

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

ЛАВРЕНОВА Ольга Ігорівна - асистент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття посвячена дослідженню функцій державної служби як центрального органу виконавчої влади. Розкрито зміст поняття «функції органу державного управління». Проаналізовані різні підходи до класифікації функцій органу державного управління.

Ключові слова: функції державної служби, державна служба, адміністративна послуга, контроль, нагляд, управління об'єктами державної власності.

Одним з ключових завдань на сучасному етапі розвитку української держави є становлення такої системи органів виконавчої влади, зокрема на центральному рівні, яка б забезпечувала істотне підвищення ефективності державного управління та якості надання адміністративних послуг. Одним з таких органів є державна служба. Соціальне призначення та основні завдання органу знаходять відображення в його функціях. Проблема визначення функцій державних служб має особливе значення, адже пріоритетними для даних органів є функції з надання адміністративних послуг юридичним та фізичним особам.

Проблематику функцій органу державного управління як у загальному вигляді, так і щодо конкретних суб'єктів розробляли такі науковці, як: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, І.М. Бачило, К.С. Бельський, Н. Домашенков, С.В. Ківалов, Н.Л. Мальцев, А.В. Федотов та інші. Однак, незважаючи на значну увагу з боку вчених до да-

ного питання, питання функцій державної служби як центрального органу виконавчої влади все ще залишається недослідженим.

Метою роботи є дослідження функцій державної служби як центрального органу виконавчої влади, визначення поняття та видів функцій органу державного управління. Особливу увагу в статті приділено дослідженню таких функцій державної служби як: надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, здійснення державного нагляду та контролю, управління об'єктами державної власності, нормотворчість.

Термін «функція» в перекладі з латинської означає «здійснити», «виконати». Функції органів державного управління, так само як і функції двох інших гілок державної влади, є продовженням функцій держави. У теорії держави та права функції держави визначаються як основні напрямки діяльності держави, в яких відображаються та конкретизуються її завдання і цілі, виявляється сутність та соціальне призначення держави у суспільстві. [5, С. 244]

Серед науковців не має єдиного підходу щодо визначення поняття «функції органу державного управління». Існує думка стосовно ототожнення функцій органів державного управління з функціями державного управління. До прикладу, В.Б. Авер'янов визначає функцію органу виконавчої влади як «узагальнюючу характеристику призначення й спрямованості дій органу виконавчої влади, спрямованих на досягнення

об'єктивно обумовлених цілей та завдань державного управління». [9, С. 106] Він також зазначає, що функції органів виконавчої влади повинні розглядатися як функції управлінської діяльності (або управління). Виходячи з такого розуміння поняття функцій органу державного управління В.Б. Авер'янов виділяє такі їх види [6, С. 263]:

1) цілевстановлюючі функції: прогнозування, планування тощо;

2) ресурсозабезпечувальні функції: фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення тощо;

3) організаційно-регулюючі функції: керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо;

4) трансформаційні функції: організаційне проектування, реорганізація, організаційний розвиток, раціоналізація, організаційна діагностика тощо.

Проте більшість науковців усе ж розмежують поняття «функції органів державного управління» з поняттям «функції державного управління». Така позиція видається більш вдалою. Адже незважаючи на тісний зв'язок між функціями управління загалом та функціями конкретних органів державного управління, ці поняття все ж не є тотожними. Як зазначає Н. Домашенков, функції, покладені на конкретний орган, є похідними від функцій управління та закріплюються за органом владним, вольовим шляхом, причому завжди з зазначенням об'єкта, на який кожна функція спрямована [10, С. 27].

Такої ж думки притримується і російський адміністративіст А.В. Федотов, говорячи про те, що функції державних органів – це насамперед «напрямки діяльності з реалізації «зовнішніх» цілей, що стоять перед державою та її органами. У свою чергу, «функції управління» можна розглядати тільки як такий вид діяльності, який потрібен для внутрішньої організації та впорядкування роботи якогось державного органу. Звідси ми бачимо, що основним критерієм визначення сутності поняття «функція державного органу» є саме соціально значуща діяльність державного органу, що проявляється у зовнішній системі відносин» [13, С. 5].

К.С. Бельський визначає дане поняття «як провідні напрямки в діяльності органів виконавчої влади... Кожна функція як певний вид діяльності виконавчої влади характеризується відомою самостійністю, однорідністю та повторюваністю. Кожна функція має свою сферу дії і здійснюється, як правило, відповідними методами. Функції відображають зміст діяльності виконавчої гілки державної влади і певною мірою характеризують її сутність» [8, С. 15].

Таким чином, функції органу державного управління можна визначити як провідні напрямки діяльності органу державного управління, що характеризуються певною стабільністю і відображають основні завдання і соціальне призначення даного органу.

