

Мацелик Тетяна Олександрівна –
кандидат юридичних наук, доцент,
Національний університет ДПС України

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ

Досліджено функції органів виконавчої влади. Акцентовано увагу на визначенні їх сутності. У результаті системного аналізу переліку функцій органів виконавчої влади визначено їх структуру.

Исследованы функции органов исполнительной власти. Акцентировано внимание на определении их сущности. В результате системного анализа перечня функций органов исполнительной власти определено их структуру.

The functions of organs of executive power are probed in the article. Attention is accented on determination of their essence. As a result of analysis of the systems of list of functions of organs of executive power certainly their structure.

Ключові слова: функція; орган виконавчої влади; поняття; види; класифікація.

Єкладні процеси, що відбуваються в Україні та пов'язані з антикризовими заходами, вимагають серйозної структурної модернізації в різних сферах суспільного життя, активізації діяльності органів виконавчої влади в управлінні соціальними процесами. Тому особливого значення набувають дослідження функцій органів виконавчої влади.

У функціях безпосередньо відображається сутність виконавчої влади, саме вони є обов'язковою передумовою дослідження механізму, форм та методів діяльності її органів. Дослідження функцій органів виконавчої влади має суттєве значення для визначення закономірностей та і перспектив її розвитку. Аналіз функцій органів виконавчої влади має не лише теоретичне, а й практичне значення, а тому давно перебуває в центрі уваги багатьох науковців у сфері конституційного та адміністративного права, а також науковців у сфері державного управління. Однак, зважаючи на багатоаспектність та дискусійність цієї проблеми, ще залишаються питання, які вимагають подальших досліджень.

У вітчизняній юридичній літературі визначення сутності функцій виконавчої влади досить різноманітні. Одні вчені наголошують на тому, що функції виконавчої влади, так само як і функції двох інших гілок державної влади, є продовженням функцій держави [1, с. 104], інші вважають, що органи виконавчої влади в межах установленної компетенції здійснюють від імені й за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя [2, с. 26–27]. Неоднозначність розуміння сутності функцій органів виконавчої влади свідчить про дискусійність та проблемність цього питання, адже в основі визначення сутності функцій виконавчої влади, на нашу думку, має бути розуміння загального родового поняття “функція”.

Специфічний зміст категорії “функція”, її особливе значення в категоріальному апараті адміністративного права можна прослідкувати, ґрунтуючись на її тлумаченні.

Слід зважати насамперед на те, що “функція” (у перекладі з лат. – “виконання”) – це категорія системного підходу, що може бути застосована до характеристики будь-яких систем: соціальних, технічних, біологічних та ін. І призначення цієї категорії в усіх випадках полягає в тому, щоб визначити еталон діяльності системи, опис тієї діяльності, здійснення якої потрібно системі для досягнення її мети [3].

Функція являє собою зразок роботи системи. Тому функцію слід відрізнити, з одного боку, від цілей і завдань, що стоять перед системою, а з іншого – від її реальної, фактичної діяльності, тобто від тієї діяльності, яку система робить “на ділі”. У житті, на практиці системи з тих чи інших причин часто відхиляються від своїх функцій [4, с. 116–117].

“Функція будь-якого об’єкта – це зовнішній прояв його якостей, спосіб його поведінки у визначеній системі відносин” [5, с. 3]. Відповідно, функції органу держави можна визначити як їх призначення в державному механізмі. Механізм держави – цілісна ієрархічна система державних органів, що здійснюють державну владу, а також установ, підприємств, за допомогою яких виконуються завдання і функції держави [6]. Таким чином, державні органи, здійснюючи державну владу, виконують функції держави. Тобто державна влада виявляється у процесі волевиявлення і відповідної діяльності осіб. Осіб, які наділені правом волевиявлення і в діях яких здійснюється воля держави, називають державними органами [7, с. 372].

