

УДК 342.9:321.03

Н. О. Армаш

ДО ПИТАННЯ ПРО ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОЛІТИЧНИХ ДІЯЧІВ

Визначення обсягу та наповнення компетенції державних політичних діячів тісно пов'язане з окресленням основних функціональних характеристик такої посади. У цій статті ми звернемося суто до тих характеристик адміністративно-правового статусу державного політичного діяча, які є визначальними для встановлення його функцій. У різні часи проблемам визначення функцій та компетенції державної служби приділяли увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Л.Р. Біла, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, В.А. Дерещь, С.Д. Дубенко, Д.П. Калаянов, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Є.Б. Кубко, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, І.М. Пахомов, В.П. Петков, С.В. Петков, А.О. Селіванов, О.Ю. Синявська, С.Г. Стеценко, М.М. Тищенко, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, О.І. Щербак, М.К. Якимчук, Н.В. Янюк та деякі інші правознавці. Проте врахування особливостей державних політичних діячів вимагає інших підходів до розуміння сутності функції як правової категорії.

Викладене зумовлює актуальність статті, її важливе теоретичне і практичне значення щодо подальшого розвитку адміністративного права в умовах сучасного державотворення.

Предметом дослідження є визначення функцій державних політичних діячів у межах їх адміністративно-правового статусу.

Функціональне призначення будь-якої посади є визначальним для статусу особи, яка цю посаду обіймає. І.Л. Бачило вважає, що «загальне визначення діяльності суб'єкта (органу або особи) з організації й розвитку підпорядкованого йому колективу з метою досягнення соціально корисного результату можна назвати функцією управління взагалі» [1, с. 40]. Також вона наголошує на тому, що «функції органів управління є первинною, постійною й достатньою категорією, яка виражає цілі системи з урахуванням причинно-наслідкових залежностей об'єкта й суб'єкта в різних підсистемах державного управління» [2, с. 9]. Схожу позицію відстоював і О.Є. Луньов, визначаючи функції управління «своєрідними комунікаційни-

ми каналами, які діалектично поєднують і інтегрують керовану й керівну системи» [3, с. 100]. У свою чергу В.П. Петков зауважує, що «більш продуктивним буде підхід із точки зору реального змісту управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характерних рис та ознак, не обмежуючись юридичною формальною оцінкою... Зважаючи на вищесказане, державне управління – це процес управління суспільством за допомогою виконання функцій держави (законодавчих, судових, оборонних, громадських, організаційних, політичних, розпорядчих, економічних, соціальних, освітніх, зовнішніх) з метою досягнення прогресивного розвитку суспільства та задоволення його потреб» [4].

Функція є втіленням групової належності тих чи інших дій органів виконавчої влади. Вона дає змогу виявити вектор діяльності органу виконавчої влади та очікувані результати його публічної діяльності, «безпосередньо виражає владно-організуючу сутність управління» [5, с. 49].

Окремі автори ототожнюють функції управління з управлінськими діями. Так, Д.Д. Цабрія визначає функції управління як «найбільш важливі, типові та стабільні управлінські дії» [6, с. 10]. Із цього приводу цікавим є приклад Реєстру державних функцій, сформованого Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» на період до 2010 року» від 15.08.2007 № 657-р згідно з результатами комплексного горизонтального функціонального обстеження 61 центрального органу виконавчої влади (функціональне обстеження).

Реєстр державних функцій – це електронна база даних функцій, які виконуються органами виконавчої влади, що містить інформацію про: нормативно-правовий акт, яким затверджена та чи інша функція; орган, за яким закріплено виконання функції; тип функції (нормативно-правове регулювання, контроль та нагляд, управління майном, державна послуга, в тому числі її платність чи безоплатність; сфера функції (інтелектуальна власність, податки тощо) [7]. Акцентуємо увагу на виділенні типу функції та змісту, який вкладається в цю категорію.

Так само помилково підходять до розуміння функцій і, як наслідок, до їх переліку автори Концепції упорядкування системи центральних органів виконавчої влади (Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу). Зокрема, ними пропонується закріпити за кожним із типів органів виключний перелік функцій, який би не створював внутрішнього конфлікту всередині органу через нераціональне поєднання функцій. Функції органу виконавчої влади можуть бути представлені в такій типології:

1) *функції з формування державної політики* (визначення базових пріоритетів і напрямів розвитку, методів їх досягнення, постановка термінів та очікуваних соціально-економічних результатів у певній сфері економіки і суспільного життя);

2) *функції правотворчі* (видання на підставі і на виконання Конституції України, законів України обов'язкових для виконання органами вико-

навчої влади норм і правил, які регулюють відносини в конкретній сфері та поширюються на невизначене коло осіб);

3) *функції правозастосовчі* (видання актів, за допомогою яких вирішуються індивідуальні спори та питання щодо конкретних осіб (особи), які породжують виникнення персоніфікованих адміністративних правовідносин);

4) *функції з контролю і нагляду в установленій сфері діяльності* (здійснення перевірки виконання органами виконавчої влади встановлених Конституцією України, законами України та іншими нормативно-правовими актами загальнообов'язкових правил і норм поведінки в економіці і суспільному житті, встановлення розбіжностей між нормативним і фактичним станом об'єкту контролю, здійснення заходів, спрямованих на приведення об'єкту контролю до нормативного стану);

5) *функції з надання адміністративних послуг* (видача органами виконавчої влади дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності і (або) конкретних дій; реєстрація актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів);

6) *функції з управління об'єктами державної власності* (здійснення повноважень власника відносно природних ресурсів, що перебувають у загальнодержавній власності, державного майна, в тому числі переданого державним підприємствам і установам, а також управління акціями відкритих акціонерних товариств, що перебувають у державній власності).

