

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: СПІВВІДНОШЕННЯ ЗМІСТУ

У статті розглянуто підходи вчених до співвідношення функцій держави і виконавчої влади, визначено потреби врахування специфіки здійснюваної загальної функції при визначенні компетенції органів виконавчої влади, підпорядкованих міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади.

Ключові слова: компетенція, функція, комплекс функцій, повноваження, орган виконавчої влади, публічна адміністрація.

В статье рассмотрены подходы ученых к соотношению функций государства и исполнительной власти, обоснована необходимость учета специфики осуществляемой общей функции при определении компетенции органов исполнительной власти, подчиненных министерствам и другим центральным органам исполнительной власти.

Ключевые слова: компетенция, функция, комплекс функций, полномочие, орган исполнительной власти, публичная администрация.

The approaches of scientists have been described in the aspect of correlation between the functions of the State and functions of the executive power bodies, the attention's been drawn to the necessity of stipulation in the competence of executive bodies, subordinated to the ministries and other central executive authorities, of the performed general function's specifics.

Key words: competence, function, complex of functions, power, executive authority, public administration.

Розвиток суспільних відносин, трансформація державного ладу та правової системи країни неодмінно позначаються на змісті виконуваних функцій держави, що забезпечують державновладний вплив у найважливіших сферах життєдіяльності суспільства. Зміни, що відбуваються в соціально-економічному, політичному, культурному житті країни, об'єктивуються у щоденній діяльності держави та апарату держави, виступають зовнішнім збуджуючим фактором, що має вести до перегляду змісту, співвідношення, переліку функцій держави, що здійснюються через органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (разом – органи публічної адміністрації).

Проблематика визначення змісту та співвідношення функцій держави, апарату держави та його органів були предметом спеціальних юридичних досліджень вчених радянської школи теорії державного управління, науки адміністративного права. Зокрема, на увагу і врахування у сьгоднішньому право- і державотворенні заслуговують праці В. Б. Авер'янова, В. Г. Афа-

насьєва, А. І. Берга, Д. А. Керімова, Б. П. Курашвілі, Б. М. Лазарєва, М. П. Лебєдева, В. С. Петрова та багатьох інших.

Перелік основних функцій, здійснюваних органами державного управління, визначався у кількісному відношенні різними авторами по-різному, проте якісний аналіз пропонованих функцій визначив такі функції: планування, прогнозування, загального керівництва (організації) системою державного управління, нормативного регулювання, безпосереднього управління, координації, контролю та обліку щодо усіх галузей господарства та соціально-культурної діяльності¹. Як видно з наведеного переліку, в *радянський період сфера реалізації функцій державного управління мала однаково всеосяжний вплив на усі сфери життєдіяльності суспільства, що не може визнаватися необхідним у сучасному демократичному суспільстві*, де роль держави має обмежуватися «функціями нічного сторожа», переходити від методів прямого управління до методів регулювання і нагляду, перш за все в економічній сфері.

Радянська школа державного управління залишила у спадок вітчизняній науці адміністративного права детально розроблену теорію функцій державного (радянського) управління, органу апарату держави. Завдяки цьому визначення поняття функції та комплексу управлінських функцій тривалий час дискутувалися провідними вченими і дослідниками, напрацьовано значну джерельну базу. При цьому слід зазначити і здобутки філософсько-правового напрямку пізнання державно-правових аспектів реалізації функцій державного управління (зокрема, щодо тісного переплетення і накладання змісту функцій, створення складних комплексів функцій тощо), які у нерозривному взаємозв'язку з формально-юридичним аналізом нормативно закріплених положень радянського законодавства, доктринальним обґрунтуванням їх змісту і значення становили основу теорії державного (радянського) управління та пострадянської науки адміністративного права.

