



2. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. *Адміністративне право : навч. посіб. – 3-тє вид. / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.*
3. Курінний Є.В. *Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : автореф. ... дис. докт. юрид. наук : 12.00.07. / Є.В. Курінний; Національна академія внутрішніх справ України, МВС України. – К., 2004. – 38 с.*
4. Ліпкан В.А., Максименко Ю.Є., Желіховський В.М. *Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції : навчальний посібник / В.А. Ліпкан, Ю.Є. Максименко, В.М. Желіховський – К. : КНТ, 2006. – 280 с.*
5. Малиновський В.Я. *Державне управління: Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. / В.Я. Малиновський – К. : Атіка, 2003. – 576 с.*
6. Новікова Ю.С. *Правовий стан і правовий режим: питання розмежування понять // Ю.С. Новікова // Вісник ЮУрГУ – № 13. – 2006. – С. 131–135.*
7. Пилипишин В.П. *Поняття та основні риси державного управління. // В.П. Пилипишин / Юридична наука і практика – № 2. – 2011. – С. 10–14.*
8. Попов С.М. *Наукова парадигма суб'єкт-суб'єктного управління в умовах сучасного континууму // С.М. Попов / Гуманітарний вісник ЗДІА – 2010 – Вип. 43 – С. 166–175.*
9. *Про основи національної безпеки : Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України – 2003. – № 39. – Ст. 351.*
10. Чушенко В. *Соціально-організоване суспільство і формування політичної влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?d=587&i=&w=r>.*

УДК 342.922(477)
342.951:351(477)

Є. Білокур,

аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»

Практична обумовленість наукового осмислення цієї категорії, перш за все, полягає в тому, що загалом функції, які здійснює орган державного управління, є структуроутворюючим фактором для системи цих органів. Тому в правовому регулюванні діяльності органів державного управління суттєве значення має науково обґрунтоване визначення виконуваних цими органами функцій. Як вказує Г.В. Атаманчук, виокремлення специфіки «функцій державного управління» і «функцій органів державного управління» має важливе значення і створює методологічні передумови для розв'язання багатьох управлінських проблем [1, с. 181].

Чинне законодавство України не містить визначення поняття «функції органів державного управління» та таких суміжних із ним понять як «функції державного управління», «функції органів виконавчої влади». Але ці поняття широко використовуються в нормативно-правових актах Української держави, де в більшості випадків визначається перелік функцій, що здійснюється тим чи іншим органом державного управління. Відсутність законодавчого визначення спонукає звернути увагу на деякі аспекти визначення цього поняття.

Питання з приводу функцій органів державного управління, функ-



загалом всією організаційною структурою державного управління, а функції органів державного управління – конкретним визначеним органом.

Функції управління загалом мають також і ту особливість, що полягає у їх необхідності для будь-якого прояву управлінської діяльності. Це значить, що вони виражаються в діяльності будь-якого суб'єкта управління, у той час як функції цих суб'єктів можуть розрізнятися. Так само всі функції державного управління так чи інакше здійснюються органом державного управління, але переважна його діяльність складається з тих функцій, які впливають із призначення цього органу та його місця в системі державного управління. З цього приводу ще Д.Д. Цабрія зазначав, що не існує органів державного управління, які виконували б тільки одну функцію, так само, як і функцій, що реалізовувалися б виключно одним органом державного управління. Кожен орган виконує всі управлінські функції, але крізь призму специфіки власної діяльності у певній ділянці всього масиву управлінського впливу держави [4, с. 10]. В цьому проявляється спеціалізація органів державного управління, виділяються ті державні структури, які «опікуються» окресленою сферою суспільних відносин, певним родовим або видовим об'єктом державного управління. Саме тому можна виділити групи органів, які переважно здійснюють облік, контроль, координування тощо [5, с. 12].

