

9. Васильев Э.А. Общие черты административного правонарушения и преступления / Э.А. Васильев // Административное право и процесс. – 2007. – № 1. – С. 2-9.
10. Хавронюк М.С. Поняття злочинного діяння за законодавством Європейських країн / М.С. Хавронюк // Підприємство, господарство і право. – 2004. – № 9. – С. 112-117.

УДК 342.922

ФУНКЦІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ – ПРОВІДНИХ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Мацелик Т.О., к.ю.н., доцент

Національний університет Державної податкової служби України

У статті розглядаються функції органів публічної адміністрації. Акцентовано увагу на їх класифікаційному розподілі та зроблено висновок про їх тісний взаємозв'язок.

Ключові слова: публічна адміністрація, функції, цілі, зв'язок, суб'єкти.

Мацельк Т.А. ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ – ВЕДУЩИХ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА / Национальный университет Государственной налоговой службы Украины, Украина

В статье рассматриваются функции органов публичной администрации. Акцентируется внимание на их классификационном разделении и сделан вывод об их тесной взаимосвязи.

Ключевые слова: публичная администрация, функции, цели, связь, субъекты.

Macelyk T.A. FUNCTIONS OF ORGANS OF PUBLIC ADMINISTRATION – LEADING ADMINISTRATIVE LEGAL SUBJECTS / National university of the State tax service of the Ukraine, Ukraine

The article discusses the functions of public administration. Attention is accented on the distribution of their classification, and concluded their close relationship.

Key words: public administration, functions, goals, communication, subjects.

Серед різноманітних зв'язків суб'єктів адміністративного права особливого значення набуває та їх складова, яка характеризує діяльність публічної адміністрації. Найузагальнюючий прояв вона знаходить у функціях органів публічної адміністрації, які по-різному проявляються в економічній, соціально-культурній, політичній сферах суспільства.

У вітчизняній літературі термін «органи публічної адміністрації» не є достатньо поширеним, лише в останні роки його використання стало дещо динамічнішим. Враховуючи цільову спрямованість та змістовне наповнення публічної адміністрації як процесуальної категорії (з обов'язковою участю у відповідних відносинах суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями, підпорядкованість одного учасника публічно-правових відносин іншому – суб'єкту владних повноважень (у більшості своїй), переважна імперативність цих відносин й домінування публічно-правового інтересу) цілком логічним є те, що органами публічної адміністрації (публічною адміністрацією в організаційно-структурному розумінні) можуть бути не лише органи виконавчої влади, а й інші органи, наділені публічно-владними повноваженнями [1, 80].

У сучасній адміністративно-правовій концепції сутність діяльності суб'єктів публічної адміністрації, полягає в тому, що вони, використовуючи свої права та виконуючи свої обов'язки, мають забезпечити, з однієї сторони, інтеграцію всіх суб'єктів громадянського суспільства, стабільність, а з іншої – стійкий розвиток, закономірні, цілеспрямовані зміни. У цьому полягає значення функцій суб'єктів публічної адміністрації, які визначають сутність їх діяльності, яка зумовлена природою публічної влади – нерозривним зв'язком з інтересами суспільства та спрямованістю на максимальне задоволення потреб різних соціальних груп.

Під час здійснення адміністративної реформи актуалізується проблема функцій органів публічної адміністрації як інтегральної характеристики, визначення якої дозволить більш обґрунтовано формулювати пріоритети реформи. Ця проблематика зумовлена необхідністю

формування сучасних уявлень про діяльність органів публічної адміністрації як рівноправного партнера, що діє в інтересах суспільства в цілому, людини і громадянина зокрема.

У роботах вчених було накопичено багатий досвід у галузі наукової розробки понять, пов'язаних із функціями управління обґрунтовані власні погляди на проблеми, що вивчаються. Зокрема, значний внесок у дослідження функцій органів державного управління здійснили В.Б. Авер'янов, І.Л. Бачило, В.К. Колпаков, Ю.М. Козлов, К.С. Бельський та інші. Однак у сучасний період, коли чітко виявляється проблема нового розуміння ролі держави, її функцій, взаємовідносин суспільства і держави, її органів з іншими суб'єктами громадянського суспільства, дослідження функцій органів публічної адміністрації набуває особливого значення, що і зумовило мету нашого дослідження – аналіз, на підставі наукових та нормативних джерел, функцій органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративного права.

