

УДК 342.92

Білокур Євгенія Ігорівна
канд. юрид. наук, доцент кафедри
адміністративного і фінансового права
Національного університету
“Одеська юридична академія”

КЛАСИФІКАЦІЯ ТА ДЕСКРИПЦІЯ ФУНКЦІЙ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Статтю присвячено дослідженню функцій публічного адміністрування шляхом їх класифікації та дескрипції, що є основою для змістовної характеристики публічного адміністрування. На основі проведеного дослідження функції публічного адміністрування класифіковано на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані. До соціально-орієнтованих функцій віднесено: планування, регулювання, контроль, управління об'єктами державної та комунальної власності, надання адміністративних послуг, забезпечувальну та юрисдикційну функції; до внутрішньо-орієнтованих: планування, кадровий менеджмент, організацію, координацію, керівництво, розпорядництво, контроль.

Ключові слова: публічне адміністрування; функції публічного адміністрування; державне управління; функції управління; предмет адміністративного права.

The article is devoted to the study of the functions of public administration by their classification and descriptions, which is the basis for the content characteristics of public administration. On the basis of the conducted research, the functions of public administration are classified as socially oriented and internally oriented. Socially-oriented functions include: planning, regulation, control, management of state and communal property objects, provision of administrative services, security and jurisdictional functions; to intra-oriented: planning, personnel management, organization, coordination, ruling, management, control.

Key words: public administration; public administration functions; governance; management functions; subject of administrative law.

Постановка проблеми. Сучасне адміністративне право знаходиться на стадії трансформації, бо реагує на нагальні потреби суспільства у якісній та ефективній діяльності публічної адміністрації задля задоволення суспільних інтересів. Відповідно змінюється й понятійно-термінологічний апарат адміністративно-правової науки. Останнім часом опубліковано значне число статей та наукових праць, присвячених дослідженню поняття публічного адміністрування, як засадничої категорії оновленого предмету адміністративного права. Проте слід констатувати, що теорія та практика застосування терміну «публічне адміністрування» не завжди відображають якісну зміну об'єктивних реалій суспільного життя. Такий стан речей залишає відкритим питання про змістовне навантаження терміну «публічне адміністрування». Так як функції публічного адміністрування є за своєю суттю результатом подільності змісту діяльності з публічного адміністрування на відносно самостійні та однорідні напрямки впливу, їх дослідження дає змогу дослідити якісний аспект публічного адміністрування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням дослідження поняття публічного адміністрування займалися такі фахівці, як: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, В.О. Колесникова, В.К. Колпаков, Т.В. Кондратюк, В.В. Корженко, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельник та ін. Проте дослідження функцій саме публічного адміністрування, категорії, що фактично є правонаступником державного управління в сучасному адміністративному праві, не було предметом окремого наукового дослідження, а отже, потребує детальнішого вивчення.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі загальної теорії адміністративного права, напрацювань учених з цієї проблематики, чинного законодавства і практики діяльності публічної адміністрації, дослідити функції публічного адміністрування шляхом їх класифікації та дескрипції, що є

основою для змістовної характеристики публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі зазначається, що одним із критеріїв науковості є чіткість і однозначність використовуваних понять: наукові поняття слід використовувати в одному і тому змісті (сукупність суттєвих ознак об'єкта) і обсязі (сукупність об'єктів, що охоплюються даним поняттям) [1, с. 190]. Базовими для розкриття класифікації функцій публічного адміністрування та термінологічної й змістовної точності є визначення, перш за все, категорій «публічне адміністрування» та «функції публічного адміністрування». На теперішній час в адміністративно-правовій доктрині відсутнє універсальне визначення поняття «публічне адміністрування», відсутнє і його законодавче закріплення. Не поглиблюючись у наукові дискусії, зазначимо, що під публічним адмініструванням розуміється вид публічно-владної діяльності з виконання публічно-управлінських, розпорядчих, сервісних, юрисдикційних та внутрішньо-організаційних заходів, здійснюваних суб'єктами публічної адміністрації у межах своїх повноважень, що спрямований на досягнення публічного інтересу в процесі гласної взаємодії з громадянським суспільством. При цьому публічне адміністрування сприймається в обсязі всіх врегульованих адміністративним правом суспільних відносин, не обмежуючись державним управлінням з одного боку, та включаючи внутрішньо-організаційну діяльність всередині системи суб'єктів публічного адміністрування з іншого [2, с. 36-39]. Що стосується визначення функцій публічного адміністрування, то за аналогією визначення функцій державного управління [3, с. 13], пропонуємо таку дефініцію – це відносно самостійні й однорідні складові змісту діяльності з публічного адміністрування, які відображають окремі напрями цієї діяльності, здійснюються уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації і спрямовані на забезпечення виконання цілей і завдань публічного адміністрування.