Заслугує на увагу позиція Б. П. Курашвілі щодо визначення поняття функції управління. «На нашу думку, функція управління – це особливий вид управлінської діяльності, в якого специфічне «технологічне» призначення... Конкретний зміст кожної функції управління пов'язаний також з особливостями об'єктів управління». Це визначення підкреслює важливість урахування специфіки здійснюваної функції та її «продовження з урахуванням даної специфіки» у компетенції (повноваженнях) усіх органів, зокрема виконавчої влади. Зазначений аспект *часто не враховується при визначенні компетенції підпорядкованих міністерствам органів виконавчої влади, у цьому зв'язку виникає потреба перегляду та оновлення компетенційних положень відповідних статусних актів законодавства*.

Із здобуттям незалежності України та прийняттям Основного Закону країни (1996), апарат держави зіткнувся з проблемою самостійного забезпечення реалізації функцій держави, відбулися кардинальні зміни в організації апарату держави, державновладна вертикаль федеративного утворення колишнього СРСР перестала здійснювати нагляд за діяльністю українських республіканських міністерств; а для останніх була ліквідована додаткова ланка «подвійного» підпорядкування союзним міністерствам.

Досліджуючи сучасний зміст та співвідношення функцій держави і виконавчої влади у структурно-функціональному аспекті, з аналізу тексту Конституції України (у чинній редакції з урахуванням внесених змін) вбачається *сутнісне ототожнення окремих функцій держави з функціями виконавчої влади, що покладені, перш за все, на Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади* (ст. 116). Залишаючи поза увагою питання повного ототожнення окремих функцій держави виключно з цією гілкою влади, відзначимо, що сьогодні на Кабінет Міністрів України покладено забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України (п. 1 ст. 116), де фактично відображені складові зовнішніх функцій держави (зовнішньоекономічної, зовнішньополітичної), а також внутрішніх функцій – забезпечення правопорядку в країні, політичної та економічної.

На відміну від наведеного прикладу складеного підходу до нормативної фіксації функцій держави та їх закріплення за відповідними органами державного апарату, наприклад, у п. 8 ст. 116 Конституції України визначена одна зовнішньоекономічна функція держави, організація та забезпечення здійснення якої покладається на Кабінет Міністрів України. Так само одичино закріплено є функція, визначена у п. 9 ст. 116 Конституції України, – спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, якою на Кабінет Міністрів України покладено функцію управління системою центральних та інших органів виконавчої влади. Зазначена функція має визнаватися однією з основних в діяльності Кабінету Міністрів України, адже її реалізація забезпечує єдність виконання законів на території всієї країни, забезпечення реалізації та захисту прав громадян.

Проте аналіз об'єктивно існуючих та нормативно закріплених функцій держави (зокрема, у їх державно-виконавчому сегменті) дозволяє говорити про необхідність чергового оновлення переліку здійснюваних функцій, що є неодмінною умовою розвитку суспільства та інституцій, що забезпечують його життєдіяльність. Відповідна ініціатива може стати корисною під час розробки нових та доопрацювання запропонованих проектів Конституції України.

Важливість такого перегляду з теоретичної точки зору підтверджується тим, що «від правильного розподілу функцій залежать багато інших параметрів системи. Саме функції визначають структуру, зміст, цілеспрямованість системи, розподіл ролей, повноважень та відповідальності будь-якого органу управління системою, будь-якого працівника цього органу»².

З практичної точки зору *необхідність перегляду змісту і співвідношення виконуваних органами виконавчої влади функцій обґрунтовується потребами удосконалення організації, структури, перегляду обсягу компетенції органів виконавчої влади, відмежування у практичній діяльності функцій та здійснюваних на їх виконання повноважень, у тому числі щодо надання певного виду публічних послуг*.