Специфічний зміст категорії “функція”, її особливе значення в категоріальному апараті адміністративного права можна прослідкувати, ґрунтуючись на її тлумаченні.

Слід зважати насамперед на те, що “функція” (у перекладі з лат. – “виконання”) – це категорія системного підходу, що може бути застосована до характеристики будь-яких систем: соціальних, технічних, біологічних та ін. І призначення цієї категорії в усіх випадках полягає в тому, щоб визначити еталон діяльності системи, опис тієї діяльності, здійснення якої потрібно системі для досягнення її мети [2, 54].

Отже, функція являє собою зовнішній прояв властивостей будь-якого об'єкту в даній системі відносин [3, 526], діяльність, роль об'єкта в межах певної системи, до якої він належить; вид зв'язку між об'єктами, коли зміни в одному з них зумовлюють зміни і в іншому, причому другий об'єкт також називається функцією першого [4, 783]. У філософській літературі також можна зустріти розуміння функції як форми взаємодії предмета, речовини та явища [5, 171]. Таким чином сутність функції як наукової категорії полягає в тому, що вона завжди виражає деяке відношення одного предмета (явища) до іншого, залежність між ними.

Відносини, зв'язок, залежність – ось ці базові, визначні елементи функції, які складають її сутнісний момент. Роль, яку виконують органи публічної адміністрації, є ні що інше, як вираження відносин, їх зв'язку з іншими суб'єктами громадянського суспільства. Органи публічної адміністрації не можуть реалізовувати свого соціального призначення, якщо не знаходяться у взаємозв'язку з іншими суб'єктами, в іншому випадку вони не зможуть спричинити певні зміни в зовнішньому світі.

Таким чином, функції виражають взаємозв'язок суб'єктів адміністративного права. Функції суб'єктів адміністративного права по суті визначають призначення суб'єктів адміністративного права у системі та основні напрямки їх впливу на суспільні відносини. Тобто функціонування системи суб'єктів адміністративного права – це ніщо інше, як їх практична діяльність. Саме через діяльність реалізуються конкретні функціонально-цільові ролі суб'єктів.

Визначення сутності функцій пов'язане з чітким визначенням конкретних видів діяльності. Відповідно, розглядаючи функції органів публічної адміністрації в основу їх розуміння має бути покладено матеріальний зміст відносин публічного управління; відносин відповідальності суб'єктів владних повноважень за неправомірні діяння; відносин відповідальності за порушення встановлених правил – відносин адміністративної відповідальності; відносин, які виникають з ініціативи суб'єктів, що не мають владних повноважень, у разі їх звернення до органів публічної адміністрації (відносини реординації) – відносини адміністративних послуг [6, 24-25].

Кардинальною умовою правильного розуміння сутності функцій органів публічної адміністрації є саме ці відносини, саме вони забезпечують об'єктивні потреби зовнішнього середовища соціальної системи та зумовлюють багатоманітність змісту діяльності системи. Це означає, що функції органів публічної адміністрації можуть бути розділені на відносно самостійні, спеціалізовані складові, які б характеризували однорідні напрями спрямування зусиль, щодо забезпечення соціальних потреб.

Об'єктивні потреби отримують суб'єктивне відображення в цілях діяльності, тобто в уявленнях про ті результати, на досягнення яких спрямована діяльність. Функції суб'єктів публічної

адміністрації визначаються ціллю – ефективного впливу на суспільні відносини, тобто кінцева мета суб'єкта публічної адміністрації полягає в організації та забезпеченні певного стану інших суб'єктів громадянського суспільства. Ціль «як закон визначає спосіб і характер» діяльності суб'єкта, підкоряючи їй свою волю.

Відповідно, характер основних цілей органів публічної адміністрації об'єктивно обумовлений потребами суб'єктів громадянського суспільства.

Цілі, будучи визначальним елементом кожної функції, відіграють провідну роль у процесі формування їх змісту. Відповідно у функціях визначається цільове призначення публічної адміністрації, і з ними безпосередньо пов'язаний обсяг публічно-владних повноважень суб'єктів публічної адміністрації. Кожна функція має свою сферу впливу і здійснюється, як правило, відповідними методами. Функція визначає зміст діяльності суб'єктів публічної адміністрації і певною мірою характеризує її сутність. Таким чином, функція суб'єкта публічної адміністрації і сам суб'єкт – це явища тісно взаємопов'язані, можна навіть сказати, що вони взаємозалежні. З одного боку, функція, безумовно, залежить від суб'єкта публічної адміністрації, який зумовив її виникнення. З іншого боку, суб'єкт публічної адміністрації існує, діє виключно завдяки реалізації своїх функцій.