На наше переконання, визначення саме таким чином державних функцій є яскравою ілюстрацією штучного звуження змісту поняття «функції» та ототожнення їх з управлінськими діями, компетенцією або повноваженнями.

Для більшості державних політичних діячів як у теорії, так і в практиці виконання владних управлінських функцій є другою за значенням після природної для них політичною функцією. Але, як слушно застерігає В.Б. Авер'янов, «важливо уникнути у формулі «владні управлінські функції» занадто вузького тлумачення терміна «управлінські». Для цього доцільно скористатися визначенням «владно-розпорядчі» функції. Таке термінологічне коригування має на меті, по-перше, охопити у вказаній формулі управлінську і неуправлінську діяльність суб'єкта владних повноважень і, по-друге, виключити з кола державно-управлінських функцій функції внутрішньоапаратного управління, котрі не мають жодного відношення до реалізації виконавчої влади. Залишається додати, що характеристика владно-розпорядчих функцій цілком екстраполюється на діяльність органів місцевого самоврядування (головним чином, виконавчих органів місцевих рад), а також на діяльність інших державних і недержавних суб'єктів, на які виконання подібних функцій покладено законодавством.

Наявність у суб'єкта владних повноважень та управлінських функцій означає, що він наділений компетенцією, яка складається з конкретного обсягу цілей, завдань і повноважень, необхідних для здійснення його функцій у сфері публічно-правових відносин. Особливість повноважень ор-

ганів виконавчої влади полягає в тому, що їх управлінські функції завжди мають владний характер, а повноваження поділяються на владні й невіддільні. Звісно, повноваження, що містяться в компетенції органу, обов'язково є владними, оскільки компетенція юридично опосередковує реалізацію виконавчої влади. Такі повноваження відбивають адміністративну правосуб'єктність органу. Поряд із цим його правове становище охоплює й інші види правосуб'єктності, зокрема цивільну правосуб'єктність. У цьому випадку орган діє як юридична особа на засадах не односторонньої владності, а юридичної рівноправності учасників цивільного обігу. Від імені органу виконавчої влади як юридичної особи зазвичай виступає його керівник; також діяти від імені юридичної особи може інший уповноважений її учасник. Обидва названі суб'єкти наділені цивільними правами й обов'язками, які в цивільно-правовій літературі прийнято також називати повноваженнями. Вони впливають із цивільної правосуб'єктності органу виконавчої влади і, звісно, не мають владного характеру» [8, с. 5].

Функції органів публічної влади тісно пов'язані з компетенцією, яка є тим елементом організації роботи, що забезпечує максимальну диференціацію цих органів та унікальність їхнього правового статусу. На відміну від функцій, які формулюються досить загально, компетенція органу публічної влади окреслюється за допомогою максимально конкретних формулювань, котрі дають змогу цілком однозначно відповісти на питання: що має право і що повинен робити цей орган за кожним із доручених йому напрямів суспільного управління з метою цілеспрямованого впорядкування громадського життя згідно з його стратегічними цілями і завданнями [9].

Взагалі єдиної позиції щодо визначення поняття «компетенція» в науковій правовій літературі не існує. Так, за визначенням одних учених, цей термін позначає «сукупність юридично встановлених повноважень, прав та обов'язків певного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, які визначають його місце в системі державних органів [10, с. 293], інші визначають компетенцію тільки як сукупність (перелік) прав та обов'язків [11] чи сукупність повноважень або прав [12, с. 88], існує також думка, що компетенція – це сукупність владних повноважень із вказівкою підвідомчості [13, с. 49]. С.М. Алфьоров зазначає, що «компетенція – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло питань, що вирішуються міністерством, визначається у положенні про відповідне міністерство; відомством – у положенні про відповідне відомство) [14]. Класик російського державознавства Ф.Ф. Кокошкін узагалі пов'язував компетенцію органу чи посадової особи із сукупністю тих юридичних актів, які він може вчиняти від імені держави [15, с. 215–216].

Більш загальне тлумачення було запропоноване Б.М. Лазаревим: компетенція окреслює коло та зміст правового впливу, який може здійснюватись складними адміністративними системами на ті чи інші об'єкти управління [17, с. 115]. Частина науковців стверджують, що поняття «компетенція» і

«повноваження» тотожні [18, с. 121] або ж що «компетенція органів визначається через їх функції» [19].

