

## ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті звертається увага на те, що через сукупність функцій знаходить своє відображення процес публічного управління. Будучи взаємообумовленими та взаємопов'язаними функції публічного управління становлять єдине ціле. Їх аналіз дає можливість зрозуміти особливості взаємовідносин суб'єктів публічного управління. Зазначається також, що вони здійснюються через форми і методи публічного управління, які показують шляхи і засоби процесу публічного управління. У статті пропонується їх систематизація. Акцентується увага на тому, що окремою функцією публічного управління є адміністративна послуга.*

**Ключові слова:** функція, управління, форми, методи, суб'єкти, адміністративна послуга.

**Постановка проблеми та її актуальність.**

Із зміною в Україні соціальних стандартів у взаємовідносинах громадян і держави, які базуються на основі нині діючої Конституції, доктрина адміністративного права зіткнулася із проблемами, пов'язаними з формуванням понять, термінів, дефініцій, які б точно і адекватно пояснювали зміст таких соціальних стандартів.

В такому контексті теорія функцій публічного управління потребує нової розробки. Слід сказати, що в наукових джерелах та нормативних актах поняття «функція» використовується в різних значеннях. Наприклад, «функції права», «функції державних органів», «функції юридичного процесу» та інш. Отже дане поняття кожен раз наділяється різними властивостями в залежності від сфер його застосування. Має свої властивості та зміст і поняття «функції публічного управління».

**Аналіз досліджень та публікацій.** Вчені адміністративісти України і Росії частково запропонували своє бачення функцій публічного управління. Їм присвятили свої роботи В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, Ю. М. Козлов, Ю. М. Старілов, та інші.

**Метою** написання статті є визначення функцій публічного управління, пропозиції щодо їх систематизації, обґрунтування висловленого науковцями ствердження, що однією із функцій публічного управління є адміністративні послуги.

**Виклад основного матеріалу.** Функція – термін, який має не одне значення. У перекладі з латинської *functio* – це виконання, здійснення, а також діяльність, обов'язок, призначення, роль. На відміну від загальних понять права та принципів права, щодо яких сформувались більш-менш усталені погляди сучасних дослідників, поняття функцій ще потребує свого аналізу, а

також нових теоретичних і методологічних підходів до свого визначення [1, с.10]. Загальне визначення поняття «функція» пропонує В. М. Протасов. Він вважає, що функція – це та діяльність, той вплив, які повинна здійснювати та чи інша система (держава, право, державний орган, наука, теорія і ін.), щоб вирішити поставлені перед нею завдання, досягти своїх цілей [2, с.27].

У публічному управлінні функції відображають його зміст. Зміст публічного управління – це сукупність його процесів, відносин, зв'язків. Їх чисельність та різноманітність свідчить наскільки складним є публічне управління.

Функції носять самостійний, об'єктивний та універсальний характер і використовуються в різних сферах публічного управління. Вони є взаємопов'язаними і взаємозалежними та тісно інтегровані в процес публічного управління і становлять єдине ціле з ним. Уся їх сукупність розкриває управлінський процес.

Таким чином, функції публічного управління – це самостійні та якісно однорідні складові діяльності суб'єктів публічного управління, об'єднані між собою єдиною метою, особливостями реалізації.

Функції публічного управління здійснюються через форми і методи публічного управління, які показують шляхи і засоби процесу публічного управління.

Форми публічного управління – це зовнішнє вираження практичного функціонування органів публічного управління. Методи публічного управління – це способи впливу суб'єктів управління на об'єкти управління. Зміст, форми та методи публічного управління знаходяться під регулятивним впливом норм адміністративного права і таким чином вони є адміністративно-правовими.

Кожна функція, її зміст визначається метою, яка стоїть перед кожним органом публічного

управління та державою в цілому. Мета – це уявлення про напрямки та отримані результати в процесі публічного управління. За своїм змістом вони носять об'єктивний характер та обумовлені матеріальними і організаційно-правовими умовами управлінських процесів.

