

УДК 351

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-91-99>

**Романенко Євген Олександрович** доктор наук з державного управління, професор, проректор Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, 02000, Україна тел.: (044)-490-95-05, e-mail.: [roboss@ukr.net](mailto:roboss@ukr.net)

*ORCID: 0000-0003-2285-0543*

## ПРИНЦИПИ І ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Анотація.* Державне управління в процесі свого функціонування і реалізації постає як складний феномен, що потребує розкриття й пізнання його природи. В залежності від виявлення закономірностей розгортання соціально-ціннісних засад державного управління визначається і ефективність соціальної організації, розв'язання соціально-економічних проблем та формування правової системи. Розкриття сутності та характерних рис державного управління імісцевого самоврядування в умовах столичної агломерації має, передусім, бути спрямоване на дослідження демократичних засад і принципів організації та здійснення державного управління і місцевого самоврядування в цілому, які водночас відображають іманентні якості цих феноменів з методологічних позицій їх змісту, політико-правової та соціально-управлінської природи та зумовлюють становлення столичного регіону, формування Київської столичної агломерації, а також необхідність виконання Києвом поряд із столичними функцій світового міста. Це вимагає розвитку у ньому високих технологій, економіки знань, інформаційних технологій, диверсифікованих і діючих у глобальному масштабі промислових, фінансових і обслуговуючих структур. Державне управління як владно-організуюча діяльність контрольних органів держави здійснюється і за межами системи органів виконавчої влади. Зміст влади найяскравіше виявляється в державному управлінні. Але важливо враховувати, що в будь-якій демократичній державі функції виконавчої влади здійснюються суб'єктами не лише виключно державної влади (наприклад, можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування, іншим недержавним інституціям). Отже, частина функцій державного управління реалізується за межами виконавчої влади, але водночас частина функцій виконавчої влади може реалізовуватися за межами державного управління. В цьому полягає специфіка співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління». Проте в контексті даного дослідження важливим є сам факт належності незаперечного зв'язку між державною владою і державним управлінням, що дає можливість наголошувати про спільність їх ціннісних характеристик і ознак. У статті розкрито стуність та основні принципи державного управління.

**Ключові слова:** державне управління, цінності, соціально – ціннісні засади державного управління, теорія державного менеджменту, місцеве самоврядування, принципи.

**Romanenko Yevgen Alexandrovich** Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Vice-Rector of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, st. 02, 02000, Frometovskaya, Ukraine tel .: (044) -490-95-05, e-mail: [poboss@ukr.net](mailto:poboss@ukr.net)  
*ORCID: 0000-0003-2285-0543*

## PRINCIPLES AND FUNCTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Annotation.** Public administration in the process of its functioning and implementation appears as a complex phenomenon, which requires the disclosure and knowledge of its nature. Depending on the identification of the laws of deployment of social and value fundamentals of public administration, the effectiveness of social organization, the solution of socio-economic problems and the formation of the legal system is determined. The disclosure of the essence and characteristics of public administration and local government in the context of metropolitan agglomeration should primarily focus on the study of democratic principles and principles of organization and implementation of public administration and local government in general, which at the same time reflect the immanent qualities of these phenomena from the methodological positions of their content, politically -legal and social and managerial nature and determine the formation of the metropolitan area, the formation of the Kyiv metropolitan agglomeration, as well as the necessary the implementation of Kyiv along with the capital's functions of the world's city. This requires the development of high technology, knowledge economy, information technology, diversified and globally operating industrial, financial and service structures. Public administration as a power-organizing activity of control bodies of the state is carried out also outside the system of executive bodies. The content of power is most clearly manifested in public administration. But it is important to take into account that in any democratic state the functions of the executive power are exercised not only by the state authorities (for example, they can be delegated to local self-government bodies, other non-state institutions). Consequently, some functions of public administration are implemented outside the executive branch, but at the same time some of the functions of the executive may be implemented outside the public administration. This is the specificity of the relation between the concepts of "executive power" and "public administration". However, in the context of this study, the very fact of the existence of

an indissociable link between state power and public administration is important, which makes it possible to emphasize the commonality of their value characteristics and characteristics. The article reveals the hustle and basic principles of public administration.

