

5. Четвериков В.С. Административное право / В.С. Четвериков. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. – 512 с.

6. Бахрах Д.Н. Административное право России: Ученик / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов, А.В. Демин. – М.: Норма – Инфра-М, 2002. – 623 с.

7. 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.

8. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у двох томах / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К.: Юридична думка. – Том 1: Загальна частина, 2004. – 584 с.

9. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник / В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2009. – 608 с.

УДК 342.97

Н.О. Армаш

■ **ВИЗНАЧЕННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНИХ
ПОЛІТИЧНИХ ДІЯЧІВ В МЕЖАХ
ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ**

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.*

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.*

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.

Keywords: *state politician, function, competence and position.*

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 політич-

ного діяча, які є визначальними для визначення його функцій. В різний час 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. Дерещ, 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 особливосте державних політичних діячів вимагає інших підходів до розуміння сутності функцій як правової катенорії.

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

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в сфері реалізації публічно-владних повноважень органами державної влади в межах адміністративно-правових відносин.

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

Державна влада являє собою насамперед прояв чієїсь волі. Володарювати означає нав'язувати свою волю іншим. Державна влада передбачає також підпорядкування, а підпорядкування досить часто поєднується із застосуванням сили. Тобто для того, щоб володарювати, потрібно мати не тільки волю, але і мати певну силу [1, с. 5]. Кожен орган державної влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності.

Функціональне призначення будь-якої посади є визначальною 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". [2, 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 у різних підсистемах державного управління" [3, с. 9]. Схожу позицію відстоював і О.Є. Луньов, визначаючи функції управління "своєрідними комунікаційними каналами, які діалектично поєднують й інтегрують керовану й керівну системи" [4, с. 100] У свою чергу, В.П. Петков зауважує, що "більш продуктивним буде підхід з точки

зору реального змісту управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характерних рис й 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" [5].

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" [6, 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" [7, 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 р. № 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; сферу функції (інтелектуальна власність, податки тощо) [8]. 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 у такій типології:

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

2) *функції правотворчі* (видання на підставі і на виконання Конституції України, законів України, обов'язкових для виконання органами виконавчої влади норм і правил, які регулюють відносини у 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 знаходяться в загальнодержавній власності, державного майна, у тому числі переданого державним підприємствам і установам, а також управління акціями відкритих акціонерних товариств, що знаходяться 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 повноваженням.

Для більшості державних політичних діячів, як в теорії, так і в практиці виконання владних управлінських функцій є другою за значенням після природної для них політичної функції. Але, як слушно застерігає В.Б. Авер'янов "важливо уникнути у формулі "владні управлінські функції" занадто вузького тлумачення терміну "управлінські". Для цього доцільно скористатися визначенням "владно-розпорядчі" функції. Таке термінологічне коригування має на меті, по-перше, охопи-

ти 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 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 органів виконавчої влади полягає у тому, що їх управлінські функції завжди мають владний характер, а повноваження поділяються на владні й невідні. Звісно, повноваження, що містяться у 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 у цивільно-правовій літературі прийнято також називати повноваженнями. Вони впливають із цивільної правосуб'єктності органу виконавчої влади і, звісно, не мають владного характеру" [9, с. 6].

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 дати цілком однозначну відповідь 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 [10].

У науковій літературі зазначається, що функції органів державної влади (а отже і державних політичних діячів) слід розуміти, як

"відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю" [11, с. 262]. У тому самому джерелі пропонується класифікація існуючих у теорії управління функцій ("планування", "фінансування", "координація", "стимулювання" тощо) за кількома типовими групами, знову ж таки, за цільовою спрямованістю.

Проаналізувавши нормативно-правові акти, які встановлюють адміністративно-правовий статус державних політичних діячів на предмет закріплення цілей і завдань їх діяльності, ми дійшли висновку, що державні політичні діячі, незалежно від посад, які вони займають і сфери професійних інтересів (від міністра фінансів, Прем'єр-міністра України до Голови Національного Банку України), виконують три основні види функцій: представницькі функції, політичні, та все ж таки, адміністративні функції.