Функції-завдання держави визначають функції державного управління, які, на думку багатьох науковців, розкривають динаміку реалізації функцій держави, так як вони відповідають на питання, як саме, яким способом, за допомогою якої діяльності реалізуються функції і завдання держави [6, с. 26]. Функції держави та функції державного управління знаходять своє матеріальне закріплення у функціях державних органів та функціях органів державного управління. У цьому зв'язку треба звернути увагу на розмежування «функцій

органу держави» і «функцій органів державного управління». Якщо перші відображають основні сторони їх соціально-політичного призначення в механізмі держави, що знаходить втілення в основних напрямках їх діяльності, цілях та завданнях, то другі відображають способи здійснення органами державного управління притаманних їм функцій-завдань, що спрямовані в кінцевому підсумку на реалізацію функцій і завдань держави. Міра участі кожного конкретного органу у здійсненні функцій держави та функцій державного управління визначається в його компетенції [7, с. 190-191]. В основі розподілу повноважень між органами державного управління по здійсненню функцій держави та функцій державного управління лежить однаковий критерій – орієнтація на об'єкт управління [8, с. 38], за якого розподіл діяльності по здійсненню функцій і завдань держави відбувається шляхом закріплення за органами державного управління відповідних об'єктів (сфер) управління, а функцій державного управління – шляхом визначення способів впливу з боку цих органів на об'єкти (регулює, координує, контролює тощо). Таким чином, на рівні органів державного управління відбувається поєднання функцій і завдань держави з функціями державного управління.

Як вже зазначалося, функції державного управління і держави загалом знаходять своє практичне втілення у конкретних функціях органів державного управління. З цього приводу можна нагадати слова В. Г. Афанасьєва про те, що «функції системи як цілого визначають функції, які виконують у системі кожний з її компонентів» [9, с. 133]. При цьому функції державного управління є визначальними щодо організаційної структури державного управління, обумовлюють необхідність тих чи інших елементів системи органів державного управління. Також в залежності від місця, яке займає орган державного управління в організаційній структурі державного управління,



різниться й об'єм управлінської функції, яку здійснює цей орган, іншими словами, міра участі цього органу у здійсненні цілісної функції державного управління. Головна специфіка функцій органу державного управління обумовлюється необхідністю їх правової регламентації, характеристика якої розкриває найважливіші відмінні особливості, що дозволяють скласти досить повне наукове уявлення про функції органу управління.

Необхідність правової регламентації функцій органів державного управління, їх структуроутворююча роль в системі органів державного управління має не тільки теоретичне обґрунтування, але й практично втілена і продовжує втілюватися в процесі адміністративно-правової реформи. Згадаємо текст Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22.07.1998 р. [10]. По-перше, визначені у Концепції заходи реформування ґрунтуються на таких вироблених світовою практикою принципів засадах функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких – пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади (органів державного управління). По-друге, аналіз положень Концепції адміністративної реформи дає змогу зробити висновок, що в основу проведення організаційної реформи системи органів державного управління має бути покладене «чітке уявлення» про сукупність функцій кожного конкретного органу, перш за все, Кабінету Міністрів України, з цього ще впливає й необхідність уточнення та зміни функцій центральних органів виконавчої влади. І однією з головних причин, що перешкоджають ефективному здійсненню своєї діяльності органами державного управління, є невизначеність у розмежуванні статусу центральних органів виконавчої влади та дублювання і суперечливість їх функцій та повноважень.

По-третє, положення Розділу VII Концепції адміністративної реформи дають змогу визначитися із співвідношенням понять «функції органу державного управління» та «функції органу виконавчої влади». Концепція, перш за все, містить визначення державного управління: «це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. В той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій». Завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширшим, ніж поняття «виконавча влада». А також у Концепції вказано, що «інша загально-визнана назва органів виконавчої влади – органи державного управління».

Не вдаючись до дискусій з приводу визначення державного управління, в рамках цього дослідження звернімо увагу на те, що здійснення державного управління нормативно пов'язується із діяльністю органів виконавчої влади, але цими суб'єктами не вичерпується. Тут простежується так званий «вузький» підхід до тлумачення державного управління, якого в більшості дотримуються представники адміністративно-правової науки, акцентуючи увагу на тому, що державне управління здійснюється як у межах діяльності органів виконавчої влади, так і поза їх межами (всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади: з боку їх керівників щодо інших службовців; всередині державних підприємств, установ і організацій; з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу; з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами; з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, що утворені державними органами (наприклад, Президентом України), в частині вико-



нання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб [3, с. 14-15]. Тому функції органів державного управління функціями органів виконавчої влади не вичерпуються, так само як і діяльність виконавчої влади не вичерпується здійсненням тільки функцій державного управління. В підтвердження тези про те, що функції органів державного управління є основою для організаційної структури цих органів, наведемо як приклад Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [11], системний аналіз положень якого дає висновок про те, що саме функціональний критерій лежить в основі побудови структури системи центральних органів виконавчої влади. Так, згідно із ст. 1 п. 2 зазначеного Закону: «Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики».