Методичною основою визначення функцій виконавчої влади в обсязі функцій держави може виступити твердження низки вітчизняних і зарубіжних

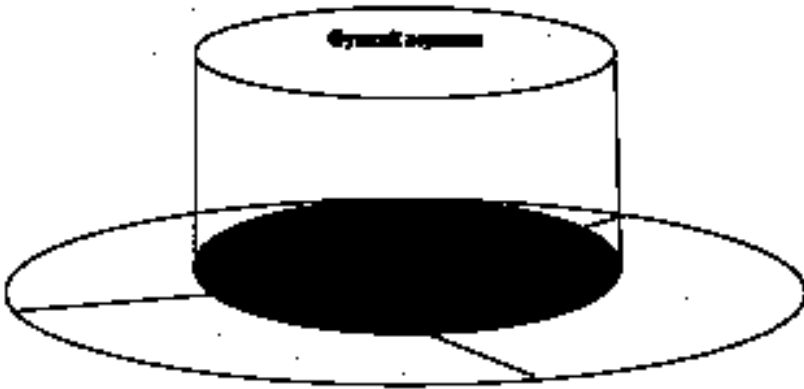


Рис. 1. Проекція функцій держави на функції гілок влади

вчених про те, що до функцій виконавчої влади слід відносити ті, що не належать за своїм змістом ані до законодавчої, ані до судової гілки влади. Проте, підтримуючи підхід В. М. Шаповала щодо умовності розподілу державної влади на гілки та можливості існування органів, існуючих «між» виділеними трьома гілками (зокрема, Центральна виборча комісія), вважаємо пропонуванний підхід таким, що лише опосередковано окреслює коло пошуку. Інакше кажучи, згаданий підхід розглядає сукупність функцій держави як таку, що дорівнює сукупностям (комплексам) здійснюваних функцій законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади, проте *не враховує особливостей реалізації функцій низкою суб'єктів державного управління, діяльність яких справляє істотний вплив на реалізацію функцій органами, що належать до зазначених гілок влади.*

В зонах перетину обсягів понять виконавчої та законодавчої влади знаходиться сфера нормотворчої (переважно підзаконної) діяльності. А в зоні перетину обсягів понять виконавчої та судової влади спостерігається важлива складова – оскарження й захист порушених прав осіб приватного і публічного права несудовими органами, але із застосуванням квазісудового методу (внутрішньоадміністративне оскарження), що слід визнати самостійною функцією виконавчої влади та її органів), а функціонування інституту адміністративної юстиції (спеціального порядку судового захисту прав громадян) – самостійною функцією судової влади, покликаною в судовому порядку захищати порушені права, свободи, інтереси осіб публічного і приватного права від незаконних дій органів публічної адміністрації.

В проекції функцій держави на функції органів виконавчої влади спостерігається часткове неспівпадіння обсягів, що пояснюється виконанням цими

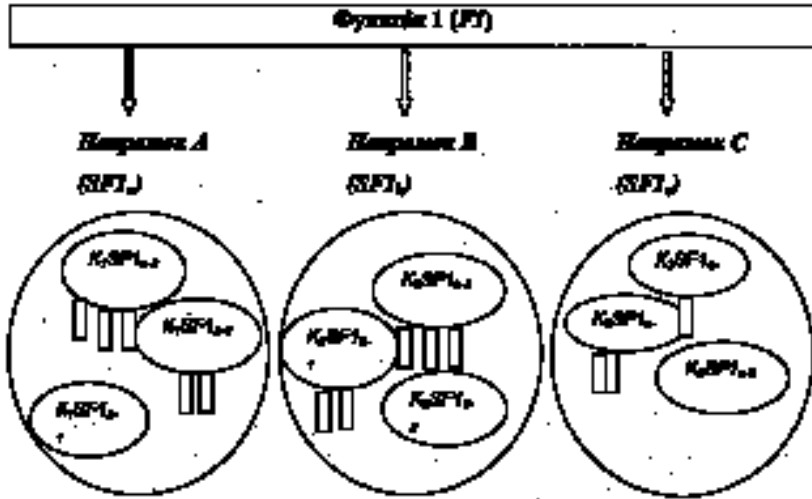


Рис. 2. Схема реалізації функції 1 (F1) органами виконавчої влади за трьома основними напрямками А, В та С.

органами додаткових (недержавних) функцій, реалізація яких є необхідною для досягнення цілей діяльності вказаних органів, забезпечення реалізації компетенції органів виконавчої влади на певній території, забезпечення публічного інтересу тощо.