Водночас, існують різні погляди на визначення функцій вищих посадових осіб. Так, А.М. Омаров виділяє п'ять загальних функцій: функції адміністратора (розробляє та реалізує кадрову політику); функції організатора (створює умови, необхідні для ефективної праці, ціленаправлених та скоординованих дій підлеглих); функції фахівця (грамотно ставити завдання, компетентно аналізувати та ефективно контролювати хід їх реалізації, проводити кваліфікований інструктаж); функції громадського діяча (представництво очолюваного органу) та виховна функція [12, с. 12]. А от Л.Є. Кисіль, виділяючи загальні та спеціальні функції відносить до перших організацію планування та прогнозування, добір та розстановку кадрів, координацію їх спільної роботи; до других - управління виробничою діяльністю, соціальним розвитком і трудовими ресурсами, фінансами, матеріальними ресурсами та реалізацію продукції, робіт і послуг [13, с. 34].

Підходи різні, всі вони аргументовані і відповідають саме тому напрямку або певній епісі розвитку державного управління, у якому були проведені цитовані дослідження. Як нами вже зазначалось особливість посад державних політичних діячів пов'язується, по-перше, з особливим порядком призначення на посаду та звільнення з неї; по-друге, - з нюансами проходження служби на займаній посаді; по-третє, - з особливою відповідальністю за наслідки службової діяльності [14, с. 8] ; по-четверте, - з особливими умовами для реалізації влади (особі потрібно мати підтримку певної політичної організації, мати неабиякі навички у сфері політичної діяльності тощо). Тому, все ж таки зупинимось на запропонованій нами класифікації функцій державного політичного діяча, зважаючи на цілий ряд особливостей, які вирізняють його з-поміж інших публічних службовців.

Отже, ми маємо ретельно охарактеризувати наявні права та обов'язки і зіставити їх з притаманними державному політичному діячу функціями. В результаті отримаємо певну кількість категорій прав та обов'язків, споріднених між собою за функціональною ознакою, що і утворюватимуть повноваження державного політичного діяча.

Таким чином, ми дійшли висновку, що залежно від виконуваних функцій, повноваження державного політичного діяча можуть бути трьох видів:

- представницького характеру (представництво відповідних органів державної влади у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими і релігійними організаціями, підприємствами, установами й організаціями, громадянами й іншими особами як в Україні, так і за її межами тощо);

- адміністративного характеру (очолювання відповідних органів державної влади, здійснення загального керівництва їх діяльністю, обов'язок нести відповідальність за виконання покладених на очолювані органи або системи органів державної влади завдань і за здійснення ними своїх повноважень; призначення на посади та звільнення з них частини керівників підпорядкованих їм органів і структурних підрозділів органів державної влади тощо);

- політичного характеру (вироблення та проведення державної політики у певній галузі або з конкретних питань).

Зазначені повноваження притаманні всім державним політичним діячам. Справді, як би не "відділяли" політичне керівництво від адміністрування, зробити це в абсолютному вигляді неможливо та й недоцільно – у будь-якому разі залишається загальне керівництво очолюваним органом державної влади і обов'язок нести відповідальність за діяльність органу, а для цього необхідні не тільки політичні, а й адміністративні важелі впливу на підпорядкований орган чи галузь.

Державні політичні діячі вирішують всі без винятку питання, які належать до відання певного очолюваного ними органу чи галузі, за допомогою вироблення прийнятних методів та оптимальних шляхів реалізації напрямів внутрішньої та зовнішньої політики України. У цьому випадку можна стверджувати, що державний політичний діяч виконує політичні функції, оскільки термін "політика" не можна отожднювати лише з політикою загальнодержавною, засобом "...вирішення спільних справ, реалізації публічного інтересу..." [15, с. 12], яку по суті формулюють Президент України та Верховна Рада України.

