

9. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України 24 грудня 2012 року № 726/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 99. – Ст. 3998.

УДК 342.51

М. П. КУНЦЕВИЧ

ФУНКЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Запропоновано два підходи до визначення поняття функцій виконавчої влади: на рівні узагальнення основних видів діяльності й на рівні механізму поділу влади. Зазначається, що основним критерієм поділу функцій виконавчої влади є зміст виду діяльності органів виконавчої влади, що характеризуються однорідністю і цільовою спрямованістю. Розмежовуються функції, притаманні виключно виконавчій гілці влади, та функції, що здійснюються органами усіх гілок влади. На основі проведеного аналізу автор пропонує власну класифікацію функцій виконавчої влади, до яких відносять управлінську, регулятивну, репресивну, контрольну, правозабезпечувальну, правозахисну та функцію ресурсного забезпечення.

Ключові слова: виконавча влада, функції виконавчої влади.

Кунцевич М.П. Функции исполнительной власти

Выделяются два подхода к определению понятия функции исполнительной власти: на уровне обобщения основных видов деятельности органов исполнительной власти и на уровне механизма разделения властей. Указывается, что основным критерием классификации функций исполнительной власти является содержание вида деятельности органов исполнительной власти, характеризующееся однородностью и целевой направленностью. Разграничиваются функции, присущие исключительно исполнительной власти, и функции, осуществляемые органами всех ветвей власти. На основе проведенного анализа автор предлагает собственную классификацию функций исполнительной власти, в качестве которых указывает управленческую, регулируемую, репрессивную, контрольную, правозабеспечивающую, правозащитную функцию и функцию ресурсного обеспечения.

Ключевые слова: исполнительная власть, функции исполнительной власти.

Kuncsevych M. Functions of executive power

The author distinguishes two approaches to the executive branch function notion: at the level of mechanism of state powers distribution and at the level of generalization the main types of executive bodies' activities. Author indicates the essence of similar and targeted types of executive bodies' activities as the main criterion of classification of executive power functions. Exclusive functions of executive power and functions which are carried out by all branches of power are distinguished. At the base of the analysis of those activities, the author makes own classification of functions of executive power. There are seven of them: administrative, regulatory, repressive, control, function of providing human rights, function of protecting human rights and resourcing function.

Key worlds: executive power, functions of executive power.

В умовах розбудови в Україні правової держави важливим є встановлення сутності держави та державної влади, визначення ролі, яку відіграє кожна з її гілок у

цьому процесі. Термін «виконавча влада» широко використовується у вітчизняному законодавстві, однак не отримав визначення ані на конституційному рівні, ані на законодавчому рівні. Водночас визначення поняття виконавчої влади можливе лише при врахуванні її сутнісних ознак, якими є її функції.

Питання функцій виконавчої влади не розроблене на достатньому рівні ні конституційно-правовою, ні адміністративно-правовою наукою. Проблеми визначення та класифікації функцій виконавчої влади присвячено праці російських учених Д.М. Бахраха, К.С. Бельського, М.А. Лапіної, Ю.М. Старілова, Ю.А. Тихомирова, О.С. Чеснокова та ін., тоді як у вітчизняній науці адміністративного права подібні дослідження майже не проводилися. Попри наявну теоретичну і практичну необхідність, у науці адміністративного права досі не вироблено єдиного підходу до розуміння функцій виконавчої влади та їх чіткої класифікації. Аналіз наукової літератури з цього питання свідчить про ототожнення більшістю авторів функцій виконавчої влади і правових форм діяльності органів виконавчої влади, що не може надати цілісного уявлення про цю гілку влади.

Термін «функція» використовується для позначення діяльності, зовнішнього вияву властивостей певного об'єкта у заданій системі відносин. К.С. Бельський вважає, що функції виконавчої влади – це провідні напрями діяльності її органів, у яких виражається цільова направленість цієї гілки влади, і з ними безпосередньо пов'язаний наданий органами виконавчої влади обсяг державно-владних повноважень. Він зазначає: «Накше кажучи, під функціями розуміють цілі, які держава ставить перед виконавчою владою і основні напрями її діяльності, її правові засоби, за допомогою яких досягають поставлених цілей... Функції відображають зміст діяльності виконавчої влади і характеризують її сутність»¹. Майже аналогічне визначення надає О.С. Чесноков².

