

УДК 342.9

## ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНИХ АГЕНТСТВ УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ ЗМІСТ ПОНЯТТЯ ТА ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ

Коваленко Л.А., аспірант  
кафедри конституційного та адміністративного права  
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

Стаття присвячена дослідженню правової природи функцій державних агентств України. Проаналізовано основні підходи вітчизняних та зарубіжних науковців до визначення та класифікації функцій органів державного управління. Акцентовано увагу на характеристиці основних функцій державних агентств України як центральних органів виконавчої влади.

**Ключові слова:** функції державного управління, державні агентства, прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, контроль.

Статья посвящена исследованию правовой природы функций государственных агентств Украины. Проанализированы основные подходы отечественных и зарубежных ученых к определению и классификации функций органов государственного управления. Акцентировано внимание на характеристике основных функций государственных агентств Украины как центральных органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** функции государственного управления, государственные агентства, прогнозирование, планирование, организация, регулирование, координация, контроль.

Kovalenko L.A. FUNCTIONS OF STATE AGENCIES OF UKRAINE: LEGAL MAINTENANCE OF CONCEPT AND GOING NEAR CLASSIFICATION

The article is sanctified to research of legal nature of functions of state agencies of Ukraine. The basic going of home and foreign scientists is analyzes near determination and classification of functions of bodies of state administration. Attention is accented on description of basic functions of state agencies of Ukraine as central executive bodies.

**Key words:** functions of state administration, state agencies, prognostications, planning, organization, adjusting, co-ordination, control.

Одним із головних напрямів становлення та розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави є визначення ролі й місця органів виконавчої влади у механізмі державної влади. Важливою характеристикою будь-якого владного інституту є здійснювані ним функції, адже саме у функціях найяскравіше проявляється його соціальна спрямованість. Зауважимо, що функції державних агентств як центральних органів виконавчої влади України майже не були об'єктом спеціального дослідження, проте функції органів державної влади та, зокрема, функції органів виконавчої влади ґрунтовно вивчалися багатьма вченими як радянського періоду, так і періоду сучасної України. Тому доцільним буде екстраполювати досліджені особливості функцій органів виконавчої влади на функції державних агентств України із викремленням їх специфічних особливостей.

Слід зазначити, що саме поняття «функція» походить від латинського «functio» і в сучасній словниковій літературі характеризується як «призначення, роль чого-небудь».

В юридичній літературі вживаються такі поняття, як «функція органу виконавчої влади» і «функція державного управління». Оскільки за загальним правилом суб'єктом державного управління є система органів виконавчої влади, то, зрозуміло, що саме органи виконавчої влади здійснюють функції державного управління. Тому надалі в нашій роботі функції центральних органів виконавчої влади та функції державного управління розглядатимуться як тотожні поняття.

В теорії держави поняття «функції управління» трактується з трьох основних позицій:

1) Як цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Так, на думку Д.Н. Бахраха, функція управління – це конкретний напрям управління (організуючого, регулюючого, контролюючого) впливу державного управ-

ління на об'єкт управління [1, с. 38]. Схожої думки дотримується і Г.В. Атаманчук: функція управління – це реальний, силовий, цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив на явища, відношення, стани, на який останні реагують і який вони сприймають [2, с. 26].

2) Як частина управлінської діяльності. Так, на думку В.Я. Малиновського, функції державного управління – це складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління [3, с. 202].

3) Як напрями діяльності. Так, К.С. Бельський вважає, що функції – провідні напрями в діяльності органів виконавчої влади; в них виражені цільове навантаження цієї гілки державної влади і з ними напрямом пов'язаний обсяг державно-владних повноважень, якими наділяються органи виконавчої влади [4, с. 15]. На нашу думку, це найбільш правильна позиція, адже за допомогою функції визначається саме напрям, в рамках якого забезпечується діяльність органу державної влади.

Узагальненням розуміння поняття «функції державних агентств» може стати така конструкція: функції державних агентств – це законодавчо закріплені основні напрями діяльності державних агентств, за допомогою яких реалізуються поставлені перед ними завдання.

Значення функцій досить влучно окреслив В.Б. Авер'янов: функціональний аналіз є найбільш глибоким за ступенем проникнення у зміст і найвищим за рівнем теоретичного узагальнення аспектом дослідження державного управління. Його застосування створить можливість для з'ясування задач та ролі держави, а також її окремо взятих органів [5, с. 17].



