти своє відображення у включенні до чинного Закону України «Про місцеві державні адміністрації» статті 1–2 «Функції місцевих державних адміністрацій» у такій редакції:

«Місцеві державні адміністрації виконують такі функції:

нормотворчу (в межах їх компетенції), правозастосовну (виконавчо-розпорядчу), забезпечувальну, організаційну, контрольню-наглядову, координаційну, інформаційну та інші функції, що випливають з покладених на місцеві державні адміністрації завдань».

Вважаємо, що такий перелік функцій місцевих державних адміністрацій забезпечує деталізацію та повніше розкриття призначення цих органів виконавчої влади, а також сприяє визначенню окремих напрямків реалізації досягнення мети їх діяльності. Нормативне закріплення функцій місцевих державних адміністрацій має, на нашу думку, також важливе методологічне та практичне значення. Воно полягає насамперед у тому, що завдяки цьому здійснюється визначення такого важливого елемента правового статусу місцевих державних адміністрацій, як повноваження. У літературі з цього приводу відзначається, що повноваження органу виконавчої влади визначаються відповідно до покладених на нього завдань і функцій та виражає їх компетенцію [16, с. 205]. До того ж визначення функцій як відображення мети діяльності місцевих державних адміністрацій дозволяє більш виважено підійти до формування структури, визначення компетенції та повноважень їх окремих складових, адже кожен з органів та підрозділів створю-

ється для реалізації та здійснення своїх функцій [17, с. 8].

У контексті наведеного відмітимо, що запропоноване нами бачення діяльності місцевих державних адміністрацій, коли ми розглядаємо її не як статичні явища (наприклад в аспекті їх структури), а як активних суб'єктів, що виконують різноманітні функції в процесі здійснення державного управління, є відображенням тих технологій, що опрацьовано та реалізовано у сфері бізнесу. Зокрема це стосується процесного підходу, щодо якого у фаховій літературі вказується, що впровадження методології такого підходу та «поліпшення бізнес-процесів» (Business Process Improvement) вважають другою хвилею вдосконалення діяльності організацій, а його запровадження є безумовно корисним для підвищення ефективності діяльності органів публічного управління [18]. На цій підставі варто відмітити гостру необхідність більш широкого запровадження в діяльність місцевих державних адміністрацій сучасних управлінських бізнес-технологій, які довели свою ефективність та дієвість на практиці, наприклад в умовах управління великими корпораціями. До речі, одним із таких напрямків, що вже реалізується у практиці діяльності органів виконавчої влади, є впровадження системи управління якістю. Однак як процесний підхід, так і система управління якістю – це не єдині технології, які здатні істотно підвищити ефективність та результативність діяльності місцевих державних адміністрацій щодо здійснення покладених на них завдань та виконання їх функцій. Саме тому державі, її керівникам, керівництву відповідних місцевих державних адміністрацій потрібно постійно докласти необхідних зусиль з метою більш повного та широкого впровадження подібних технологій у діяльність цих та інших органів виконавчої влади.

Таким чином, можна констатувати, що запропоновані нами зміни в частині визначення та нормативного закріплення функцій місцевих державних адміністрацій, а також забезпечення подальшої їх реалізації із використанням сучасних управлінських технологій мають вплинути на ефективність діяльності цих державних органів, що сприятиме якісно новому забезпеченню місцевими державними адміністраціями конституційних прав та свобод особи у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Подальші наукові дослідження мають бути спрямовані на дослідження питань змісту цих функцій, а також з'ясування особливостей їх реалізації у безпосередній діяльності зазначених місцевих органів виконавчої влади.

Список використаної літератури

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32. – Ст. 1026.
2. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. відділ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
3. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие / И. А. Василенко. – Изд. 2-ое, перераб. и доп. – М. : Логос, 2001. – 200 с.
4. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2009. – 1736 с.
6. Собко Ю. В. Завдання та функції внутрівідомчої координації правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс] / Ю. В. Собко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 939–944. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11cjuvcu.pdf>.
7. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади : наказ Голодержслужби України від 29 лип. 2005 р. № 189 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 33. – Ст. 2005.
8. Погорелко В. Ф. Местные советы в механизме осуществления функций советского общенародного государства / В. Ф. Погорелко. – Киев : Наук. думка, 1986. – 236 с.
9. Ліпкан В. А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. А. Ліпкан. – К., 2008. – 34 с.
10. Назаренко Я. М. Поняття «функції Верховної Ради України» як загальноправової категорії [Електронний ресурс] / Я. М. Назаренко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 654–659. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10njmjzk.pdf>.
11. Мацелик Т. О. Функції органів виконавчої влади: окремі питання [Електронний ресурс] / Т. О. Мацелик // Науковий вісник КНУВС. – 2010. – № 1. – С. 54–61. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvknusv/2010_1/matseluk.htm.
12. Арістова І. В. Соціальна функція держави як визначальна категорія права соціального забезпечення України [Електронний ресурс] / І. В. Арістова // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 18–21. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06aivsuz.pdf>.
13. Басовский Л. Е. Менеджмент : учеб. пособие / Л. Е. Басовский. – М. : Инфра-М, 2000. – 216 с.
14. Roskin M. Introducing Political Science / M. Roskin, R. Cord, I. Johns. – N.Y., 1982. – 220 p.
15. Сухорукова А. Місцеві державні адміністрації як єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади. Їх завдання та функціональне призначення [Електронний ресурс] / А. Сухорукова // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 1. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Arpu_o/2009_1/R_2/Suhorukova.pdf.
16. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник]. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
17. Грицаєнко Л.Р. Адміністративно-правові аспекти підприємницької діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. Р. Грицаєнко. – К., 2001. – 17 с.
18. Сухінін Д. В. Процесний підхід до організації діяльності з надання муніципальних послуг [Електронний ресурс] / Д. В. Сухінін, Т. В. Маматова // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 2. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2005-2/txts/techno/05sdvnmp.pdf>.

Надійшла до редколегії 18.08.2011

ДОБКИН М. М. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ФУНКЦИЙ МЕСТНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ

Проанализированы функции местных государственных администраций, содержание которых является отражением назначения и цели деятельности этого органа при осуществлении государственного управления, проработана их система и содержание редакции соответствующей статьи закона.

DOBKIN M. THE NOTION AND THE TYPES OF FUNCTIONS OF LOCAL STATE ADMINISTRATIONS

The functions of local state administrations, the content of which is a reflection of the purpose and objectives of this authority during realization of state administration are analyzed; their system and content of the wording of the relevant article of the law are worked out.