Зважаючи на мету визначається систематизація функцій публічного управління. Можливою є їх систематизація в залежності від об'єкту управління, кінцевого результату, тощо. Крім того вони поділяються на внутрішні (управління всередині державної керуючої системи) і зовнішні (вплив державних органів на об'єкти управління), економічні, соціальні, соціально-виховні та інші. Але традиційним і найбільш поширеним в адміністративному праві є їх поділ на: а) загальні; б) спеціальні; в) допоміжні (обслуговуючі).

Загальні функції публічного управління властиві всьому управлінському процесу для всіх рівнів управлінських структур. Вони відображають найбільш об'ємні завдання процесу публічного управління. До них належать: прогнозування, планування, регулювання, координація, облік та контроль.

Прогнозування є науковим передбаченням, системним аналізом системи, структури учасників управлінського процесу, його динаміки та перспектив розвитку. Прогнозування – це засіб прийняття управлінських рішень задля визначення змісту соціальних процесів, стану учасників управління шляхів і строків досягнення цілей управління. Прогноз має форму документа, у якому фіксуються можливі напрямки досягнення цілей публічного управління.

Планування – це визначенні напрямків та завдань розвитку публічного управління на відповідний період, його методів і засобів їх реалізації, строків виконання визначених цілей, матеріальних ресурсів, необхідних для їх досягнення, кількісних і якісних показників розвитку процесів у системі публічного управління. Планування може бути короткостроковим, середньо і довгостроковим. Відповідно до обсягу завдань, що вирішуються в процесі публічного управління воно може бути тактичним та стратегічним.

Регулювання – це забезпечення зв'язків між структурними елементами управлінських систем. У публічному управлінні воно здійснюється через встановлення правил, нормативів, стандартів до того чи іншого виду управлінської системи, які є обов'язковими для всіх учасників цієї системи. Регулювання є організацією контролю за додержанням цих правил, притягненням до відповідальності порушників правил, корегуванням

їх поведінки. Метою регулювання є створення необхідних економічних, правових та організаційних умов діяльності управлінських систем.

Координація дозволяє узгоджувати діяльність різних елементів управлінських систем публічного управління. Через координацію досягається взаємодія між відповідними структурними підрозділами, ланками управлінських систем, забезпечуються єдність та впорядкованість усіх стадій управлінської діяльності.

Облік – це збирання, оброблення, аналіз та зберігання інформації про стан та динаміку розвитку управлінської системи, стан матеріальних можливостей учасників публічного управління, прийняті управлінські рішення і результати їх виконання. Облік здійснюється шляхом реєстрації, порівняння, зіставлення конкретних фактів про діяльність системи управління, наявність і витрати ресурсів та ін. За його допомогою суб'єкти публічного управління мають інформацію про досягнення цілей управління, реалізацію управлінських рішень.

Контроль – це встановлення того, як забезпечується прийняті управлінські рішення, який разом з іншими функціями управління дозволяє зрозуміти результати виконаної роботи, своєчасно попередити і усунути недоліки. Метою контролю є: виявлення помилок у процесі управління, їх своєчасне виправлення і недопущення повторення; забезпечення відповідності між поставленими планами і фактичними діями.

Спеціальні функції публічного управління дають можливість визначити особливості та умови публічного управління. Вони встановлюють специфіку того чи іншого суб'єкта або об'єкта публічного управління. Спеціальні (спеціалізовані) функції публічного управління за видами керованих об'єктів відображають особливості та умови управління і в першу чергу економікою, соціально-культурною, і адміністративно-політична сферами.

Спеціальні функції публічного управління, що здійснюються Кабінетом Міністрів України, перелічені в ст. 116 Конституції України.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; підтримання законності та правопорядку; додержання прав, свобод, законних інтересів громадян. Спеціальні (спеціалізовані) функції публічного управління розмежовуються також на всіх рівнях галузевих систем управління, наприклад, освіта і наука, сільське господарство, збройні сили та інші.

Допоміжні функції публічного управління – це: кадрова, матеріально-технічна, фінансова діяльність, діловодство та інші. Від них залежить ефективність управлінської діяльності. Вони забезпечують реалізацію двох перших функцій публічного управління і на практиці вони взаємодіють між собою та складають єдину систему впливу суб'єкта на об'єкт публічного управління.