Як зазначає Л. Морозова, функції держави можна визначити як головні соціально значимі напрями її діяльності щодо управління суспільством, включаючи механізм державного впливу на розвиток суспільних процесів [8, с. 98]. У процесі функціонування держава цілеспрямовано впливає на різні сфери життя, суспільні процеси і зв’язки [9, с. 68]. Залежно від історичних періодів, функції держави можуть змінюватись, виступати на перший план або певний період не виконуватись. Як зазначає Е. Талапіна, функції держави багато-

чисельні й класифікувати їх можна за різними підставами [10, с. 73]. Основним критерієм розмежування функцій держави є форми діяльності держави, засновані на принципі поділу влади. Відповідно до цього, функції поділяються на законодавчу, управлінську та судову, що відображає механізм реалізації державної влади [9, с. 73].

Виступаючи головними носіями функцій держави, державні органи здійснюють акти державного волевиявлення у визначеній сфері та в певній мірі примусово впливають на підвладних.

Надана державному органу в межах його компетенції можливість здійснювати акти владарювання називається його функцією. Компетенція державних органів встановлюється нормами права. Юридичну силу мають лише дії державного органу в межах його компетенції. Отже, коли йдеться про співвідношення функцій і компетенції державних органів, необхідно вирішити питання про співвідношення за характером прав органу тій функції, яку він виконує в механізмі держави.

У понятті "функція органу влади" об'єднуються обов'язок і право, – обов'язок відносно до держави та право відносно до підвладних й інших державних органів.

Безпосередньо функції органу виконавчої влади визначаються його цілями і завданнями, які перед ним ставить держава. Але цілі й завдання органу багато в чому обумовлені його природою, характером.

Виконавча влада серед гілок державної влади має свої особливості, які полягають у тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку [11, с. 125].

Вона складається із сукупності державних органів та установ, які здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції в зазначеній царині, забезпечують реалізацію ухвалених законів і рішень на всій території країни [12, с. 8].

Виконавча влада здійснює свої повноваження самостійно й не має права виходити за їх межі [13, с. 64]. Вона взаємодіє із законодавчою і судовою гілками влади на підставі системи стримувань і противаг [14, с. 320].

Головна мета виконавчої влади обумовлена її соціальним призначенням та особливим місцем у системі розподілу влади, яке полягає в якісному виконанні завдань і функцій державного управління. Отже, функції виконавчої влади визначаються цілями та функціями державного управління. Однак виконавча влада як самостійна і незалежна виконує і власні функції, що визначають основні напрями діяльності її органів, які реалізують особливі державно владні повноваження та забезпечують публічні інтереси [15, с. 100].

Отже, функції органу виконавчої влади та їх зміст обумовлені переважно сутністю виконавчої влади, її природою; цілями і завданнями органу виконавчої влади [4, с. 117].

Загальноприйнятим стало розуміння функцій як провідних напрямів у діяльності органів виконавчої влади, у яких виражається цільове навантаження відповідної гілки державної влади, і з якими прямо пов'язані обсяг і зміст державно-владних повноважень, що надаються органам виконавчої влади. Іншими словами, у функціях прямо відображається своєрідність цієї гілки державної влади. Кожна з функцій, як певний вид діяльності органів виконавчої влади, характеризується певною самостійністю, однорідністю, повторюваністю, має свою сферу дії і здійснюється, як правило, відповідними методами [16, с. 14–15]. Функції відображають зміст діяльності органів виконавчої влади й певною мірою характеризують її сутність. Однак не існує єдиної точки зору стосовно конкретного переліку функцій органів виконавчої влади.

Так, В. Б. Авер'янов стверджує, що функції органів виконавчої влади повинні розглядатись як функції управлінської діяльності [17, с. 258]. Традиційним є поділ функцій на загальні (основні) функції; спеціальні функції, що відображають специфіку або конкретного суб'єкта управління, або керованого об'єкта; допоміжні (обслуговуючі) функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій [17, с. 259].