Стосовно класифікації функцій органу державного управління також не має однастайності в думках науковців. Так, К.С. Бельський зазначає, що функції органів виконавчої влади здійснюються на двох рівнях. Функції, що відповідають першому рівню визначаються об'єктом управління і способом впливу на нього органів виконавчої влади. До таких автор відносить наступні функції:

1) функція охорони громадського порядку і забезпечення національної (державної) безпеки;

2) регулятивно-управлінська функція, що представляє собою діяльність «публічних служб» по керівництву економікою, фінансами, культурою, освітою, охороною здоров'я, обороною, внутрішніми і зовнішніми справами держави;

3) функція забезпечення прав і свобод громадян.

Функції, що відносяться до другого рівня мають допоміжний, інструментальний характер і спрямовані на обслуговування кожної з основних функцій. До таких функцій автор відносить: нормотворчість, застосування правових норм та юрисдикційну функцію [8, С. 16-19].

Н.Л. Мальцев, говорячи про функції органу державного управління поділяє дані функції на дві групи: загальні та специфічні [11, С. 29-30]. До загальних він відносить наступні функції:

1) організаційно-структурна – формування інституційної структури управління та впровадження оптимальних форм взаємодії всередині системи, а також між системою та об'єктом управління;

2) планування – розробка змісту конкретних заходів по реалізації поставлених цілей та завдань, визначення конкретних виконавців та ресурсів, а також строків виконання;

3) регулювання (нормативне та регулятивне) – нормативне регулювання передбачає розробку та прийняття підзаконних нормативно-правових актів, при оперативному регулюванні вирішуються конкретні управлінські завдання, реалізуються конкретні повноваження органів;

4) контроль – аналіз ходу виконання управлінських дій з точки зору ефективності та результативності вирішення завдань та досягнення поставлених цілей.

Специфічні функції автор виділяє залежно від особливостей об'єкта регулювання (економіка, зовнішня політика, культура тощо).

Діюче законодавство також поділяє функції органів державного управління на певні види. Зокрема, аналізуючи Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [1], можна прийти до висновку, що законодавець поділяє всі функції центральних органів виконавчої влади на чотири групи:

1) формування та реалізація державної політики у визначеній сфері;

2) надання адміністративних послуг;

3) здійснення державного нагляду (контролю);

4) управління об'єктами державної власності.

На нашу думку, така класифікація функцій може бути застосована не тільки до центральних органів виконавчої влади, а й до будь-яких органів державного управління. Проте вона потребує певних коректив. Так, функція формування та реалізації державної політики у визначеній сфері є досить специфічною. Така функція притаманна лише такому типу органів державного управління, як міністерства. А тому вона не може бути застосована до інших

органів державного управління. Також у даному переліку не згадана така важлива функція як нормотворчість. Дана функція притаманна будь-якому органу державного управління. Без прийняття правових актів неможливе його ефективне функціонування.

З огляду на вищесказане, пропонується поділяти функції органу державного управління на наступні групи:

1) нормотворчість;

2) надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам;

3) здійснення державного нагляду та контролю;

4) управління об'єктами державної власності.

Перша група функцій органів державного управління охоплює функції з нормотворчості. Нормотворчість – це офіційна діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства по встановленню, зміні, призупиненню і скасуванню правових норм, їх систематизації [12, - С. 342].

Для органів державного управління, зокрема для державних служб, дана функція проявляється у прийнятті підзаконних нормативно-правових актів та спрямована на нормативне впорядкування та конкретизацію норм актів вищої юридичної сили. Підзаконні нормативно-правові акти приймаються на підставі та на виконання Конституції та законів України. Саме за допомогою їх прийняття і здійснюються державно-владні повноваження органів державної влади, конкретизується їх владне волевиявлення щодо регулювання суспільних відносин. Тоді як закони містять лише загальні норми, підзаконні нормативно-правові акти конкретизують і доповнюють їх, забезпечуючи найбільш повне регулювання всіх сфер суспільного життя.

Наступною групою функцій є функції з надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. Необхідно зазначити, що відповідно до законодавства для державних служб дані функції мають пріоритетне значення. Більшість функцій державних служб має складати функції з надання адміністративних послуг фізич-

ним і юридичним особам. Адміністративна послуга визначається як 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.

Наведемо декілька прикладів здійснення функцій з надання адміністративних послуг державними службами. Так, до функцій Державної пробірної служби України відноситься видача, переоформлення, анулювання ліцензій, видача копії та дублікату ліцензій на провадження господарської діяльності зі збирання, первинної обробки відходів і брухту дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння. Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України здійснює функції з видачі дозволів на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; дозволів на початок виконання робіт підвищеної небезпеки та початок експлуатації (застосування) машин, механізмів. Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України здійснює функції щодо державної реєстрації ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та готових кормів; щодо державної реєстрації ГМО – джерел харчових продуктів, кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, які містять ГМО або отримані з їх використанням, а також державної реєстрації харчових продуктів.

Для розуміння функцій по здійсненню державного нагляду та контролю, необхідно охарактеризувати дані поняття. У юридичній літературі досить обговорюваною є проблема розмежування понять «контроль» та «нагляд». В.Б. Авер'янов, вказуючи на тісний зв'язок між даними поняттями, говорить про те, що нагляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю, до особливостей якого належить те, що:

1) нагляд здійснюється державними органами стосовно об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується організаційно підпорядкованих суб'єктів;

2) у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за

результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні;

3) адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами [6, С. 349-350].

