

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ФУНКЦІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

БАБЕНКО В.І. - кандидат юридичних наук, здобувач Державного науково-дослідного інституту МВС України

УДК 336.225.6

Стаття посвячена проблемам определения функций органов публичной власти. На основании анализа распределения функций указанных органов по различным критериям сделан вывод о необходимости соблюдения условия предметности, обуславливающего необходимость функционального анализа органов публичной власти, направленного на определение целесообразности выполнения ими определенных функций и поиска путей наиболее эффективного их выполнения.

Ключові слова: органи публічної влади, функції, діяльність, критерії, предметність.

Вступ

Проблема визначення функцій органів публічної влади останнім часом набуває все більшого значення як для теорії адміністративного права, так і для практики державного управління. Це обумовлено переглядом критеріїв побудови державних органів та органів місцевого самоврядування та виникненням функціонального підходу до їх діяльності. Так, у науці адміністративного права сформовано думку, відповідно до якої публічна адміністрація як правова категорія має два виміру: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень по виконанню функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою. Таким чином, наприклад, вико-

нання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність всіх структурних утворень, які мають таку функцію [1, с.11].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Однак, незважаючи на той факт, що питання діяльності органів публічної влади знайшли своє відображення у роботах багатьох сучасних дослідників, зокрема, В.Б. Авер'янова, В.С. Гошовського, А.М. Колодія, В.К. Колпакова, В.Ф. Погорілка, В.О. Серьогіна, О.Ф. Скакун, О.Н. Ярмиша та інших авторів, проблему визначення їх функцій ще не можна вважати вирішеною. Так, В.С. Гошовський пише про необхідність враховувати під час реформування означених органів відповідність їх структури виконуваним функціям, при цьому саме функції мають детермінувати особливості порядку підпорядкування, повноважень, штатної структури та інші особливості органів виконавчої влади [2, с.12], однак формулює вказані положення у тезовій формі, не розкриваючи детально їх змісту. Автори підручника «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні» дають визначення функцій органів публічної влади як об'єктивно обумовлених основних напрямків їх діяльності, що забезпечують поділ праці в середині державного механізму і характеризуються певною стабільністю, в яких відображаються завдання і соціальне призначення органів публічної влади [3,

с.132], яке, з одного боку, включає основні ознаки вказаних функцій, але, з іншого, не дає відповіді на питання, а чим же обумовлені ці напрямки діяльності? Отже, з огляду на теоретичну та практичну важливість проблеми визначення функцій органів публічної влади за умов адміністративної реформи, яка триває сьогодні в Україні, обрана тема наукової статті є надзвичайно актуальною.

Мета статті

Метою дослідження є поглиблений аналіз особливостей визначення функцій органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу

Загальновизнано, що сутність і соціальне призначення органів публічної влади розкривається за допомогою функцій, які вони виконують. При цьому етимологічне значення терміна «функція» має різні тлумачення: 1) обов'язок; 2) роль, що виконує відповідний інститут або частина відносно цілого; 3) коло діяльності або призначення; 4) залежна змінна величина, тобто така величина, що змінюється в міру зміни іншої величини і називається аргументом; 5) специфічна діяльність будь-якого організму і органів, що його становлять; 6) значення будь-якої форми, її ролі у конкретній системі, що визначаються співвідношенням з іншими формами; 7) характеристика напряму чи сторони діяльності [4, с.1453]. Важливе значення в дослідженні організації управлінської діяльності органів публічної влади має теорія компетенцій, розроблена і досліджена Ю. А. Тихомировим. На його думку, в демократичній правовій державі здійснення управлінських функцій має досить чітку правову організацію, базується на конструктивних конституційних принципах, що визначають правові повноваження (компетенцію) органів державного управління, їх інституційну ієрархію, управлінський характер, предметно-галузеві орієнтири, персоніфікаційні параметри, системну відповідність і збалансованість [5, с.25]. Разом з тим не можна не звернути увагу на різноманіття тлумачень сутності та змісту функцій органів публічної влади, щодо причин якого дуже влучно, на нашу думку, ви-

словився О.А.Богашов [6], який вбачає їх у наступному. У дореволюційній вітчизняній науці державного права, робить висновок дослідник, функції органів влади розподілилися на дві групи. Перша з них була представлена матеріальною функцією, що відображало основний (прерогативний) напрямок діяльності. До другої відносили формальні функції. Більшість провідних вчених того періоду зазначала, що всі органи, крім матеріальної функції, наділені і формальними, які існують через наявність «павутини» системи стримувань та противаг між органами влади. Наявність формальних функцій, на їх думку, обумовлена необхідністю здійснювати інші функції, близькі за правовою природою до основного роду діяльності, реалізація яких дозволила б повною мірою створити умови для здійснення прерогативної функції [7, с.189; 8, с.16]. Застосування цього підходу збереглося і в сучасних наукових концепціях розуміння функцій органів публічної влади, зокрема, наука державного будівництва та місцевого самоврядування, досліджуючи питання функцій органів публічної влади зробила висновок, що всі функції сучасних органів публічної влади можна розподілити на різні види. Окремі вчені пропонують різні інтерпретації цього розподілу. Функції органів публічної влади поділяють за напрямками діяльності у різних сферах суспільних відносин. За формами діяльності пропонується розділити їх на: законодавчу, виконавчу, судову, правоохоронну тощо [9, с.33; 10, с.85].