На наш погляд, поняття «функції виконавчої влади» може бути визначене порівняно залежно від методологічного рівня дослідження. По-перше, з погляду теорії поділу влад, виконавча влада є складовою єдиної державної влади, яка виконує функції, що відрізняють її від законодавчої та судової влад. У такому разі термін «функції виконавчої влади» означає її видові ознаки, що окреслюють її місце в механізмі поділу влад. Якщо державна влада – це здатність і можливість нав'язувати свою волю підвладним, то законодавча і судова влада в такому разі є вираженням цієї волі, а виконавча влада – її реалізацією. Отже, на цьому рівні функція виконавчої влади лише одна і полягає у реалізації державної волі шляхом організації і забезпечення виконання законів усіма суб'єктами права.

По-друге, системотворчим фактором, що з'єднує в єдине ціле усю сукупність державних органів є цілі та функції держави, тому функції виконавчої влади безпосередньо пов'язані з функціями держави, тобто основними напрямками її діяльності, які виражають її сутність і соціальне призначення в галузі управління справами суспільства. На цьому методологічному рівні під функціями виконавчої влади слід розуміти певний напрям діяльності її органів, який характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю. У такому значенні функції виконавчої влади можуть бути класифіковані на види за правилами класифікації понять.

Класифікація (від лат. *classis* і *facere* – робити) – це складний вид поділу за певною основою, що складається з декількох ознак і має кілька рівнів. Результатом класифікації буде система елементів, кожен з яких має суворо визначене, єдине місце. Класифікації поділяються на природні та штучні. Лише природні класифікації можуть мати науковий характер, у яких за основу (критерій) беруться самі ознаки предметів, що класифікуються³.

У науковій літературі мають місце класифікації функцій виконавчої влади, що виводяться із класифікації функцій держави, проведеної за предметним критерієм. Зокрема, М.А. Лапіна зазначає, що, з точки зору предметної класифікації (галузевої ознаки), до головних функцій виконавчої влади можуть бути віднесені: 1) визначення стратегії розвитку держави на довготривалу перспективу із врахуванням складного комплексу актуальних і потенційних факторів, внутрішніх і зовнішніх; 2) забезпечення внутрішньої і зовнішньої безпеки, суверенітету, єдності й територіальної цілісності, створення сприятливих зовнішніх умов для розвитку держави; 3) захист прав і свобод громадян, забезпечення законності й правопорядку; 4) організаційно-економічна діяльність, визначення цілей соціально-економічного розвитку держави, регулювання правових і організаційних основ господарської діяльності, проведення необхідної інвестиційної, промислової та науково-технічної політики, ефективне управління державною власністю і формування адекватної щодо вирішуваних завдань грошово-кредитної, бюджетної та податкової політики; 5) здійснення державного контролю за діяльністю сфери, в якій здійснюється державне регулювання і управління; 6) соціальна діяльність, направлена на забезпечення нормального відтворення населення, суспільну стабільність, формування єдиного ринку праці, досягнення певних якісних характеристик «людського потенціалу», що відповідають вимогам економіки XXI ст.; 7) забезпечення національної інтеграції, підтримання єдиного правового, економічного, соціального та інформаційного простору⁴. Така класифікація викликає сумніви з огляду на те, що наведений перелік сфер (галузей), у яких органи виконавчої влади мають повноваження, не є вичерпним. Крім того, зазначені функції властиві не лише для виконавчої влади, а тому не є її сутнісними ознаками.

Д.М. Бахрах і Ю.М. Старілов наводять іншу класифікацію функцій виконавчої влади, взявши за основу результати реалізації виконавчої влади: 1) виконавча (правозастосовна), тобто функція виконання конституції Російської Федерації, федеральних законів і законів суб'єктів РФ; 2) правозахисна функція, тобто функція дотримання і захисту прав і свобод людини і громадянина; 3) соціально-економічна функція, тобто створення умов для розвитку господарського будівництва, соціально-культурного та адміністративно-політичного управління; 4) функція забезпечення законності й дотримання конституційного порядку в країні; 5) регулятивна функція, в рамках якої реалізуються багато функцій державного управління; 6) нормотворча функція, відповідно до якої органи виконавчої влади здійснюють у встановлених законом межах діяльність із прийняття нормативних актів; 7) охоронна (юрисдикційна) функція, яка означає, що органи виконавчої влади наділені повноваженнями щодо застосування до юридичних і фізичних осіб заходів адміністративного примусу в разі, якщо вказаними особами порушуються норми законодавства⁵. На наш погляд, важко погодитися із зазначеною класифікацією, оскільки з її аналізу бачимо, що вона має не одну, а дві основи: 1) предмет (сфера) та 2) правова форма здійснення влади.