С.В. Ківалов зазначає, що адміністративний нагляд є специфічним видом контролю, проте між даними поняттями все ж є суттєва різниця. Крім усіх перелічених відмінностей, він додає також те, що у процесі контролю перевіряється законність і доцільність діяльності, а нагляд обмежується лише перевіркою законності. При цьому при здійсненні контролю відповідні органи можуть втручатись в оперативно-господарську та виробничу діяльність підконтрольного об'єкта, а органи нагляду таких повноважень не мають [7, С. 304-305].

Необхідно відзначити також те, що у чинному законодавстві поняття «контроль» та «нагляд» загалом не розмежовуються. У Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994р. державний санітарно-епідеміологічний нагляд визначається як діяльність органів державної санітарно-епідеміологічної служби по контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та по застосуванню заходів правового характеру щодо порушників [3]. Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 р. також визначає поняття «нагляд» через поняття «контроль». Відповідно до даного Закону, адміністративний нагляд – це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ [4].

У дану групу функцій необхідно також включати функції з проведення моніторингу. Погоджуємось з думкою В.Б. Авер'янова,

який розглядає моніторинг як певну форму контролю, яку за наслідками впливу, можна віднести до його пасивної форми. «Застосування моніторингу пов'язують з відслідковуванням ситуації чи процесу в сфері управлінської діяльності, впливу прийнятих управлінських рішень, правових актів на суспільні відносини. При цьому використовуються методи не стільки перевірок, ревізій, скільки спостереження та аналізу» [6, С. 351].

Слід зазначити, що всі державні служби так чи інакше реалізують функції по здійсненню контролю та нагляду у визначеній сфері. До прикладу, на Державну міграційну службу України покладено функції по здійсненню державного контролю за дотриманням законодавства у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців, у випадках, передбачених законодавством, притягнення порушників до адміністративної відповідальності. Державна авіаційна служба України здійснює контроль за додержанням законодавства у сфері повітряних перевезень вантажів, небезпечних вантажів, товарів військового призначення, товарів подвійного призначення; здійснює нагляд за проведенням виконання випробувальних польотів цивільних повітряних суден. Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України здійснює державний фітосанітарний контроль та нагляд. Державна служба геології та надр України здійснює моніторинг мінерально-сировинної бази, геологічного середовища та підземних вод.

Останньою групою функцій є функції по управлінню об'єктами державної власності. Обов'язковою ознакою таких об'єктів державної власності є приналежність їх до сфери відання відповідного органу. Для державних служб вказані функції є найменш чисельними серед інших виконуваних ними функцій. Проте кожна державна служба виконує функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери її управління.

Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власнос-

ті» від 21.09.2006 р., управління об'єктами державної власності – це здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними цим Законом, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб [2].

До об'єктів управління державної власності відносяться:

- майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління;
- майно, яке передане державним комерційним підприємствам, установам та організаціям;
- майно, яке передане державним господарським об'єднанням;
- корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій;
- державне майно, що забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України;
- державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію;
- державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій;
- безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду.

Таким чином, можна зробити висновок, що функції органу державного управління – це провідні напрямки діяльності органу державного управління, що характеризуються певною стабільністю і відображають основні завдання і соціальне призначення даного органу. Їх можна поділити на такі групи: надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду та контролю, управління об'єктами державної власності, нормотворчість. Для державних служб пріоритетною є функція надання адміністративних послуг юридичним та фізичним особам.

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено дослідженню функцій державної служби як центрального органу виконавчої влади. Розкрито зміст поняття «функції органу державного управління». Проаналізовано різні підходи до класифікації функцій органу державного управління.

SUMMARY

The article studies the functions of public service as a central body of executive power. The meanings of «functions of public administration» are discovered. Different approaches to the classification of the functions of public administration are analyzed.

Література:

1. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011-№ 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – ст. 385.
2. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 № 185-V // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 195.
3. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – ст. 218.
4. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994-№ 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – ст. 455.
5. Загальна теорія держави і права / За редакцією проф. М. В. Цвіка, доц. В. Д. Ткаченка, проф. О. В. Петришина. – Харків: «Право», 2002. – 432 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: - В. Б. Авер'янов (голова). – К: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
7. Административное право Украины: Учебник / Под общ. ред. С.В. Кивалова. – Х.: Одиссей, 2005. – 880 с.
8. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14-21.
9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
10. Домашенков Н. Управленческие функции государственных органов / Н. Домашенков // Закон и право. – 2000. – №7. – С. 26-30.
11. Мальцев Н.Л. К вопросу о понятии «функции публичной власти» / Н.Л. Мальцев // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2009. – №1-3. – С.25-33.
12. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. – 2-ге видання / О.Ф. Скакун. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 520с.
13. Федотов А.В. Функция государственного органа: к вопросу интерпретации / А.В. Федотов // История государства и права. – 2009. – № 5. – С. 5-6.