Існує думка, що в системі виконавчої влади виявляються всі традиційні для принципу поділу влади функції, а саме: нормотворча функція (підзаконна нормотворча діяльність органів виконавчої влади), функція правосуддя (у випадках вирішення спорів органами виконавчої влади та справ про адміністративні правопорушення) і власне функція управління (виконання законів, здійснення безпосередньої управлінської, організаційної діяльності) [18, с. 159].

На думку М. В. Черноголовкіна, структурна складність та особливості виконавчої гілки державної влади такі, що ретельний її аналіз дає змогу дійти висновку про два рівні її функцій [19, с. 8–10].

Перший рівень функцій виконавчої влади охоплює основні функції виконавчої влади, що мають глобальне значення для життя суспільства. Кожна з них визначається об'єктом управління та способом впливу на нього органів виконавчої влади. Це:

суспільний правопорядок і національна (державна) безпека. Цей надзвичайно важливий об'єкт управління, що є необхідною умовою збереження громадянського суспільства і функціонування політичних, економічних і соціальних структур держави, зумовлює такі функції виконавчої влади, як охорона громадського порядку й забезпечення національної (державної) безпеки;

економічна, соціально-культурна, адміністративно-політична сфери (економіка, фінанси, освіта, охорона здоров'я тощо). Функціо-

нування всього названого комплексу можливе лише при постійному управлінському впливі на нього органів виконавчої влади, що виражається в керівництві, підборі кадрів, плануванні, регулюванні тощо. Цей об'єкт визначає регулятивно-управлінську функцію виконавчої влади.

Другий рівень функцій цієї влади становлять ті, що мають допоміжний характер і спрямовані на обслуговування основних функцій, а саме:

нормотворча, що полягає у створенні органами виконавчої влади нормативних актів управління;

оперативно-виконавча, що полягає в тому, що органи виконавчої влади забезпечують реалізацію правових норм, що містяться як у законах, так і в підзаконних актах;

юрисдикційна, яка може бути представлена як діяльність її органів із застосування адміністративних, дисциплінарних, матеріальних і фінансових санкцій до громадян і працівників апарату державного управління, які вчинили правопорушення.

На нашу думку, варто виокремити ще одну функцію допоміжного характеру, а саме сервісну, надання адміністративних послуг, яка спрямована на забезпечення умов для реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб та здійснюється за ініціативою.

Отже, управлінські функції органів виконавчої влади розглядаються як управлінський вплив, що забезпечує об'єкт управління певною орієнтацією, ресурсами та засобами досягнення мети. І. Бачило характеризує його таким чином: розпорядчі дії трьома юридичними формулами – “вирішує”, “встановлює”, “затверджує”; регулюючі дії – “пропонує”, “координує”, “погоджує”, “розглядає”; організаційно-контрольні дії – “організовує”, “забезпечує”, “контролює”; виконавчі дії – “розробляє”, “готує” [20, с. 23–72].

Управлінські функції органів виконавчої влади слід відрізнити від функцій управління, у процесі реалізації яких забезпечується виконання безпосередніх управлінських функцій органу.

Як стверджує Ю. Тихомиров, за допомогою функцій управління більш точно встановлюються причинно-наслідкові зв'язки суб'єкта й об'єкта управління [21, с.187]. В. Авер'янов, поділяючи функції управління на види, які відповідають цілям (завданням) щодо забезпечення керування об'єктів, до функцій управління відносить: цільовстановлюючі функції; ресурсозабезпечувальні функції; організаційно-регулюючі функції; трансформаційні функції [17, с. 260]. Ці функції притаманні не лише органам виконавчої влади, а й органам законодавчої і судової влади при здійсненні ними внутрішньоуправлінської діяльності.