**Key words:** public administration, values, social - value principles of state administration, theory of state management, local self - government, principle.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах укріплення демократії та законності в Україні, державне управління посідає центральне місце в суспільному житті, а тому вимагає підвищеної уваги як з боку державних органів, так і з боку суспільства. Подекуди в сучасних принципах, методах та функціях державного управління виявляються застарілі, радянські підходи, що сьогодні є абсолютно неприпустимим. Усе це вимагає поглибленого вивчення дискусійних питань, пов'язаних із державним управлінням, а саме функцій державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зазначені питання у вітчизняній науці розглядаються по-різному. Відмінність у наукових підходах зумовлена великою мірою неоднозначністю підходів до тлумачення принципів державного управління, організації управління в містах або принципів міського розвитку. Наприклад, окремим аспектам проблем реалізації принципів державного управління приділяли увагу: Гарінтон Емерсон, Анрі Файол, Ф. У. Тейлор, Макс Вебер, Ю. П. Битяк, Н. Р. Нижник, Г. В. Атаманчук

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є аналіз принципів та функцій державного управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Одне із значень поняття «принцип» (від лат. *principium* - основа, начало) трактується як оцінка, погляд на речі, основна особливість в улаштуванні чого-небудь [1]. У зв'язку з цим під принципами державного управління відповідно до положень сучасної науки та законодавчої практики розуміються обумовлені природою державного управління основні, докорінні засади його організації та функціонування [2], хоча трапляються й інші визначення.

Принципи управління визначають вимоги до системи та її структури, а також організації та процесу державного управління. Крім того, принципи державного управління виражають основні вимоги щодо побудови органів управління (структурно-функціональний або інформаційно-структурний методи [3, 4]) та методів здійснення управління.

Принципи державного управління, які пропонується розглядати як об'єктивно зумовлені нормативні засади, що є своєрідним відображенням законів і закономірностей суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і

закономірностей управління, в основному закріплені в юридичних актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи управління та визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління. Причому прихильники цієї точки зору сформулювали вимоги до цих принципів. Ними мають бути положення:

- 1) які є досить точним відображенням об'єктивних передумов: зв'язків і залежностей різних елементів в управлінських відносинах;
- 2) які є відображенням дій, необхідних для створення умов певної події щодо досягнення мети управління;
- 3) що претендують на роль принципів управління і повинні мати зручні для практичного застосування форми вираження [5].

Отже, принципи управління відображають сутність явищ та реальних процесів в системі державного управління. Зазначені принципи – це керівні ідеї, основоположні засади, що відображають закономірності розвитку відносин складових в системі державного управління. Принципи управління виступають у вигляді певних наукових положень в системі державно-управлінської діяльності органів державної влади.

В таблиці 1 подано сутність окремих принципів, які визначили закордонні вчені [6].

Крім цього, знання сутності окремих принципів позитивно сприяють розвитку окремих компетенцій управлінця у майбутньому. При цьому:

1. *Розподіл праці* дозволяє деталізувати спеціалізацію робіт, що необхідно для ефективного використання наявних людських ресурсів системи державного управління.

2. *Дисципліна* спонукає управлінців до виконання умов угоди між ними та керівництвом організації. До порушників дисципліни повинні застосовуватися справедливі санкції.

3. *Повноваження та відповідальність* дозволяє визначити якій посадовій особі системи управління надані визначені повноваження та чи достатні вони для реалізації визначених обов'язків особи за посадою.

4. *Єдність дій* дозволяє визначити увесь перелік дій, які спрямовані на визначену мету. Такі дії повинні об'єднуватися в групи і реалізуватися за єдиним планом керівника організації.

5. *Централізація* є запорукою єдності порядку в організації, що має центр управління. Кращим центром такого управління може бути єдиний орган державного управління в регіоні держави [6].

6. *Порядок* в організації і на робочому місці забезпечує ефективне використання часу управлінцем системи державного управління.

7. *Справедливість* по відношенню до підлеглого може спонукати до встановлення правил та угод, які втілюються в організації як правило до керування.

8. *Ініціатива* може забезпечити заохочення працівників (управлінців) до вироблення незалежних поглядів у межах делегованих повноважень та виконаних робіт.