Питання співвідношення змісту окремої функції виконавчої влади та компетенції конкретних органів виконавчої влади потребує пояснення. Виходячи з твердження про те, що функції не входять до компетенції органу (цю точку зору поділяє, зокрема, В. Б. Авер'янов), вірним є висновок про можливість віднесення до компетенції кількох горизонтально підпорядкованих органів повноважень для реалізації однієї функції виконавчої влади; в свою чергу, цим органам можуть бути вертикально підпорядковані інші органи виконавчої влади, до компетенції яких належатимуть повноваження щодо реалізації певного обсягу заданої функції, реалізація яких має бути предметом нагляду з боку керівного органу. Крім цього, не підпорядковані між собою органи виконавчої влади можуть укладати між собою адміністративні (внутрішні) договори для реалізації окремих функцій у сферах, що мають значне суспільне значення.

Здійснення окремої функції може нормативно розподілятися на основні напрямки, а компетенційно це проявляється у самостійних складових компетенції різних уповноважених органів виконавчої влади. Так, наприклад, функція 1 (F1) має три основні напрямки реалізації: напрямком А (F1_a), напрямком В (F1_b) і напрямком С (F1_c). Тоді відповідні сфери компетенції уповноважених органів виконавчої влади позначатимуться як SF1_a, SF1_b та SF1_c. У відпо-

відних сферах компетенція окремих уповноважених органів позначатиметься як K_1SFI_a - порядковий номер органу, K_2SFI_b тощо (стовпчики біля кіл компетенції позначають підпорядковані органи, що виконують окремі повноваження для реалізації функції/складової функції) (див. рис. 1).

Виходячи з аналізу взаємозв'язків та співвідношення обсягів компетенції зазначених на малюнку органів, зроблено висновок про те, що *компетенція органу виконавчої влади на виконання кожного з напрямків функції 1 має характеризуватися певною самостійністю, адже може бути доручена різним (кільком) органам виконавчої влади. В окремих випадках може мати місце доручення одному органу реалізації усіх напрямків.*

За умови відображення в компетенції відповідних органів виконавчої влади повноважень на реалізацію функції 1 реалізація (R) функції 1 може бути описана формулою:

$$RF1 = RSFI_a + RSFI_b + RSFI_c = R (K_1SFI_{a-1} + K_1SFI_{a-2} + \dots + K_1SFI_{a-n}) + R (K_2SFI_{b-1} + K_2SFI_{b-2} + \dots + K_2SFI_{b-n}) + R (K_3SFI_{c-1} + K_3SFI_{c-2} + \dots + K_3SFI_{c-n});$$

Перетин обсягів компетенції органів виконавчої влади, діяльність яких спрямована на реалізацію кількох функцій виконавчої влади або їх складових, утворює функціональний комплекс; перевірка реалізації таких функцій потребує сумативної перевірки реалізації кожної зі складових:

$$R(F1+F2) = R ((SFI_a + RSFI_b + \dots + RSFI_n) + R (SF2_a + RSF2_b + \dots + RSF2_n));$$

Складність перевірки реалізації функції додатково обумовлюється не дость чіткою визначеністю (а також ототожненням із завданнями, цілями, повноваженнями) функцій органу виконавчої влади в статусних актах законодавства; не завжди чітко простежується взаємозв'язок функцій/частини функції, що виконується підпорядкованим органом, та загальної функції, нагляд за виконанням якої здійснюється керівним органом.

Узагальнюючи вищевикладене, вважаємо доцільним проведення наукових досліджень у напрямку визначення систем органів виконавчої влади, уповноважених реалізовувати повноваження на виконання певної функції органів виконавчої влади, вивчення їх підсистем та формулювання пропозицій щодо удосконалення розподілу між ними повноважень для підвищення ефективності реалізації конкретних функцій.

1. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юрид. лит., 1988. – С. 3–4. 2. Афанасьев В. Г. Системность и общество. – М.: Политиздат, 1980. – С. 146.