Отже, функції органів виконавчої влади – це провідні напрями діяльності органів виконавчої влади, у яких виражається цільове навантаження та з якими прямо пов'язані обсяг і зміст державно-владних

повноважень, що надаються органам виконавчої влади. Функції органу виконавчої влади та їх зміст обумовлені переважно сутністю виконавчої влади, її природою; цілями і завданнями органу виконавчої влади. Розглянута ієрархія функцій органів виконавчої влади формує їх системне уявлення.

Таким чином, органам виконавчої влади притаманні такі функції: по-перше – одна з основних функцій держави, в якій відображається сутність виконавчої влади; по-друге, функції як провідні напрями діяльності органів виконавчої влади, що поділяються на основні, управлінського впливу та реалізуються у процесі державного управління органів виконавчої влади, допоміжні: нормотворча, оперативна, виконавча, юрисдикційна та функція надання адміністративних послуг; по-третє, функції управління, що встановлюють причинно-наслідкові зв'язки суб'єкта й об'єкта управління.

Виконавча гілка влади є об'єктивною необхідністю для держави й суспільства, без неї державна влада не могла б бути реалізованою. Авторитет же останньої значною мірою залежить від ефективності функціонування її виконавчої гілки, яка покликана здійснювати верховне врядування в суспільстві, управління громадськими справами, виконання рішень законодавчої гілки й забезпечення дотримання законів, формувати та провадити загальну політику держави й окремих її підрозділів, управляти процесами забезпечення життєдіяльності суспільства.

Уваги потребують й інші питання щодо функцій органів виконавчої влади, а саме їх характеристика, ефективність реалізації, взаємозв'язок, що сприятиме визначенню закономірностей та напрямів перспективного розвитку органів виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України : [підручник] / [Битяк Ю. П., Парашук В. М., Дьяченко О. В. та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
2. Коваль Л. В. Адміністративне право / Коваль Л. В. – К., 1998.
3. Зорин В. "Евразийская мудрость от А до Я" [толковый словарь] / Зорин В. – Изд. "Создик" Словарь, Алматы, 2002. – 447 с.
4. Протасов В. Н. Теория права и государства : [Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы] / Протасов В. Н. – М. : Новый юрист, 1999. – 240 с. – (Серия "Подготовка к экзамену").
5. Каск Л. И. Функции и структура государства / Каск Л. И. – Л., 1969.
6. Скакун О. Ф. Теория держави і права : [підручник] / Скакун О. Ф. [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
7. Коркунов Н. М. Русское государственное право : в 2 т. Т. 1 [изд. 6] / Коркунов Н. М. – СПб. : Типогр. М. М. Стасюлевича, 1908. – 623 с.
8. Морозова Л. А. Функции Российского государства на современном этапе / Л. А. Морозова // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 98–108.

9. Теория государства и права : [учебник] / под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юрист, 2005. – 592 с.
10. Талапина Э. Вопросы правового регулирования экономической функции государства / Э. Талапина // Государство и право. – 1999. – № 11. – С. 73–79.
11. Органи державної влади України : [монографія] / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.
12. Політологічний енциклопедичний словник : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.]. – К. : Генеза, 1995. – 400 с.
13. Политологический словарь / под. ред. В. Ф. Халипова. – М. : Высш. шк., 1995. – 192 с.
14. Автономов А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий / Автономов А. С. – М. : ООО Фирма "Инфограф", 1999. – 384 с.
15. Старилев Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы, субъекты / Старилев Ю. Н. – М. : НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2002. – 728 с.
16. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти / К. С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14–15.
17. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / [ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.
18. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Галлиган Д., Полянський В., Старилев Ю. – М. : Юрист, 2002. – 410 с.
19. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Черноголовкин Н. В. – М. : Юрид. лит., 1970. – 216 с.
20. Бачило И. Л. Функции органов управления / Бачило И. Л. – М. : Юрид. лит., 1976.
21. Административное право и процесс: полный курс / Тихомиров Ю. – М. : И-во Тихомирова М. Ю., 2005. – 697 с.
22. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.