Отже, функції органів публічної адміністрації – це провідні напрями їх діяльності, у яких виражається цільове навантаження та з якими прямо пов'язані обсяг і зміст публічно-владних повноважень, що надаються цим суб'єктам.

Суттєву увагу в науковій літературі приділено різновидам функцій органів виконавчої влади, які займають превалююче положення в системі суб'єктів публічного адміністрування, однак називають їх по-різному: функціями управління, управлінськими функціями, функціями органів державного управління, функціями органів виконавчої влади.

Так, В.Б. Авер'янов, поділяючи функції управління на види, які відповідають цілям (завданням) щодо забезпечення керованих об'єктів, до функцій управління відносить: цільвстановлюючі функції; ресурсозабезпечувальні функції; організаційно-регулюючі функції; трансформаційні функції [7, 260].

К.С. Бельський виділяє два рівні функцій виконавчої влади. Перший рівень охоплює три основні функції [8, 14-21]: охорони громадського порядку і забезпечення національної безпеки; регулятивно-управлінська та забезпечення прав і свобод громадян. Оскільки виконавча влада для ефективного здійснення її основних функцій потребує наявності повноважень, що дозволяють також займатися правовим регулюванням і юрисдикцією, вона «найбільше копіює державу в цілому і здійснює ті ж функції, але на своєму рівні: займається правотворчістю – прийняття цими органами нормативних правових актів; застосовує право – здійснення, за результатами дій контрольно-наглядового характеру, видачі юридичним особам та індивідам дозволів (ліцензій) на провадження певного виду діяльності або конкретних дій, реєстрації актів, документів, прав, об'єктів; здійснює юрисдикцію» [9, 36].

Найбільш важливими функціями виконавчої влади Ю.М. Козлов називає правоохоронну функцію, функцію координації, регулювання і функцію організації [10, 3-12].

А.Б. Агапов зазначає, що функції можуть бути ексклюзивними і уніфікованими. Ексклюзивні функції мають право здійснювати лише орган виконавчої влади визначеного виду. Уніфіковані (загальні) функції віднесені до відання як міністерств, так і служб, агентств, інспекцій [11, 136-137]. Відповідно перший рівень функцій – це функції ексклюзивного характеру, а другий рівень – це функції уніфіковані.

У цілому, погоджуючись із розподілом функцій на рівні, до ексклюзивних функцій органів публічної адміністрації, вбачається доцільним віднести функцію публічного управління, функцію надання адміністративних послуг та правоохоронну функцію (притягнення до адміністративної відповідальності та адміністративного судочинства). Ексклюзивною функцією є і функція контролю та функція мобілізації (ресурсозабезпечення). Уніфікованими функціями є нормотворча функція, правозастосовна функція, функція системного контролю. Ще однією важливою функцією публічної адміністрації є інформаційна. Інформація потрібна для двох головних цілей: визначити, чи був порушений закон, і прийняти політичне рішення, що є доцільним і ґрунтується на фактичному свідченні.

На першому рівні дублювання функцій органами публічної адміністрації неприпустиме, це може призвести до зниження ефективності роботи системи. Наділення органів публічної адміністрації одними і тими ж повноваженнями в більшості випадків не сприяє ефективному управлінню. І права органів, і обов'язки, і відповідальність при цьому розмиті. Вони можуть фактично заважати один одному. Що ж стосується функцій другого порядку, то ними мають бути наділені всі органи публічної адміністрації, що забезпечуватиме прийняття оптимальних рішень.

Слід зазначити, що, незважаючи на існуючі наукові розробки, проблема функцій органів публічної адміністрації в національному законодавстві перебуває на початковому етапі вирішення. Перші кроки в цьому напрямі було здійснено з прийняттям Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України [12].

Цим законом уперше визначено види центральних органів виконавчої влади за функціональним призначення, а саме: міністерства, служби, агентства, інспекції. Причому міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі, 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.

У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Звичайно, така диференціація центральних органів виконавчої влади не ідеальна, і потребує критичного аналізу.