Ц.А. Ямпольська наголошувала на тому, що питання функцій апарату управління складало рушійну пружину науки управління і що потрібно поширити функціональний підхід на вивчення всієї системи управлінських органів [6, с. 14].

Підсумовуючи, додамо, що без чіткого визначення функцій державних агентств неможлива ефективна реалізація їхніх завдань.

Існує велика кількість доктринальних класифікацій функцій в залежності від того, який критерій покладений в їхню основу.

Така різноманітність пояснюється тим, що вчені при виділенні видів функцій акцентують свою увагу на тій чи іншій їхній характеристиці. Обґрунтовуючи думку, що дати вичерпну класифікацію функцій управління неможливо, І.А. Василенко зазначає, що кожна функція в процесі більш детального розгляду може бути розчленована на декілька підфункцій, кожна з яких в свою чергу – на більш вузькі задачі тощо. Тому більшість авторів обмежуються характеристикою найбільш загальних функцій адміністративно-господарського управління [7, с. 94].

Так, на думку Г.В. Атаманчука, залежно від спрямованості й місця впливу можна виділити внутрішні й зовнішні функції управління.

Внутрішні функції державного управління уособлюють управління всередині державної управлінської системи й зумовлені багаторівневою і різнокомпонентною побудовою держави як суб'єкта управління, актуальністю впорядкування та активізації дій його підсистем та ланок.

Зовнішні функції державного управління характеризують безпосередньо процес впливу органів державної влади на об'єкти управління [2, с. 23–24].

Французький науковець Б. Гурне у праці «Державне управління» класифікував функції управління, виходячи із завдань, покладених на органи державного управління. За цим критерієм він виділяв такі види функцій:

- головні, що кореспондують прямим потребам суспільства (наука, оборона, правосуддя, соціальна політика тощо);

- допоміжні, які виникають із внутрішніх потреб управлінської системи (контроль, управління персоналом, бухгалтерський облік тощо);

- командні, у яких проявляється застосування владного впливу органів державної влади (підготовка програм, організація зв'язків з громадськістю тощо) [8, с. 19].

С.М. Алфьоров за основу класифікації функцій бере аналіз їх результатів, які досягаються в процесі здійснення виконавчої влади. За цим критерієм він виділяє такі види функцій сучасної виконавчої влади:

- виконавча (правозастосувальна) функція виконання законів;

- правозахисна функція;

- соціально-економічна функція, тобто створення умов для розвитку господарського будівництва, соціально-культурного й адміністративно-політичного управління, ще цю функцію можна назвати забезпечувальною, оскільки вона спрямована на забезпечення добробуту населення;

- функція забезпечення законності і дотримання конституційного порядку в державі;

- регулятивна функція, в рамках якої здійснюється: керівництво, контроль, координація, планування, облік, прогнозування в державі;

- нормотворча функція, в рамках якої органи виконавчої влади здійснюють прийняття підзаконних нормативних актів;

- охоронна (юрисдикційна) функція означає, що органи виконавчої влади наділені повноваженнями щодо застосування до юридичних та фізичних осіб державного примусу [9, с. 40–41].

Спостерігаються й інші підходи до розмежування функцій органів виконавчої влади.

Та все ж більшість вчених обґрунтовано обстоюють класифікацію функцій державного управління на такі види: прогнозування, планування, організація, координація, регулювання, контроль. Вказані функції є основними, притаманними будь-якому управлінню, незалежно від того, на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються.

Охарактеризуємо зазначені функції відносно державних агентств України.

*Функція прогнозування.* Прогнозування можна визначити як наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів, властивих суб'єкту і об'єкту управління [10, с. 421]. Прогнозування цілком обґрунтовано називають основоположною функцією управління. З метою належної реалізації органами державної влади вказаної функції управління законодавцем прийнято Закон України «Про державне регулювання та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року №1602-III, відповідно до статті 5 якого: прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку розробляються на основі комплексного аналізу демографічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, конкурентоспроможності вітчизняної економіки, оцінки досягнутого рівня розвитку економіки і соціальної сфери та з урахуванням впливу зовнішніх політичних, економічних та інших факторів і очікуваних тенденцій зміни впливу цих факторів у перспективі [11].

Функція прогнозування знаходить своє відображення в індивідуальних положеннях про державні агентства. Так, відповідно до пункту 31 Положення про Державне агентство водних ресурсів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 393, Держводагентство відповідно до покладених на нього завдань розробляє довгострокові прогнози та пропозиції щодо основних напрямів розвитку гідротехнічної меліорації земель та використання меліорованих угідь [12]. Результатом реалізації вказаної функції можна назвати прийняття Верховною Радою України Закону України «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року» від 24 травня 2012 року № 4836-IV [13].