Класифікації як методу науково пізнання належить важлива роль у пізнанні і практиці, оскільки вона дає змогу

охопити вивченням предмети за єдиною основою, установити не тільки місце кожного з них, але і зв'язки одного з одним, розкриває їхню внутрішню закономірність. У загальному сенсі класифікувати – означає поділити предмети або відносини на основі загальної ознаки [4, с. 269]. Так як публічне адміністрування включає у себе державне управління з одного боку, та відсутні розробки з виділення функцій публічного адміністрування з іншого боку, логічним вбачається зазначення існуючих класифікацій функцій державного управління. У доктрині адміністративного права різними вченими пропонується поділяти функції на: основні та допоміжні [5, с. 15–20]; основні, регулятивні, допоміжні [6, с. 172]; внутрішні і зовнішні [7, с. 120]; загальнокерівні, регулятивні, аналітичні, організаційно-координаційні, контрольні [8, с. 163], тощо. Найбільшою мірою визнано класифікацію функцій державного управління на загальні, спеціальні та допоміжні [9, с. 201]. До загальних відносять: прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль. Склад спеціальних функцій характеризує особливості конкретного суб'єкта чи об'єкта управління. Допоміжні функції виокремлюються, виходячи з потреб обслуговування процесів здійснення загальних і спеціальних функцій та створення необхідних умов для нормальної діяльності керуючих суб'єктів [10, с. 126].

Наведені класифікації ілюструють той факт, що у науковій літературі відсутнє однозначне розв'язання окреслених питань із приводу виокремлення видів функцій державного управління. Виявлена різноманітність класифікації функцій є результатом акцентування науковцями своєї уваги на різних аспектах, на їх думку, найсуттєвіших, серед яких: характер виконуваних завдань державного управління, ступінь їхньої важливості, тривалість здійснення управлінських дій, цільова спрямованість функцій, зміст, характер і обсяг впливу, характер об'єкта управління тощо.

Що стосується класифікації функцій публічного адміністрування, проблематика даного питання полягає у тому, що систему функцій досить складно безпосередньо вивести із задач, цілей, об'єкта публічного адміністрування або механічно

запозичуючи перелік функцій державного управління. Цей перехід є не таким лінійним, як здавалося б на перший погляд. По-перше, цілі та завдання публічного адміністрування досягаються за допомогою усієї системи функцій, проте це не виключає породження окремими цілями відповідних функцій публічного адміністрування. По-друге, самі цілі публічного адміністрування залежать від цілей держави та місцевого самоврядування і мають неоднозначні та досить розгалужені класифікації. Що стосується об'єктів чи сфер публічного адміністрування, необхідно зазначити, що ця діяльність є настільки різноманітною і пронизує усі сфери суспільного життя та економіки, що прив'язка класифікації функцій публічного адміністрування до певних об'єктів чи сфер суспільного життя вбачається досить громіздкою. Практичне значення така класифікація має при розгляді публічного адміністрування у конкретних сферах суспільного життя, щодо конкретних об'єктів, або ж при класифікації функцій суб'єктів публічної адміністрації у певній сфері. По-третє, публічне адміністрування є явищем багатограним, і так зване «поле публічного адміністрування» є дуже різноманітним, включає окрім управлінської ще й сервісну та юрисдикційну складові, а тому, механічне перенесення функцій державного управління на публічне адміністрування як вичерпного переліку є вкрай невірним.

Перш ніж виокремити критерії класифікації (розмежування) функцій публічного адміністрування, слід зазначити, що функцій адміністрування у «чистому» вигляді не існує, тому досить проблематично встановити чітку межу, що дасть можливість відрізнити якісно одну функцію від іншої. У процесі публічного адміністрування кожна з функцій використовується більшою або меншою мірою, а іноді й мінімально, однак саме у разі використання усіх функцій комплексно, мова йде про діяльність щодо здійснення публічного адміністрування. Ізольоване існування кожної з функцій публічного адміністрування окремо є можливим лише у процесі наукового аналізу, але не у практичній діяльності. Тому під час дослідження функцій публічного адміністрування існує

необхідність певного абстрагування від практики їхнього застосування в конкретних сферах суспільного життя. Отже, кількість і зміст функцій залежать від того, за яким принципом вони класифікуються. У цьому зв'язку хотілося б додати, що кожна класифікація повинна відповідати задачам, для розв'язання яких вона здійснюється. У рамках цієї статті класифікація функцій публічного адміністрування повинна допомогти чіткіше окреслити значення та зміст публічного адміністрування.