Окремою функцією публічного управління є адміністративна послуга. Етимологічне значення терміну «послуга» визначається як особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства.

У праві термін «послуга» почав використовуватися і використовується у країнах англосаксонської (загальної) системи (сім'ї) права: в Англії, Канаді, США, Фінляндії, Швеції, Нідерландах, інших країнах. У країнах романо-германської системи (сім'ї) права, до якої належить Німеччина, Франція, Російська Федерація, та інші країни, правові відносини між державною владою і громадянами здійснюється через використання таких категорій, як «права», «обов'язки», «відповідальність», «повноваження», «функції», «завдання» органів публічного управління.

В Україні поняття «послуга» дається в різних нормативних актах, наприклад, у законах: «Про громадянство», «Про об'єднання громадян», «Про органи реєстрації актів громадянського стану», «Про імміграцію», «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності», «Про стандартизацію», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» та інших. При цьому, у перерахованих нормативно-правових актах України воно використовується у словосполученнях «адміністративна, державна, публічна, управлінська послуга». Його вибір, пов'язаний і залежить від змісту діяльності органів публічного управління. Основа увага звертається на виконання обов'язків органів публічного управління перед громадянами, через правове забезпечення необхідних умов щодо реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів.

Послуга, як правовий термін, має такі ознаки: а) це діяльність, спрямована на задоволення потреб фізичної чи юридичної особи; б) це матеріальне благо, оскільки створюється корисний ефект матеріального характеру, має особливу споживчу вартість – корисний ефект (задоволення потреб особи); в) послуга не має майнового вираження, а тому не може бути передана іншій особі.

У відповідності із законом України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. (п. 1 ст. 1) адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Для українського адміністративного права адміністративні послуги є новим видом правових відносин, що складаються між органами публічного управління та фізичними і юридичними особами. Юридична конструкція терміна «адміністративна послуга» складається із універсальної правової категорії «послуга» та категорії «адміністративний». Зміст категорії «послуга» позначається на сприйнятті адміністративної послуги з позиції закріплення взаємних прав і обов'язків як суб'єктів їх надання, так і споживачів послуг. Категорія «адміністративний» позначає сферу суспільних відносин у межах яких послуга надається (управлінських, організаційних). Така сутність адміністративної послуги визначає коло суб'єктів їх надання – органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб [3, с.14].

Адміністративні послуги, у залежності від суб'єктів, які їх надають, поділяються на: а) державні, що надаються державними органами, підприємствами, установами, організаціями. До державних послуг відносяться і ті, які надаються недержавними структурами в процесі реалізації ними делегованих повноважень; б) муніципальні, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями.

Адміністративні послуги, що надаються суб'єктами публічного управління за своїм змістом є управлінськими, оскільки обумовлені владно-організуючими повноваженнями публічної служби. І. П. Голосніченко стверджує, що саме організаційний (управлінський) характер дій, за допомогою яких створюються умови щодо реалізації прав приватними фізичними та юридичними особами, лежить в основі змісту адміністративних послуг [4, с. 126].

Не адміністративними є послуги, які не пов'язані з прийняттям владних рішень, наприклад, медичні, освітні та інші. Недоцільно відносити до адміністративних послуг: а) дії суб'єктів публічного управління, які здійснюються за їх власною ініціативою, без залучення заявника; б) дії органу публічного управління, які здійснюються за зверненням органу влади; в) дії, які мають трудовий чи службовий характер; г) дії, які

пов'язані з вирішенням суперечок між суб'єктами, які звернулися до органу публічного управління.

Крім того, у відповідності із ст. 2 вказаного вище Закону його дія не поширюється на відносно: 1) здійснення державного нагляду (контролю); 2) метрологічного контролю і нагляду; 3) акредитації органів з оцінки відповідності; 4) дізнання, досудового слідства; 5) оперативно-розшукової діяльності; 6) судочинства, виконавчого провадження; 7) нотаріальних дій; 8) виконання покарань; 9) доступу до публічної інформації; 10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції; 11) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею; 12) набуття права на конкурсних засадах; 13) набуття права стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу.