Таким чином, функція прогнозування є фундаментом, основою, яка закладає довгострокові цілі розвитку певних сфер суспільного життя, дозволяє передбачити наслідки діяльності та виявити показники ефективності.

*Функція планування* тісно пов'язана з функцією прогнозування і є об'єктивним її продовженням. Вказана функція полягає у визначенні мети, напрямів, завдань, засобів реалізації тих чи інших процесів (соціальних, економічних, політичних, культурних тощо). розробленні програм, за допомогою яких повинна бути досягнута мета. Так, відповідно до підпункту 4 пункту 11 Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затвердженого Постановою Кабінету

Міністрів України від 8 жовтня 2014 року № 521, Голова Держлісагентства подає на затвердження Міністрові аграрної політики та продовольства плани роботи Держлісагентства [14].

Сутність *функції організації* цілком слушно визначив В.Я. Малиновський: організаційна функція державного управління – це процес створення управлінської структури, що дає можливість працівникам ефективно взаємодіяти для досягнення мети організації [3, с. 263]. Мета цієї функції – сформувати керуючі та керовані системи. а також зв'язки й відносини між ними. На особливості цієї функції, що вирізняє її з-поміж інших функцій державного управління, наголошує Ю.П. Битяк: це єдина функція, яка забезпечує взаємозв'язок і ефективність усіх інших функцій управління. Для ефективного функціонування будь-якого органу влади необхідні, перш за все, досконалі внутрішні зв'язки [15, с. 127]. Організація у вузькому сенсі – це впорядкування структури органів держави, штатів, персоналу, процесів державного управління з метою забезпечення належного функціонування органів державного управління. Ця функція здійснюється безпосередньо після реалізації функції планування. Так, відповідно до підпунктів 11, 12, 19, 20 пункту 10 Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 492, Голова агентства:

1) признає на посаду та звільняє з посади у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату Агентства (якщо інше не передбачено законом);

2) приймає на роботу та звільняє з роботи у порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників Агентства;

3) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату Агентства;

4) утворює комісії, робочі та експертні групи [16].

*Функція регулювання* – це встановлення обов'язкових правил і процедур для об'єктів управління та різноманітних суб'єктів права з метою забезпечення громадського порядку, безпеки, рівності учасників економічних відносин, забезпечення дотримання прав і свобод громадян тощо. Формою реалізації вказаної функції є, зокрема, прийняття нормативно-правових актів, встановлення конкретних процедур управління (сертифікація, ліцензування, реєстрація тощо), встановлення механізму контролю за виконанням приписів. Так, відповідно до пункту 10 частини 4 Положення про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 676, Державне агентство з енергоефективності України, згідно з покладеними на нього завданнями, забезпечує розроблення державних норм, правил, технічних регламентів та стандартів у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлювальних джерел енергії та альтернативних видів палива [17].

Під *функцією координації* розуміють забезпечення узгодженої роботи органів виконавчої влади, підвідомчих їм суб'єктів та об'єктів з метою найбільш ефективного виконання їх спільних або взаємопов'язаних завдань. Прикладом практичної реалізації функції координації може

слугувати спільний Наказ Міністерства юстиції України та Держінформнауки України від 7 вересня 2011 року № 2075/5/110 «Про затвердження Положення про Міжвідомчу комісію з питань вдосконалення повноважень центрального засвідчувального органу у перехідний період та підготовки проекту акта Кабінету Міністрів України щодо передачі Міністерству юстиції України програмно-технічного комплексу центрального засвідчувального органу та документованої інформації» [18].

За допомогою *функції контролю* забезпечується інформування суб'єктів управління про дійсний стан виконання завдань. Контроль починається з одержання інформації про дійсний стан керованого об'єкта та закінчується прийняттям рішень, які передбачають відповідну корекцію системи управління для досягнення запланованої мети. Так, відповідно до пункту 9 Положення про Державне агентство водних ресурсів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 393, Держводагентство, згідно з покладеними на нього завданнями, здійснює контроль за дотриманням режимів роботи водосховищ, водогосподарських систем і каналів [12].

Аналіз Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» дає змогу класифікувати функції центральних органів виконавчої влади на функції з формування державної політики, функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, функції з управління об'єктами державної власності та контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства. Функція з формування державної політики Законом покладена на міністерства. Так, відповідно до пункту 2 статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»: міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [19].