Функції публічного адміністрування пропонується класифікувати залежно від спрямованості на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані, поділяючи при цьому зміст діяльності з публічного адміністрування за технологічною специфікою та змістовно синтезуючи наявні нормативно закріплені функції суб'єктів публічної адміністрації, перш за все, органів виконавчої влади, встановити перелік цих функцій. Задача такої класифікації полягає не в тому, щоб виокремити кардинально нові види функцій публічного адміністрування, а в тому, щоб вирішити питання стосовно переліку функцій, що належать до зазначених видів. Саме цей аспект є найбільш спірним та малодослідженим у науці.

Соціально-орієнтовані функції публічного адміністрування, на нашу думку, характеризують безпосередньо процес впливу суб'єктів публічного адміністрування на суспільні процеси. Через ці функції виявляється основний сенс і зміст публічного адміністрування, реалізується його призначення щодо виконання своїх обов'язків перед суспільством. Внутрішньо-орієнтовані функції публічного адміністрування уособлюють впорядковуючу діяльність всередині системи суб'єктів публічного адміністрування. Їх існування обумовлене багаторівневою і різнокомпонентною побудовою системи суб'єктів публічного адміністрування. Для публічного адміністрування необхідно не тільки визначити мету діяльності та поставити завдання щодо 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. Причому у внутрішньо-орієнтованих функціях публічного адміністрування вбачається дещо відмінне від суто внутрішньо-апаратного управління. Внутрішньо-апаратне управління завжди спрямоване всередину конкретного органу і здійснюється для забезпечення умов його нормального функціонування, належної самоорганізації та самозбереження. Вирішальний аргумент полягає у тому, що публічне адміністрування невід'ємно пов'язане з виконавчою гілкою державної влади, тоді як управління всередині органів не має прямого відношення до реалізації цієї гілки влади. Доречно додати, що цей висновок екстраполюється і на органи місцевого самоврядування, а також на інші державні та недержавні суб'єкти, в яких здійснюється внутрішньо-організаційне управління, тобто він має універсальний характер.

Розмежування соціально-орієнтованих та внутрішньо-орієнтованих функцій публічного адміністрування має важливий аналітичний і практичний сенс. Так, реалізація внутрішньо-орієнтованих функцій при всій їх значущості може набувати гіпертрофованих форм, і тоді апарат публічної влади починає працювати на себе, створюючи видимість ефективної діяльності. Разом із тим, неможна недооцінювати роль внутрішньо-орієнтованих функцій публічного адміністрування. Розлади і протиріччя в публічній адміністрації, відсутність субординації, координації та реординації в діяльності органів публічного адміністрування, слабкість виконавської дисципліни, не говорячи вже про ігнорування рішень вищестоящих органів, інші аналогічні прояви ставлять під сумнів здатність публічної влади щось робити в суспільстві і якимось впливати на його процеси.

В інтересах успішного правозастосування в рамках цієї класифікації важливо встановити перелік реально існуючих функцій публічного адміністрування. Відтак, до соціально-орієнтованих функцій слід віднести: планування, регулювання, контроль, управління об'єктами державної та комунальної власності, надання адміністративних послуг, забезпечувальну та юрисдикційну функції; до внутрішньо-орієнтованих:

планування, кадровий менеджмент, організацію, координацію, керівництво, розпорядництво, контроль.

Предметом планування як соціально-орієнтованої функції публічного адміністрування є соціально-економічний, політичний розвиток України у цілому, а також розвиток окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць. Планування в публічному адмініструванні здійснюється і щодо внутрішнього функціонування та організаційної структури суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюють свою діяльність на планових засадах. Регулювання слід охарактеризувати як функцію публічного адміністрування, зміст якої виражається у впливові публічної влади в особі окремих суб'єктів публічного адміністрування на суспільні відносини та зв'язки, які характеризуються високою суспільною значущістю і відсутністю дієвих механізмів саморегулювання, шляхом встановлення, відміни і коригування правил і рамок поведінки учасників зазначених відносин. Надання адміністративних послуг являє собою здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. У загальному вигляді функція контролю в публічному адмініструванні полягає в аналізові та зіставленні фактичного стану у тій чи іншій галузі з вимогами, яких поставлено перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причин цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху. Управління об'єктами державної та комунальної власності визначається як – здійснення уповноваженими суб'єктами, повноважень щодо реалізації прав держави та місцевого самоврядування як власників таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та місцевих потреб. Забезпечувальна функція полягає у створенні необхідних умов для життя та діяльності громадян (наприклад, вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням населення водою, електрикою, газом; наданням

інформаційних, освітніх послуг тощо). Юрисдикційна (охоронна) функція означає, що органи публічної адміністрації наділені повноваженнями щодо застосування до юридичних та фізичних осіб заходів державного примусу.