На нашу думку, при проведенні класифікації функцій виконавчої влади насамперед слід виявити такі функції виконавчої влади, які не властиві жодній іншій гілці влади. У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині абсолютизувалися два аспекти суспільного призначення адміністративного права: як засобу управлінського впливу держави на суспільні процеси, тобто як права «адміністрування», а також як права «примусу», що забезпечувало застосування державою у від-

носінах з приватними особами різноманітних засобів адміністративного примусу⁶. Зазначені аспекти адміністративного права окреслюють дві функції виконавчої влади, які тривалий час вважалися основними: управлінську (організаційно-розпорядчу) та репресивну (карально-примусову).

Управлінська функція виконавчої влади реалізується у формі державного управління, змістом якого є організація практичного виконання законів як самим суб'єктом державного управління, так й іншими учасниками суспільних відносин. Управлінська функція притаманна виключно виконавчій гілці влади. Форми і методи управлінської діяльності застосовуються у певній послідовності й становлять собою логічно пов'язані стадії (цикли) управлінської діяльності, до яких належать: 1) аналіз та оцінка управлінської ситуації; 2) прогнозування та моделювання необхідних (і можливих) дій зі збереження і перетворення стану управлінської ситуації (в суб'єкті та об'єкті державного управління); 3) розробка правових актів або організаційних заходів; 4) обговорення і прийняття правових актів і здійснення організаційних заходів; 5) організація виконання прийнятих рішень (правових і організаційних); 6) контроль виконання і оперативне інформування; 7) узагальнення проведеної управлінської діяльності, оцінка нової управлінської ситуації, що є її результатом⁷.

Стадія контролю у державному управлінні забезпечує зворотний зв'язок, який свідчить про хід і стан виконання управлінських рішень. З точки зору управлінської концепції адміністративної відповідальності, саме притягнення до адміністративної відповідальності завершує собою процес реалізації відповідним органом державного управління стадії контролю управлінської діяльності. Притягнення особи до кримінальної відповідальності здійснюється поза межами державного управління. Так, досудове розслідування здійснюється органами виконавчої влади, остаточне встановлення у діяннях особи ознак злочину здійснює суд – орган судової гілки влади, а організують виконання покарань органи виконавчої влади та державні установи. На нашу думку, досудове розслідування та виконання кримінальних покарань є формами реалізації іншої, відмінної від управлінської функції виконавчої влади, яку найбільш вдало можна назвати репресивною. Ця функція виконавчої влади насамперед пов'язана із застосуванням до громадян та інших суб'єктів права державного примусу, внаслідок чого обмежуються їх права та свободи.

Окрім зазначених видів діяльності, формою реалізації репресивної функції виконавчої влади є застосування заходів адміністративного примусу (попередження, припинення та стягнення в окремих випадках). Д.М. Лук'янець у монографічному дослідженні «Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія і практика правового регулювання» обґрунтував, що в окремих випадках адміністративну відповідальність передбачено не за невиконання управлінського рішення, а фактично за невиконання умов цивільно-правових угод (договорів на перевезення пасажирів та багажу, колективних договорів та угод тощо), а контрольні функції виконує не орган виконавчої влади, а приватний суб'єкт. За таких умов застосування до особи адміністративного стягнення є реалізацією саме репресивної функції виконавчої влади. Заходи адміністративного попередження (запобігання) та припинення можуть не мати правової форми, тоді як примус, що застосовується в межах державного управління, завжди повинен здійснюватися в правових формах. Крім того, заходи адміністративного запобігання можуть застосовувати не лише органи публічної влади, а й державні або комунальні установи,

що не є органами управління, і навіть приватні суб'єкти (наприклад, заклади охорони здоров'я); заходи адміністративного припинення, як правило, застосовуються працівниками правоохоронних органів (міліції, Служби безпеки України та ін.), однак в окремих випадках можуть бути застосовані й приватними суб'єктами (наприклад, доставлення можуть проводити працівники підприємств або представники громадських формувань).

Слід мати на увазі, що репресивна функція притаманна і судовій гілці влади. Одним із різновидів державного примусу є судовий, що застосовується лише у правових формах. Однак його особливість у тому, що судова влада своїми власними силами не в змозі реалізувати жодного заходу примусу, які вона визначила у своїх правозастосовних актах, оскільки, відповідно до чинного законодавства України, примусове виконання судових рішень та інших актів судової влади здійснюється державними виконавцями державної виконавчої служби, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України. На нашу думку, виконання судових рішень також є реалізацією репресивної функції виконавчої влади.

Як зазначалося вище, контроль є однією із стадій управлінської діяльності. Однак існують випадки, коли контрольні повноваження належать органу виконавчої влади, що не здійснює державного управління, і ці повноваження є для такого органу основними. Так, особливою формою контролю є прокурорський нагляд, що здійснюється органами прокуратури України, які не є органами державного управління, однак належать до функціональних органів виконавчої влади. На нашу думку, зазначена діяльність органів прокуратури є реалізацією контрольної функції виконавчої влади і здійснюється за межами державного управління. Контрольна функція в обмеженому вигляді здійснюється також органами судової та законодавчої влади.