Умовами надання адміністративних послуг можна назвати: а) право на вільний розсуд суб'єкта публічного управління при проведенні відповідних дій та прийнятті рішень; б) право відповідного суб'єкта на відмову реалізувати своє право на звернення про надання послуг.

Ознаками адміністративних послуг є: а) вони надаються лише за заявою фізичної або юридичної особи. Заява – це вид звернення особи, що містить прохання (вимогу) про вчинення певних дій та прийняття рішення тим, кому адресовано звернення; б) заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення права та обов'язків особи; в) адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг; г) адміністративна послуга надається відповідно до закону.

Суб'єктами звернення за адміністративними послугами є фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг.

Суб'єкт надання адміністративної послуги – це орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги. Використаний у законі інституційний, а не функціональний критерій встановлення суб'єктів надання адміністративних послуг чітко вказує, що інші суб'єкти такого права не мають.

Вимоги цього Закону поширюються на надання суб'єктом надання адміністративних послуг витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його

власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується шляхом надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації.

Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити: 1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; 2) створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування; 3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу – не менше шести годин; 4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг; 5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернень; 6) облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

Адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення. У випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. При цьому строк доставки

поштової кореспонденції не зараховується до строку надання адміністративної послуги.

Суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг).

Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Фізична особа, у тому числі фізична особа-підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, установлених законом.

Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта.

Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій чи усній формі. Письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто, надіслана поштою або у випадках, передбачених законом, за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління. Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, подає документи (якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги).

Суб'єкт надання адміністративної послуги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення, у тому числі шляхом прямого доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.

Суб'єкт надання адміністративної послуги, підприємства, установи або організації, що належать до сфери його управління, які володіють

документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, зобов'язані: 1) забезпечити безоплатне надання таких документів або інформації не пізніше трьох робочих днів з дня отримання запиту від суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законом; 2) вживати заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем та баз даних, якщо інше не передбачено законом; 3) відповідно до закону забезпечити зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги.

Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, у тому числі одержання бланків з веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг.

Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, у тому числі належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями. Адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення.

При наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір). Надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі.

Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо).

Для надання адміністративних послуг утворюється Центр надання адміністративних послуг – постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, у якому надаються

адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

#### **Література**

1. *Бобылев А. И.* Понятие, принципы и функции права / А.И. Бобылев // *Право и политика.* – 2004. – № 4. – С. 4-14.

2. *Общая теория государство и права:* [Академический курс в трех томах. Т.2] / отв. Ред. Н.М. Марченко. – М. : Норма, 2007. – 804 с.

3. *Рябченко О.* Новелізація категорій адміністративного права і процесу: окремі питання трансформації змісту / О. Рябченко // *Право України.* – 2014. – № 3. – С. 12-17.

4. *Голосніченко І. П.* Публічні послуги, що надаються міліцією, їх класифікація та проблеми якості / *І. П.Голосніченко, Л. М. Черненко* // *Наука і правоохорона.* – 2008. – № 1. – С. 126-127.

#### **И. Л. Бородин**

Функции публичного управления.

В статье обращается внимание на то, что через совокупность функций публичного управления находит свое отражение процесс публичного управления. Будучи взаимообусловленными и взаимосвязанными функции публичного управления составляют единое целое. Их анализ дает возможность понять особенности взаимоотношений субъектов публичного управления. Говорится также, что они осуществляются через формы и методы публичного управления. В статье предлагается их систематизация. Акцентируется внимание на том, что отдельной функцией публичного управления является административная услуга.

**Ключевые слова:** функция, управление, формы, методы, субъекты, административная услуга.

#### **I. Borodin**

The functions of public administration.

In the article attention was paid to the fact that process of public administration is reflected through a combination of functions. Being interdependent and interrelated functions of public administration are one whole. Their analysis gives the possibility to understand the peculiarities of relations of subjects of public administration. It is reported that they are realized through the forms and methods of public administration, that show ways and means of the process of public administration. The article proposes their systematization. The main idea of the article is that administrative service is the separate function of public administration.

**Key words:** function, administration, forms, methods, subjects, administrative service.