Таблиця 1

Принципи управління за визначенням закордонних вчених

Автор	Принципи управління
Гарінтон Емерсон (1853–1931)	Чітко поставлені цілі. Економічний підхід. Залучення фахівців. Повний контроль та облік. Регулювання процесів. Економічність норм. Забезпечення умов. Стандартизація операцій. Винагорода.
Анрі Файол (1841–1925)	Відповідальність за рішення. Єдиноначальність. Ієрархічність управління. Підлеглість індивідуальних інтересів загальним. Справедливість винагород. Спеціалізація. Дисципліна. Задоволення оплатою праці. Відповідність роботи та працівника. Стабільність персоналу. Заохочення ініціативи. Спільність інтересів.
Ф. У. Тейлор (1865–1915)	Науковий відбір працівників. Наукове навчання працівників. Спеціалізація роботи. Важливість спонукальних мотивів заробітної плати. Справедливий розподіл відповідальності між робітниками і управлінцями.
Макс Вебер (1864–1920)	Чіткий розподіл праці, що приводить до появи висококваліфікованих фахівців. Ієрархічність рівнів управління, коли кожний нижчий рівень контролюється вищим та підпорядковується йому. 3. Наявність взаємопов'язаної системи узагальнених формальних правил та стандартів, що забезпечують однорідність обов'язків та координованість завдань. Формальна знеособленість ролі офіційної особи, що дає змогу знизити ефективність суб'єктивності помилок. Приймання на роботу у суворій відповідності до кваліфікаційних вимог, що захищає службовців від свавілля керівництва.

*Джерело: складено автором*

Отже, посилаючись на подане вище, можна сформулювати систематизацію принципів, якими може керуватися управлінець системи державного управління:

1. Загальні принципи, до яких можна віднести принцип системності, об'єктивності, інформаційної достатності, гласності та відкритості, стимулювання та саморегулювання.

2. Окремі принципи, до яких слід віднести принципи, що застосовуються в системі державного управління (наприклад, єдиноначальність, ієрархічність управління, підлеглість індивідуальних інтересів загальним, справедливість винагород, спеціалізація, дисципліна тощо).

3. Організаційно-технологічні, такі як поєднання загальнодержавного, регіонального і місцевого управління, конкретність при організації управління і взаємодії, делегування повноважень (повноваження надаються не особі, а посаді) тощо.

4. Суспільно-політичні принципи, що відображають та розкривають соціальну природу державного управління, його детермінованість і зумовленість суспільством.

5. Структурні принципи, що синтезовані через дослідження функціональної та організаційної структури державного управління.

6. Принцип оптимізації управління, який має на меті вдосконалення структури системи державного управління, збільшувати її функціональні можливості та підвищувати ефективність управління визначеними об'єктами.

Визначальним критерієм у цьому складному процесі є результативність колективної дії громадянського суспільства, яке українські дослідники визначають, як «сукупність громадських інститутів, які сформовані на добровільній основі, діють на самоврядних засадах у межах Конституції та законів, за посередництвом яких індивіди вільно реалізують свої основні природні права і свободи».

Також у юридичній літературі зустрічаються різні визначення функцій державного управління. Так, Ю. П. Битяк функцію державного управління визначає як частину управлінської діяльності держави, котру здійснюють на основі закону чи іншого правового акту органи виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління [6]

Г. В. Атаманчук вважає, що функція управління – це реальний, силовий, цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на кероване явище, відносини, становище, на який останні реагують і сприймають його [7].

Н. Р. Нижник дає наступне визначення функції державного управління: функція державного управління – це специфічний за предметом, змістом і засобами забезпечення цілісний управляючий вплив держави, в якому можна не лише виділяти й описувати функції державного управління, а й аналізувати розподіл кожної з них «по вертикалі» і «по горизонталі», тобто функціональну структуру державного управління [8; 9].

Метою функцій державного управління є виконання завдань держави і суспільства. Без їх реалізації неможливе впорядкування спільної суспільної діяльності шляхом забезпечення погоджених індивідуальних дій учасників такої діяльності задля виконання завдань, що постають перед державою.

Проаналізувавши вищенаведені визначення, можна зробити висновок, що основні напрями управлінської діяльності держави називаються функціями

державного управління. Найбільш поширеною у вітчизняній літературі є класифікація функцій державного управління на *загальні, спеціальні та допоміжні*.

*Загальні функції* справляють об'єктивно необхідний вплив на певні процеси, що відбуваються в господарській, політичній, соціально-культурній та інших сферах. Ці функції є основними, притаманними будь-якому управлінню, незалежно від того, на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються. Загальними функціями державного управління є прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль. Ця класифікація побудована на підставі внутрішньої технології управлінської діяльності (табл. 2)

Таблиця 2

Класифікація загальних функцій

Функція	Суть функції
<i>Функція прогнозування</i>	Необхідність у прогнозуванні впливає із самої природи державного управління. Державне управління покликане вирішувати довгострокові, перспективні завдання, розв'язання яких відбуватиметься в умовах певної невизначеності, якщо органи виконавчої влади не матимуть прогнозів.
<i>Функція планування</i>	Присутня на всіх рівнях ієрархії управління. Вона полягає у визначенні мети, напрямів, завдань, засобів реалізації тих чи інших процесів (соціальних, економічних, політичних, культурних та ін.), розробленні програм, за допомогою яких повинна бути досягнута мета.
<i>Функція організації</i>	Пов'язана зі створенням організаційного механізму. Завдяки функції організації досягається необхідний стан упорядкування та стійкості системи управління
<i>Координація</i>	Забезпечує узгодження діяльності систем управління.
<i>Функція контролю</i>	Покликана постійно надавати інформацію про дійсний стан справи щодо виконання завдань.