Однак, як нам вбачається, такий поділ не дає змоги зрозуміти унікальний характер функцій органів публічної влади. Так, наприклад, судова функція розуміється у науковій літературі як застосування норм, створених законодавцем, їх конкретизація й індивідуалізація" [11, с.70], а правоохоронна – як гарантування функціонування суспільних відносин, врегульованих правом [12, с.26], однак, якщо уважніше придивитися до змісту означених категорій, можна переконатися, що він є дуже близьким, оскільки застосування норм права та гарантування функціонування суспільних відносин, врегульованих цими нормами, уявляють собою різні аспекти одного явища – правозасто-

сування. Безумовно, поділ функцій органів публічної влади на законодавчу, виконавчу, судову та правоохоронну має беззаперечну наукову цінність, коли мова йде про дослідження правового статусу Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади тощо, однак проблема, пов'язана із таким поділом, полягає, на нашу думку, у тому, що у дослідника виникає ілюзія об'єктивної обумовленості доцільності існування певного органу публічної влади існуванням певної функції. Разом з тим це не дає відповіді на запитання, чи має певну функцію виконувати певний орган чи декілька органів, чи можливе поєднання виконання цієї функції з іншими тощо.

Як справедливо зазначають О.Н.Ярмиш та В.О.Серьогін, практика виділення об'єктних функцій державних органів склалася в межах радянської юридичної науки, яка відмовилась від будь-якого зв'язку з концепціями «буржуазного» державознавства і висувала на перший план класовий підхід до аналізу проблем держави та права. Функції держави, відповідно, визначались як головні напрямки діяльності держави, що виражають її класову сутність і призначення у суспільстві. Поряд з функціями держави у науковій літературі виділялися й функції її органів, однак принцип розподілу влад заперечувався як буржуазний, замість нього проголошувався принцип повновладдя Рад, а основні напрямки діяльності останніх визнавались первісними по відношенню до функцій усіх інших державних органів. Функції виконавчо-розпорядчих органів вважались конкретизуючими функції Рад за окремими сферами державного і суспільного життя. Нині в якості основних об'єктних функцій держави та її органів визнаються політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна, оборонна, зовнішньополітична, зовнішньоекономічна, гуманітарна [13, с.132].

Більшість авторів так чи інакше підтримує один з наведених вище поглядів. Разом із тим у літературі висунуто та обґрунтовано точку зору щодо «предметної» класифікації функцій. Будь-яка діяльність має свій предмет, вона на нього спрямована і має

на меті створити, змінити або ліквідувати його. «Безпредметних функцій немає і бути не може. Класифікація функцій може бути лише предметною, об'єктною» [14, с.133]. Із джерел теорії державного управління, що підтримують предметну класифікацію функцій органів державної влади, заслуговують на увагу праці В.Б.Авер'янова, присвячені функціональній моделі відносин суб'єктів і об'єктів (предметів) управління. Так, автор поділяє всі існуючі функції управління на групи, які спрямовані на забезпечення: а) цілепокладаючою інформацією керованих об'єктів – функції прогнозування, планування тощо; б) необхідними для їх нормальної діяльності та розвитку ресурсами – фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення та ін.; в) впорядкованості, узгодженості в їхній діяльності – керівництво, координація, організація, регулювання, контроль та інше; г) зусиль щодо первісного формування та наступного удосконалення керованих об'єктів в органічному поєднанні з такими самими заходами керівних суб'єктів – організаційне проектування, організаційний розвиток тощо [15].

Разом із тим сьогодні, коли на порядку денному розвитку системи органів публічної влади постають питання щодо скорочення кількості державних службовців з одночасним підвищенням ефективності діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, все більшого значення набуває предметний підхід до визначення функцій означених органів. Змістовно і методологічно в сучасній практиці розрізняються два типи процедур, які складають даний підхід, – це горизонтальний і вертикальний функціональні аналізи. Аналіз функцій обох родів здійснюється послідовно, представляючи собою системне розгортання заходів оптимізаційного характеру для органів публічної влади. Горизонтальний функціональний аналіз – це інструмент аналізу діяльності виконавчих органів влади на предмет оцінки надмірності присутності держави, а також взаємного дублювання діяльності органів, в окремих сферах економіки, суспільства, приватного життя її громадян, застосований у практи-