Інші вчені включають у компетенцію владні повноваження та підвідомчість [20, с. 77]. Більш широко розглядає компетенцію Л.В. Коваль, який зазначає, що саме компетенція визначає предмети відання, права, обов'язки, територіальні межі діяльності кожного окремого органу.

Поглядів на визначення терміна «компетенція» досить багато, але всі вони вказують на те, що «компетенція є певним елементом правового статусу (правового становища) будь-якого державного органу» [11]. Тобто компетенція – це елемент правового статусу, який встановлює сукупність юридично встановлених прав та обов'язків державних службовців та державних політичних діячів, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій. Наведене нами поняття охоплює декілька самостійних характеристик посади, а тому потребує більш детального, розгорнутого аналізу.

Насамперед, це стосується такого визначення, як «сукупність юридично встановлених прав та обов'язків». Що саме мається на увазі? У чинному законодавстві при закріпленні правового статусу будь-якого державного органу або посадової особи наводиться зазвичай перелік їх прав та обов'язків. Залежно від ситуації цей перелік може бути вичерпним або ж містити відсилочні норми, які передбачають можливість установлення прав та обов'язків іншими нормативно-правовими актами. У будь-якому разі йдеться про певний масив, деяку кількість як прав, так і обов'язків суб'єкта. Але вважати компетенцію простим переліком прав та обов'язків було б неправильно, оскільки саме в їх взаємозв'язку можлива ефективна реалізація як самої компетенції, так і функцій у цілому. При цьому не важливо, чи йде мова про взаємозв'язок певного права та обов'язку або ж прав чи обов'язків між собою.

Література

1. Бачило И.Л. Функции органов управления. – М. : Юридическая литература, 1976. – С. 40.
2. Бачило И.Л. Правовые проблемы организации структур и их функций в системе советского государственного управления : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юр. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право» / И.Л. Бачило. – М., 1979. – С. 9.
3. Ответственность в управлении / Отв. ред. А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев. – М. : Наука, 1985. – С. 100.
4. Менеджмент у державному управлінні : [навчальний посібник] / за заг. ред. д-ра юр. наук В.П. Петкова. – Запоріжжя : Юридичний ін-т МВС України, 2001. – 303 с.
5. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К. : Наукова думка, 1979. – С. 49.
6. Цабрия Д.Д. Проблемы установления правового положения органов управления: автореф. дисс... канд. юрид. наук. – М., 1976. – С. 10.
7. Реестр административных услуг // <http://www.center.gov.ua/funkcionalne-obstezhennya/reestr-derzhavnih-ta-administrativnih-poslug.html>
8. Аверьянов В.Б. Нові категорії кодексу адміністративного судочинства України: питання наукового тлумачення / В.Б. Аверьянов // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 5.
9. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: [підручник для студентів вищих навчальних закладів] / за ред. С.Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.

10. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М. : Инфра. – М., 1998. – С. 293.
11. Мельник О.В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2000. – С. 10.
12. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади / О. Крупчан // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2. – С. 48.
13. Бачило И.Л. Функции органов управления. – М. : Юридическая литература, 1976. – С. 145.
14. Лепешкин А.И. Курс советского государственного права / А.И. Лепешкин, А.И. Ким, Н.Г. Митин, П.И. Романов. – М. : Госюриздат, 1962. – С. 88.
15. Власов В.А. Советский государственный аппарат. – М. : Госюриздат, 1959. – С. 49.
16. Алфьоров С.М. Адміністративне право. Загальна частина : [навч. посіб.] / С.М. Алфьоров, С.В. Вашенко, М.М. Долгополова [та ін.]. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
17. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. – М. : Изд-во бр. Башмаковых, 1912. – С. 215–216.
18. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М. : Юридическая литература, 1972. – С. 115.
19. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М. : Юридическая литература, 1975. – С. 121.
20. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14.
21. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М. : НОРМА, 1998. – С. 215.
22. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник для ВУЗов] / Д.Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1993. – С. 77.

А н о т а ц і я

Армаш Н. О. До питання про функціональне призначення державних політичних діячів. – Стаття.

Окреслення обсягу та наповнення компетенції державних політичних діячів залежить від основних функціональних характеристик такої посади. У цій статті ми звернемося суто до тих характеристик адміністративно-правового статусу державного політичного діяча, які є визначальними для визначення його функцій.

Ключові слова: державний політичний діяч, функція, компетенція, посада.

А н н о т а ц и я

Армаш Н. А. К вопросу о функциональном предназначении государственных политических деятелей. – Статья.

Определение объема и наполнения компетенции государственных политических деятелей зависит от основных функциональных характеристик такой должности. В этой статье мы обратимся исключительно к тем характеристикам административно-правового статуса государственного политического деятеля, которые являются определяющими для выделения его функций.

Ключевые слова: государственный политический деятель, функция, компетенция, должность.

S u m m a r y

Armash N. O. On the subject of the functional appointment of state political figures. – Article.

Defining the scope and content of the competence of state politicians, depends on basic functional characteristics such position. In this article, we turn to the characteristics of purely administrative and legal status politician, which are crucial for determining its function.

Key words: state politician, function, competence, position.