На нашу думку, термін "політика" необхідно розуміти, як загальне поняття, яке означає "вироблення концептуальних ідей, погля-

дів, методів дії тощо". Подібне тлумачення міститься в окремих дослідженнях, де, зокрема, зазначається: "Державна політика в змістовному аспекті передбачає соціальний механізм, що складається з визначення загальних суспільних цілей, прийняття державно-управлінських рішень і мобілізації необхідних ресурсів для досягнення поставлених цілей, а також інституціональну структуру, що містить інститути лідерства, органи влади, норми й правила регламентації політичних дій соціальну діяльність, що полягає у створенні умов для соціального партнерства між державною владою і суб'єктами громадянського суспільства, залученні до управління основних соціальних груп через суспільні інститути. Із розробкою державної стратегії та проведенням повсякденної поточної політики пов'язане державне управління..." [16, с. 15]. І тоді, дійсно, вживання такого терміну буде доречним стосовно будь-яких органів державної влади, навіть тих, які наділені виконавчо-розпорядчими функціями (наприклад, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, керівники яких, хоч і не є відповідно до чинного законодавства державними політичними діячами, але максимально до них наближені через ряд особливостей у прийнятті та проходженні служби). До речі, навіть політичний статус Кабінету Міністрів України (і органів виконавчої влади взагалі) деякими авторами заперечується з посиланням на його виконавчо-розпорядчі функції [17, с. 7].

Таким чином, ми дійшли висновку, що повноваження державного політичного діяча – це сукупність прав та обов'язків, споріднених між собою за функціональною ознакою. Відповідно, залежно від виконуваних функцій, повноваження державного політичного діяча можуть бути трьох видів: представницького характеру; адміністративного та політичного характеру. Звичайно, для класифікації повноважень можна обрати й інші критерії (відношення до повноважень – власні/делеговані; рівень свободи у реалізації повноважень – дискреційні/обмежені тощо), але для більш повного уявлення про адміністративно-правовий статус державних політичних діячів такий критерій є найбільш оптимальним, розкриваючи різні сторони цього явища.

Використана література:

1. Чехович Т.В. Державна влада як інститут конституційного права України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 [Електронний ресурс] / Т.В. Чехович; Київ: нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2005. – 19 с.
2. Бачило И.Л. Функции органов управления. – М.: Юридическая литература, 1976. – С. 40.

3. Бачило И.Л. Правовне проблеми організації структур й їх функцій в системі советського державного управління: Автореф. дис...докт. юрид. наук. - М., 1979. - С. 9.
4. Ответственность в управлении / Отв. ред. А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев. - М. : Наука, 1985. - С. 100.
5. Менеджмент у державному управлінні: навчальний посібник / За заг. ред. д-ра юрид. наук В.П. Петкова. - Запоріжжя : Юридичний ін-т МВС України. - 2001. - 303 с.
6. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. - К. : Наукова думка, 1979. - С. 49.
7. Цабрия Д.Д. Проблемы установления правового положения органов управления. - Автореф. дисс... канд. юрид. наук. - М., 1976. - С. 10.
8. Реєстр адміністративних послуг // <http://www.center.gov.ua/funkcionalne-obstzheniua/reyestr-derzhavnih-ta-administrativnih-poslug.html>
9. Авер'янов В.Б. Нові категорії кодексу адміністративного судочинства України: питання наукового тлумачення / В.Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. - 2010, № 2. - С. 5-10.
10. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С. Г. Серьогіної. - Х. : Право, 2005. - 256 с.
11. Адміністративне право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: У 2 т. / Під ред. В.Б. Авер'янова - К.: Юридична думка, 2004. - Т. 1: Загальна частина. - С. 262.
12. Омаров А.М. Размышления о стиле управления. - 2-е изд., доп. - М. : Политиздат, 1987. - С. 12.
13. Кисіль Л.Є. Керівник підприємства: компетенція та адміністративна відповідальність. - К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1998. - С. 34.
14. Дуда А.В. Удосконалення структури і функцій Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / УАДУ при Президентіві України. - К., 2001. - С. 8.
15. Веніславський Ф.В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. - Х. - 2000. - С. 12.
16. Кучеренко О.О. Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / УАДУ при Президентіві України. - К., 2000. - С. 15.
17. Макаренко А.В. Державний комітет у системі органів виконавчої влади: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київ. нац. економ. ун-т. - К., 2002. - С. 7.