ці діяльності органів публічної влади. Проведення горизонтального функціонального аналізу покликане відповісти на питання: «Чи повинна дана функція виконуватися в принципі?», без оцінки якості та ефективності її виконання. У той час як при проведенні вертикального функціонального аналізу отримують відповідь на питання: «Яким чином можливо забезпечити підвищення ефективності та якості виконання функції?» без оцінки її доцільності і допустимості. Тим самим, вертикальний функціональний аналіз виступає інструментом аналізу діяльності виконавчих органів влади на предмет підвищення операційної ефективності виконуваних ними функцій, що дозволяє здійснити цілий комплекс робіт від організаційних змін до розробки адміністративних регламентів і стандартів надання державних послуг, здійснення контрольно-наглядових функцій. Як правило, проведення функціональних аналізів обох типів здійснюється в послідовному порядку. У першу чергу, проводиться горизонтальний функціональний аналіз, за підсумком якого встановлюють повноваження, визнані надлишковими або дублюючими. І через невеликий проміжок часу приймається рішення про проведення вертикального функціонального аналізу, підсумком якого виступають структурні зміни в органі і перехід до більш ефективних адміністративних процесів. Сумнів у доцільності виконання функцій в існуючому вигляді та обсязі обумовлюється фактом неефективності досягнення очікуваних результатів у тій чи іншій сфері суспільного життя за допомогою діяльності державних структур в порівнянні з механізмами ринкового або цивільного регулювання. Як наслідок, одним з основних завдань поточного моменту у проведенні адміністративної реформи стає розробка інструментів для оперативного та ефективного проведення аналізу поточного функціоналу органів на предмет виявлення надлишкових, дублюючих, уточнення існуючих і формулювання відсутніх функцій [16]. Зрозуміло, що такий аналіз не є справою одного дня і потребує кропітких наукових досліджень, які б гармонійно поєднували б теоретичну та практичну складові. І разом з тим, на нашу думку, будь-яке кар-

динальне перетворення у діяльності органів публічної влади без здійснення такого аналізу було б приречено на невдачу.

Висновки

Отже, головною умовою об'єктивного визначення функцій органів публічної влади, під якими ми розуміємо головні напрями діяльності означених органів, є додержання умови предметності. Предметність у даному випадку означає, що функції органів публічної влади пов'язані з певними, об'єктивно існуючими, явищами, предметами, що виступають відображенням матеріального світу, засвоєного діяльністю людини, зокрема і органів держави та місцевого самоврядування взагалі. Саме предметність обумовлює необхідність функціонального аналізу органів публічної влади, спрямованого на визначення доцільності виконання ними певних функцій та пошуку шляхів найбільш ефективного їх виконання.

Література

1. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В.К.Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
2. Гошовський В.С. Реформування системи виконавчої влади в Україні: теоретичні засади і правове регулювання : монографія/ В.С. Гошовський. – К.: «Хай-Тек Прес», 2012. – 360 с.
3. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручн. для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С.Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – 256 с.
4. Ф у н к ц и я / / С о в е т с к и й е н ц и к л о п е д и ч е с к и й с л о в а р ь [Текст] / гл. ред. А. М. Прохоров. – 4-е изд. – М. : Сов. энцикл. – С. 1453.
5. Тихомиров Ю.А. Административная реформа: проблемы и решения /Ю.А.Тихомиров // Административная реформа в России. Научно-практическое пособие. -М.: Юристъ, 2006.- 458 с.
6. Богашов О.А. Концептуальні засади функціонування системи виборчих комісій в Україні / О.А. Богашов // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2007. – № 2. – С. 27 – 35.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена проблемам визначення функцій органів публічної влади. На підставі аналізу розподілу функцій означених органів за різними критеріями зроблено висновки про необхідність додержання умови предметності, яка обумовлює необхідність функціонального аналізу органів публічної влади, спрямованого на визначення доцільності виконання ними певних функцій та пошуку шляхів найбільш ефективного їх виконання.

SUMMARY

The article investigates the definition of the functions of public authorities. Based on the analysis of the distribution functions of these different criteria concluded the need to observe the conditions of objectivity, necessitates the functional analysis of public authorities aimed at determination of the appropriateness of the specific functions and finding the most effective ways to accomplish them.

7. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф.Ф.Кокошкин. – М.: Зерцало, 2004. – 312 с.

8. Богашов О.А. Функції системи виборчих комісій в Україні / О.А. Богашов // Вибори та демократія. – 2008. – № 3 (17). – С.12 – 19.

9. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: [підручник] / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – [2-ге вид.]. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.

10. Богашов О.А. Аксиологія виборів та виборчого процесу в Україні (до постановки проблеми) / О.А. Богашов // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. Збірник наукових праць. – Львів: ЛьвДУВС, 2008. – Вип. 1. – С. 84 – 91.

11. Дроздов Г.В. Правовая природа разъяснений закона высшими органами судеб-

ной власти / Г.В. Дроздов // Советское государство и право. – 1992. – № 1. – С. 68-73.

12. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

13. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. /О.Н.Ярмиш, В.О.Серьогін – Х.: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – 345 с.

14. Денисов И.А. Советское государство: происхождение, сущность и функции. /И.А.Денисов – М.: Госюриздат, 1967. – 346 с.

15. Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. –К.: Вид-во ТОВ «СОМИ», 1999. – С. 71.

16. Медведев А.М. Методика проведения функционального анализа деятельности исполнительных органов государственной власти /А.М.Медведев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: old.tomsk.gov.ru