Натомість необхідно звернути увагу на Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [13], яким затверджено схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, аналіз якої дозволяє стверджувати про існування центральних органів виконавчої влади, різновиди яких не передбачені у вищезгаданому законі. Так, указом передбачено існування фондів (наприклад, Пенсійний фонд України, Фонд державного майна України) та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом до яких увійшли: Антимонопольний комітет України; Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Фонд державного майна України; Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; Національне агентство України з питань державної служби. Очевидна невідповідність норм чинних нормативно-правових актів породжує досить суттєві проблеми щодо розподілу функцій між зазначеними суб'єктами, до того ж передбачене Указом Президента існування центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом взагалі під собою не має наукового підґрунтя, адже підставу виокремлення таких органів, на даний час, складно однозначно визначити.

За межами уваги законодавця залишилися мобілізаційні функції – функції мобілізації необхідних ресурсів, тобто функції збору податків, формування та використання бюджетів, фінансів, інших матеріальних, людських інформаційних ресурсів, функції виготовлення грошових знаків [15, 168-169]. Щодо функції виготовлення грошових знаків, необхідно звернути увагу на статус Національного банку України, який у законодавстві визначений як особливий центральний орган державного управління [16], натомість аналіз функцій, якими він наділений, дозволяє прирівняти цей орган до органів публічної адміністрації.

Завершуючи аналіз основних функцій органів публічної адміністрації в сучасному суспільстві, слід підкреслити, що функції органів публічної адміністрації виражаються в їх діяльності щодо досягнення цілей та задач у сфері здійснення публічного управління, надання адміністративних послуг, притягнення до адміністративної відповідальності, здійснення адміністративного

судочинства в межах, встановлених чинним законодавством та в рамках своєї компетенції. Усі функції органів публічної адміністрації тісно взаємопов'язані. Публічне управління, збір інформації, виконання рішень, сервісне обслуговування, контроль і т.д. На практиці важко провести чітку межу між цими видами адміністративної діяльності. Ізольоване існування кожної з цих функцій окремо можливе лише в процесі наукового аналізу, але не в практичній діяльності. Тому сучасна наука не пропонує універсальної схеми, за якою можна було б у всіх відносинах раціонально розбити і згрупувати різні види публічно-владної діяльності з їх загальними ознаками. Немає абсолютного критерію, який дозволив би чітко розподілити компетенцію між міністерствами та іншими публічними інституціями.

Уваги потребують й інші питання щодо функцій органів публічної адміністрації, а саме їх характеристика, ефективність реалізації, взаємозв'язок, що сприятиме визначенню закономірностей та напрямів перспективного розвитку суб'єктів адміністративного права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник] / Т.О. Коломоець. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
2. Мацелик Т.О. Функції органів виконавчої влади: окремі питання / Т.О. Мацелик // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – К.: 2010. – № 1. – С. 54-60.
3. Философский словарь / Под. ред. И.Т. Фролова. – М.: Республика, 1986. – 592 с.
4. Новейший философский словарь / Сост. А.А. Грицанов. – Мн.: Изд. В.М. Скакун, 1998. – 896 с.
5. Тугаринов В.П. Философия сознания: [монография] / В.П. Тугаринов. – М.: Мысль, 1971. – 191 с.
6. Колпаков В.К. Послуги в предметі адміністративного права / В.К. Колпаков // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ: Науково-теоретичний журнал. – 2011. – № 1. – С. 23-32.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.: Т. 1. Загальна частина / [ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К.: Юрид. думка, 2007. – 592 с.
8. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14-21.
9. Бельский К.С. Феноменология административного права: [монография] / К.С. Бельский. – Смоленск: Изд-во Смоленского гуманитарного университета, 1995. – 145 с.
10. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции / Ю.М. Козлов // Вестн. Моск. ун-та.: Право Сер. 11. – 1992. – № 4. – С. 3-12.
11. Агапов А.Б. Административное право: учебник / А.Б. Агапов. – [6-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Издательство Юрайт, 2009. – 813 с.
12. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України: офіц. текст: за станом на 10 грудня 2011 року [Текст]. – К.: Відомості Верховної Ради України, 2011. – № 38. – Ст. 385.
13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України: офіц. текст за станом на 03 січня 2012 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=679-14>
14. Рассолов М.М. Теория государства и права: учебник [для ВУЗов] / М.М. Рассолов. – М.: Издательство Юрайт: Высшее образование, 2010. – 635 с.
15. Про Національний банк України: Закон України: офіц. текст: за станом на 03 січня 2012 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=679-14>