Щодо внутрішньо-орієнтованих функцій, їх зміст полягає у наступному. Змістом організаційної функції є побудова системи суб'єктів публічного адміністрування, які в найкоротші часи та з найефективнішими затратами зусиль, здатні виконувати покладені на них завдання. Розпорядництво являє собою оперативне регулювання управлінських відносин, що виникають із приводу здійснення повноважень публічної адміністрації, забезпечення режиму належної діяльності у формі прийняття адміністративних актів (правових актів управління: наказів, розпоряджень, вказівок, інструкцій, правил, інструкцій тощо). Керівництво – це встановлення правил і нормативів діяльності та окремих дій суб'єктів публічної адміністрації. Слід сказати, що ці функції є характерними в публічному адмініструванні всередині системи суб'єктів публічної адміністрації. Назовні стосовно приватних осіб, сучасне публічне адміністрування замість розпорядництва і керівництва у більшості випадків здійснює діяльність з регулювання. Координація – забезпечення узгодженості дій у роботі суб'єктів публічного адміністрування усіх ланок, встановлення нових, збереження та удосконалення існуючих зв'язків між ними. Основними завданнями функції кадрового менеджменту є відбір кадрів та їх розвиток.

Необхідно зазначити, що будь-яка класифікація не є абсолютною, в ній можуть існувати елементи, які у деяких випадках змикаються або перекривають один одного. Так, є функції, які мають двовекторну спрямованість та належать як до соціально-орієнтованих, так і до внутрішньо-орієнтованих (планування, контроль). До того ж кожен функцію у процесі все більш детального розгляду, зважаючи на багатогранність діяльності державного управління, можна розбити на декілька підфункцій, кожен з яких, у свою чергу, – на більш вузькі завдання тощо.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене слід зазначити, що класифікація функцій публічного адміністрування дозволяє дослідити зміст публічного адміністрування. З огляду на те, що публічне адміністрування охоплює широкий спектр діяльності, різної за своїм характером та методом регулюючого впливу, дескрипція функцій публічного адміністрування більш наглядно, аніж визначення публічного адміністрування, ілюструє особливість публічного адміністрування поряд із іншими видами діяльності публічної влади. Функціональний зріз діяльності з публічного адміністрування, із міркувань щодо поділу функцій на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані, сприяє реальній оптимізації публічного адміністрування, його реформуванню, дозволяє виявити так звані квазіреформи (локальні зміни в структурі окремих органів публічного адміністрування, їх перепідпорядкування, перенайменування тощо) та протидіяти їм.

Література:

1. Андрійко О.Ф., Нагребельний В.П., Дерезь В.А., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Тимошук В.П. Теоретико-прикладні аспекти розвитку адміністративного права та державного управління в Україні. *Правова держава*. 2014. № 25. С. 182-203.
2. Яковлев І.П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі* : дис. ... канд. юридичних наук. Одеса, 2016. 224 с.
3. Белокур Е.И. К определению понятия функции государственного управления. *Leges Si Viata*. 2013. Decembrie. С. 10–13.
4. Большая Советская Энциклопедия / Под ред. А.М. Прохорова. 3-е изд. М.: Советская Энциклопедия, 1975. Т. 18. 640 с.
5. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. *Государство и право*. 1997. № 3. С. 15-20.
6. Зеленецкий Я. Организация трудовых коллективов. Введение в теорию организации и управления. М.: Прогресс, 1971. 312 с.
7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : Курс лекций. 2-е изд., доп. М. : Омега-Л., 2004. 584 с.
8. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юстицинформ, 2001. 354 с.

9. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. 2-ге вид., доп. та перероб. К. : Атіка, 2003. 576 с.

10.Адміністративне право України : підруч. / за ред. Ю.П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

УДК 342.98

Даниленко Юлія Сергіївна

канд. юрид. наук, доцент кафедри
адміністративного і фінансового права,

Національний університет
«Одеська юридична академія»

ПРАВИЛА ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ.

У статті визначено змістовне наповнення правил етичної поведінки державних службовців. Окрему увагу приділено висвітленню питань щодо з'ясування поняття та сутності етики поведінки державних службовців. Охарактеризовано та проаналізовано особливості правового регулювання правил етичної поведінки державних службовців та визначено проблемні аспекти їх закріплення. Виокремлено три групи правил етичної поведінки державних службовців в залежності від змістовного наповнення: 1) інформаційні; 2) організаційні; 3) особистісні.

Ключові слова: етика, етика поведінки, правила етичної поведінки, державна служба, державний службовець

The article defines meaningful content of the rules of ethical behavior of public servants. Particular attention is paid to the clarification of issues regarding of the concept and essence of professional ethics of public servants. The peculiarities of legal regulation of the rules of ethical behavior of public servants have been characterized and analyzed. Problematic aspects of regulation