Наступним питанням, що постає при визначенні функцій органу державного управління, є питання про співвідношення функцій з компетенцією цього органу. Функції державного управління знаходять своє правове становлення в функціях органу державного управління, а останні повинні мати нормативно визначену компетенцію, яка забезпечить виконання функцій державного управління. Тому слід підкреслити органічний зв'язок у змісті управлінської діяльності функцій і державно-владних повноважень (прав і обов'язків), що виражені у компетенції органів управління, бо необхідною умовою та засобом виникнення такого правового явища як компетенція, є юридичне закріплення функцій управління. Як вказує В.Б. Авер'янов, функції в жодному разі не є умовою й підставою для владного впливу. Владний вплив органи державного управління можуть здійснювати лише згідно з наданими повноваженнями та поставленими перед ними цілями й завданнями державного управління

[12, с. 49]. В.Я. Малиновський зазначає, що з позицій науково обґрунтованого розподілу функцій управління суттєвою вимогою до їх правової регламентації є забезпечення відповідності між закріпленими за органами державного управління завданнями та повноваженнями. Ефективна реалізація будь-якої функції є неможливою, якщо для виконання відповідних завдань орган державного управління не володіє достатнім об'ємом повноважень [13, с. 12]. У науці адміністративного права існує питання про співвідношення функцій і компетенції органів управління. Вважаємо, що з цього приводу слід зазначити, що компетенція є формою вираження функцій, його юридичним відображенням.

Підводячи підсумки дослідження, вкажемо на те, що функції органу державного управління, поєднуючи загальні риси функцій державного управління та маючи свої особливості та відмінності, можна визначити як юридично визначені, відносно самостійні та однорідні напрямки діяльності конкретних органів державного управління, які здійснюються ними у відповідності до покладених на них завдань та наданих їм повноважень, спрямованих на досягнення об'єктивно обумовлених цілей та завдань державного управління. Також слід зазначити, що важливість правильного розуміння та чіткого визначення функцій органів державного управління, по-перше, забезпечить практичне втілення та реалізацію безпосередньо функцій державного управління, обумовлених функціями та цілями держави загалом. По-друге, забезпечить побудову ефективної організаційної структури органів державного управління, а також забезпечить реалізацію завдань органу, задля виконання яких він функціонує. По-третє, правильне розуміння функцій органу державного управління надасть змогу суб'єкту нормотворчості більш виважено визначити функції та необхідні для їх здійснення повноваження органів державного управління в установчих та статутних актах.



Ключові слова: функції органів державного управління, функції державного управління, функції органів виконавчої влади, державне управління.

Стаття присвячена висвітленню деяких аспектів щодо визначення поняття «функції органів державного управління», важливих для правильного розуміння, використання та правового закріплення цих функцій.

Статья посвящена некоторым аспектам относительно определения понятия «функции органов государственного управления», важных для правильного понимания, использования и правового закрепления этих функций.

This article is devoted to some aspects of giving the definition of «the functions of the bodies of public administration», that are important for the correct comprehension, usage and legal assignment.

Література

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г.В. – Изд. 2-е, доп. М. : Омега-Л., 2004. – 584 с.
 2. Совершенствование аппарата государственного управления. Конституционный аспект / Аверьянов В.Б., Селиванов В.Н., Семчик В.И., Сиренко В.Ф., и др. ; под общ. ред. Цветкова В.В. – К. : Наук. думка, 1982. – 375 с.
 3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. Авер'янова В.Б. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
 4. Цабрия Д.Д. Проблемы установления правового положения органов управления :

автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1976. – 23 с.
 5. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / Аверьянов В.Б. – К., 1990.– 148 с.
 6. Кравцова Т.М. Ще раз про сутність та ознаки функцій державного управління / Кравцова Т.М., Калініченко Г.В. // Право і безпека. – 2011. – № 1 (38). – С. 25–29.
 7. Борденюк В.І. Концептуальні основи співвідношення функцій державного управління з функціями управління, що здійснюються в процесі місцевого самоврядування / Борденюк В.І. // Вісник господарського судочинства. – 2003. – № 4. – С. 189–195.
 8. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / Бачило И.Л. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с.
 9. Афанасьев В.Г. Системность и общество / В.Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1980. – 368 с.
 10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>.
 11. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI (зі змін. та доп.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
 12. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1979. – 150 с.
 13. Малиновський В.Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / В.Я. Малиновський ; Українська Академія державного управління при Президентіві України. – Чернівці, 2002. – 19 с.