Як зазначалося вище, функції держави зумовлені її цілями. Тому закріплення у ст. 3 положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека в Україні є найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини – головним обов'язком держави, зумовило зміну цілей Української держави, появу нової ідеології «служіння держави» людині. Відповідно, і змінюються функції держави, а тому – і функції виконавчої влади. Реалізація виконавчої влади не є її самоціллю, а здійснюється з метою «служіння» суспільству. Зазначені демократичні зміни зумовили появу нової, регулятивної функції виконавчої влади, направленої на впорядкування економічної сфери життя суспільства. Регулятивна функція виконавчої влади полягає у створенні умов, за яких забезпечується виконання законів: впорядкування, налагодження, визначення напрямів розвитку, підкорення певному порядку, встановлення чіткої взаємодії, створення умов нормальної роботи. Регулятивна функція виконавчої влади здійснюється у формі державного регулювання, яке не тотожне державному управлінню і реалізується виключно органами виконавчої влади⁸.

Крім того, аналіз повноважень, які на сьогодні належать органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, свідчить про те, що під час реалізації багатьох із них не виявляються ознаки ані державного управління, ані державного регулювання, ані ознак примусу чи контролю, що дає підстави для виділення інших, принципово нових функцій виконавчої влади.

Значна частина обов'язків органів виконавчої влади перед приватними особами (включаючи в це поняття громадян і юридичних осіб) пов'язана з такою новою функцією держави, як забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів приват-

них осіб шляхом надання адміністративних послуг. Ця функція вперше була передбачена Концепцією адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98. Поряд із правозабезпечувальною функцією виконавчої влади на сучасному етапі розвитку адміністративного права можна виділити правозахисну функцію виконавчої влади, що реалізується в процесі розгляду органами виконавчої влади скарг громадян з приводу оскарження рішень у сфері управлінської діяльності⁹. Зазначені дві функції притаманні органам й інших гілок влади, однак здійснюються в інших формах.

Реалізація окреслених функцій виконавчої влади не відбувається сама собою, а потребує великої кількості ресурсів, що забезпечують організацію і діяльність органів виконавчої влади. Так само ресурсного забезпечення потребують і усі інші ланки державного апарату. Ресурсне забезпечення здійснюється всередині владних структур усіх рівнів та гілок влади за рахунок допоміжних органів, що здійснюють організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне, кадрове, фінансове та інше забезпечення. Зазначена діяльність є реалізацією функції ресурсного забезпечення, яка є похідною від функції забезпечення системи державного управління. На наш погляд, її слід розглядати окремо від державного управління, оскільки ресурсне забезпечення за змістом не є управлінською діяльністю і не входить до жодної із стадій державного управління, однак завжди його супроводжує, так само як і всі інші види діяльності органів державної влади. По суті, ця функція є допоміжною, однак вона притаманна виключно виконавчій гілці влади.

Отже, за змстовним критерієм функції виконавчої влади можна поділити на: управлінську, регулятивну, репресивну, контрольну, правозабезпечувальну, правозахисну та функцію ресурсного забезпечення.

1. *Бельский К.С.* О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 15-16. 2. *Чесноков А.С.* Исполнительная власть в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук / Чесноков А.С. – М., 2001. – С. 24. 3. *Ивлев Ю.В.* Логика для юристов: учебник / Ивлев Ю.В. – М.: Дело, 2000. – С. 171-173. 4. *Лапина М.А.* Административное право: курс лекций / Лапина М.А. – М.: Консультант Плюс, 2009. – С.26. 5. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права / Ю.Н. Старилов. – Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: НОРМА, 2002. – С. 100-101; *Бахрах Д.Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право: учебник для вузов / Бахрах Д.Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2007. – С.53-54. 6. *Виконавча влада і адміністративне право* / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Ін-Юре, 2002. – С. 60 7. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций / Атаманчук Г.В. – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 178. 8. *Ткач М.П.* Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять / М.П. Ткач // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 8. – С. 110-113. 9. *Кунцевич М.П.* Правозахисна функція виконавчої влади / М.П. Кунцевич // Людина, суспільство, держава: публічно-правовий аспект: матеріали міжнародної науково-практичної конференції «VIII Прибузькі юридичні читання», 23-24 листопада 2012 р. / [відп. ред. О.В. Козаченко]. – Миколаїв: Ілісон, 2012. – С. 210-212.