*Джерело: складено автором*

*Спеціальні функції* характеризують особливості конкретного суб'єкта чи об'єкта управління.

До основних спеціальних функцій державного управління, що здійснюються на вищому рівні вищим органом, у системі органів виконавчої влади належать:

- забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави;
- розроблення проекту Закону про Державний бюджет та забезпечення його виконання;
- розроблення і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку держави.

Функції державного управління тісно пов'язані із суспільними функціями держави і відображають способи здійснення останніх. Кожна із функцій являє собою конкретний засіб здійснення державно-владного впливу на суспільні відносини у державі. Для реалізації функцій держави органи державної влади, використовуючи функції управління, організовують спільну суспільну діяльність людей через вплив на їх поведінку. Характеризуючи функцію державного управління, ми відповідаємо на питання, яким чином держава впливає на суспільство задля реалізації своїх завдань.

**Висновки.** Отже, розглянуті принципи державного управління в Україні й трансформація їх до сучасних умов розкривають відносини та взаємні зв'язки методів, форм, стадій діяльності державних органів під час здійснення ними відповідних управлінських функцій. Дослідження зазначених та інших принципів організації і здійснення державного управління є перспективним напрямом наукових пошуків та творчих експериментів.

Щодо вищезазначеного поділу функцій, то він 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.

#### **Література:**

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка. Москва : Рус. яз., 1984.
2. Муниципальное право : учебник для вузов / под ред. А. М. Никитина. - Москва : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. 439 с
3. Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. Київ : Видавн. дім «КМ Академія», 2001. 262 с.
4. Орлов М. М. Формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку (теоретико-методологічні засади) : монографія. Харків : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. 344 с.
5. Кунєв Ю. Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 20 с
6. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навчальний посібник / за загальною редакцією Н. Р. Нижник та В. М. Олуйка. Львів, 2002. 352 с.
7. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дяченко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.



8. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. Москва : Омега-Л, 2005. 584 с.

9. Нижник Н. Р. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи : підручник. Київ : Оріяни, 1998. 192 с.

**References:**

1. Ozhehov S. I. (1984). *Slovar russkoho yazika [Dictionary of the Russian language]*. Moscow: Rus. yaz. [in Russian].
2. Nikitina, A. M. (Eds.). (2000). *Munitsipalnoe pravo [Municipal law]*. Moscow: YuNYTY-DANA, Zakon i pravo [in Russian].
3. Smyrnova, T. S. (2001). *Pravove rehuliuвання mistsevoho samovriaduvannya v Ukraini [Legal Regulation of Local Self-Government in Ukraine]*. Kyiv: Vydavn. dim «KM Akademiia» [in Ukrainian].
4. Orlov, M. M. (2012). *Formuvannya systemy vzaiemodii rehionalnykh orhaniv vykonavchoi vlady u sferi okhorony pravoporiadku (teoretyko-metodolohichni zasady) [Formation of the system of interaction of regional executive authorities in the field of law and order protection (theoretical and methodological foundations)]*. Kharkiv: KharRI NADU «Mahistr» [in Ukrainian].
5. Kuniev, Yu. D. (2001). *Pryntsypy pobudovy ta vdoskonalennia orhanizatsiinoi struktury orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy: zahalnoteoretychni aspekty derzhavnoho upravlinnia [Principles of construction and improvement of the organizational structure of the bodies of internal affairs of Ukraine]. Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
6. Nyzhnyk N. R. & Oluik V. M. (Eds.). (2002). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: naukovi, pravovi, kadrovi ta orhanizatsiini zasady [Public administration in Ukraine: scientific, legal, personnel and organizational foundations]*. Lviv [in Ukrainian].
7. Bytiak, Yu. P., Harashchuk, V. M., Diachenko, O. V. (2005). *Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]*. Kyiv : Yurinkom Inter [in Ukrainian].
8. Atamanchuk, H. V. (2005). *Teoryia hosudarstvennoho upravleniya [Theory of Government]*. Moscow: Omega-L [in Russian].
9. Nyzhnyk, H. P. (1998). *Reformuvannya derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: problemy i perspektyvy [Reforming public administration in Ukraine]*. Kyiv: Oriiany [in Ukrainian].