Прикладом реалізації державними агентствами функції з надання адміністративних послуг може слугувати видача Державним агентством з енергоефективності та енергозбереження свідоцтва про належність палива до альтернативного, порядок якої передбачений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2004 року № 1307 «Про порядок видачі свідоцтва про належність палива до альтернативного» [20].

Відповідно до частини 2 статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»: якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство [19]. Таким чином, функція з управління об'єктами державної власності є для державних агентств пріоритетною. Відповідно до статті 1 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V 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 [21].

Функція контролю є найменш чисельною з перелічених функцій державних агентств і охарактеризована нами вище.

Окрім вищенаведених класифікацій, доцільно також диференціювати функції державних агентств на внутрішні та зовнішні, залежно від спрямованості й території впливу. Так, до зовнішніх функцій можна віднести такі функції державних агентств, як здійснення в межах повноважень, передбачених законом, міжнародного співробітництва, підготовка пропозицій щодо укладення та денонсації договорів, укладення міжнародних договорів України міжвідомчого характеру, забезпечення виконання взятих Україною зобов'язань за міжнародними договорами з питань, що належать до компетенції державних агентств, представництво України в роботі міжнародних організацій у відповідних сферах тощо.

До внутрішніх функцій доцільно відносити функції, спрямовані на регулювання внутрішньодержавних суспільних відносин. Це, зокрема, здійснення державного управління у відповідній галузі народного господарства, організація видачі спеціальних дозволів, ліцензій, здійснення управління об'єктами державної власності, розгляд справ про адміністративні правопорушення тощо.

Отже, функції державних агентств можна визначити як основні напрями діяльності державних агентств. Не зважаючи на всю багатогранність підходів до визначення функцій, можна виокремити три основні підходи до їх розуміння:

- 1) функція як напрям діяльності;
- 2) функція як цілеспрямований вплив;

3) функція як складова частина управлінської діяльності.

Охарактеризувавши всю різноманітність підходів до класифікації функцій, зробимо висновок, що основними функціями державних агентств України є: прогнозування, планування, організація, координація, регулювання, контроль.

Функціональний аналіз державних агентств сприяє проникненню у політико-правову природу державних агентств. Лише визначивши та детально дослідивши функції державних агентств, можна скласти уявлення про обсяг, характер і зміст їхньої діяльності та перспективні шляхи вдосконалення.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Административное право : [учебник] / [Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков]. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 816 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

4. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право – 1997. – № 3 – С. 14–21.

5. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

6. Ямпольская Ц.А. Вступительная статья в кн: Старосьцяк Е. Элементы науки управления / Ц.А. Ямпольская. – М. : Прогресс, 1965. – С. 14–15.

7. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : [учебное пособие] / И.А. Василенко. – 2-е изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Издательская корпорация «Логос», 2001. – 200 с.

8. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер.з франц. В.Й. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165 с.

9. Алфьоров С.М. Адміністративне право України. Загальна частина : [навч. посібник]. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

10. Макаренко А.В. Адміністративне право : [навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц.] / А.В. Макаренко. – К. : КНЕУ, 2008. – 264 с.

11. Закон України «Про державне регулювання та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року № 1602-III.

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України» від 20 серпня 2014 року № 393 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 71. – С. 34. – Ст. 1995.

13. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року» від 24 травня 2012 року № 4836-IV // Офіційний вісник України. – 2012. – № 46. – С. 24. – Ст. 1800.

14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України» від 8 жовтня 2014 року № 521 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 82. – С. 73. – Ст. 2333.

15. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України» від 1 жовтня 2014 року № 492 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 80. – С. 14. – Ст. 2269.

17. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України» від 26 листопада 2014 року № 676.

18. Наказ Міністерства юстиції України та Держінформнауки України від 7 вересня 2011 року № 2075/5/110 «Про затвердження Положення про Міжвідомчу комісію з питань вдосконалення повноважень центрального засвідчувального органу у перехідний період та підготовки проекту акта Кабінету Міністрів України щодо передачі Міністерству юстиції України програмно-технічного комплексу центрального засвідчувального органу та документованої інформації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0110323-11>.

19. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166– VI // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 66.

20. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок видачі свідоцтва про належність палива до альтернативного» від 5 жовтня 2004 року № 1307 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 40. – С. 26. – Ст. 2633.

21. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року 185-V // Офіційний вісник України. – 2006. – № 41. – С.62. – Ст. 2726.