

27. Про охорону здоров'я та медичне обслуговування моряків: Конвенція МОП № 164 від 24 вересня 1987 р. // Конвенції і рекомендації МОП. — Женева, 1991.
28. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 4. — Ст. 19, із змінами; Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 12–13. — Ст. 92.
29. Про затвердження переліку робіт, де є потреба у професійному доборі: Наказ МОЗ Держком України по нагляду за охороною праці № 263/121 від 23. 09. 1994р., зареєстрований у Мін'юсті України №18/554 від 25 січня 1995 р.
30. Про затвердження Правил визначення придатності за станом здоров'я осіб для роботи на суднах: Наказ МОЗ України № 347 від 19. 11. 1996 р. зареєстрований у Мін'юсті №108/1912 3 квітня 1997 р.
31. Про поліпшення медико-санітарного забезпечення плавскладу морського річкового та рибпромислового флоту України: Наказ МОЗ України № 43 від 25. 02. 1999 р.
32. Державні санітарні правила для морських суден України: Постанова № 57 Головного державного санітарного лікаря України від 20. 12. 2000 р. — Одеса: Астропринт, 2002.
33. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності посередництва в працевлаштуванні на роботу за кордоном: Наказ Мінпраці та соціальної політики та Держкому України з питань регуляторної політики та підприємництва № 155/534 від 19. 12. 2001р. зареєстрований у Мін'юсті 10 січня 2002 р. № 17/6305.
34. Про Державну податкову службу: Закон України, №509-ХІІ від 4. 12. 1990 р. зі змінами і доповненнями.
35. Положення про Державну податкову адміністрацію: Указ Президента України № 886 від 13. 06. 2000 р. // Голос України.

УДК 342.922:35.077

В. Ф. Харченко
аспірант Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

ПОНЯТТЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У правовому регулюванні діяльності органів виконавчої влади суттєве значення має науково обґрунтоване визначення виконуваних цими органами функцій. Як відомо, функції становлять найважливішу складову управлінської діяльності, походять від загального змісту державного управління [1], складають змістовну характеристику діяльності [2].

Закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів, положення та інструкції, у тому числі й відомчі, які присвячені діяльності того чи іншого органу виконавчої влади, містять окремі розділи або статті, в яких встановлюється перелік виконуваних конкретним органом виконавчої влади функцій. При цьому широко використовуються терміни “виконує”, “вносить”, “впроваджує”, “встановлює”, “забезпечує”, “затверджує”, “контролює”, “організовує”, “регулює”, “слідкує” тощо.

Такі ж приписи використовуються у нормативних актах для виначення повноважень органу виконавчої влади. Складається ситуація, за якої одні й ті самі формулювання використовуються законодавцем як при означенні функцій органів виконавчої влади, так і при означенні їх повноважень.

Більш того, при зіставленні функцій органів виконавчої влади, які вказані у нормативно-правових актах, можна виявити, що деякі з них є досить абстрактними, допускають достатньо поширене тлумачення; деякі ж, навпаки, вказують на конкретні й точні дії державного органу. Таким чином, у структурних частинах (розділах або статтях) нормативно-правових актів, які названі “функції органу”, зустрічаються терміни, що мають неоднакове значення.

На нашу думку, подібна практика нормотворення не сприяє належному правовому регулюванню діяльності органів виконавчої влади, ускладнює користування відповідними нормативними актами у практиці правозастосування, змішує зміст та об'єм понять “функція органу виконавчої влади” та “повноваження органу виконавчої влади”.

Термін “функція” у науковій літературі найпоширеніше використовується як назва або характеристика напрямку діяльності, як узагальнююча характеристика сутності завдань і цілей діяльності кого-небудь або призначення чого-небудь.

Специфічне застосування загально-філософського поняття “функція” знайшло свій вияв у таких термінах юридичної науки, як “функція держави”, “функція управління”, “функція органу управління”, “функція органу виконавчої влади” тощо.

Терміни “функція” та “функція управління” є не лише предметом дослідження юридичної науки. Їх широко вивчають та досліджують в різних аспектах. Так, поряд із юридичною наукою, існують дослідження їхньої сутності у філософії, соціології, кібернетиці, політології, теорії менеджменту тощо.

Слово “функція” походить від латинського *functio* — “відправлення, діяльність” [3]; “роль, яку певний соціальний інститут виконує щодо потреб суспільної системи... залежність, яка прослідковується між

різними соціальними процесами” [4]. У деяких джерелах поряд зі словом “функція” у дужках зазначають “роль” [5].

Слід відзначити, що у радянській літературі функції органів державного управління були окремим предметом дослідження теорії державного управління та науки адміністративного права. Дослідження функціонального аспекту державного управління зводилося до окреслення та вивчення функцій органів державного управління радянської держави. Органами державного управління визнавалися Рада Міністрів СРСР, Ради Міністрів союзної республіки, союзні і республіканські міністерства, союзні і республіканські державні комітети, комітети, головні управління та інші органи, які створювалися при Раді Міністрів СРСР, Радах Міністрів союзних республік, а також місцеві (регіональні) органи державного управління.

Вчені досліджували функції управління, їхні види та критерії класифікації, обумовленість змісту функцій управління цілями та завданнями державного управління. Широко вивчалися питання носіїв функцій управління — державних органів, природа нормативних актів, у яких фіксуються функції управління, юридичне забезпечення реалізації функцій управління, співвідношення функцій та компетенції органів управління тощо [6]. Вказані питання спеціально досліджували В. Б. Авер'янов, В. Г. Вишняков, Ю. М. Козлов, Б. П. Курашвілі, Б. М. Лазарев, М. І. Піскотін, В. І. Попова, Л. А. Симонян, Д. Д. Цабрія, Ц. А. Ямпольская та інші. Окремі роботи були присвячені також матричним функціональним схемам організації та діяльності органів управління (І. Л. Бачило, Х. Я. Калла) [7].

Указані дослідження не втрачають свого теоретичного значення й корисності для сучасної вітчизняної теорії державного управління і науки адміністративного права. У той же час, запозичуючи наукові здобутки 60–80-х років, слід враховувати дію політичних, соціологічних та економічних чинників, які зазнали радикальних змін після проголошення незалежності, внаслідок чого істотно змінилося законодавство, змінилася система державних органів тощо. Отже, на нашу думку, існуючі теоретичні погляди щодо розглядуваної проблематики потребують певного оновлення та уточнення. Зокрема, першочергову увагу слід приділити вивченню функцій органів виконавчої влади: їхньої сутності, видів, ролі, класифікації тощо.

Звертаючись до поняття “функція органу виконавчої влади”, слід зазначити, що воно несе у собі всі родові ознаки загально-соціологічного поняття “функція управління”:

- 1) найвищий ступінь абстрактності у розумінні напрямку (вектору) діяльності (впливу) або призначення кого-небудь чи чого-небудь;
- 2) чітко визначена якісна ознака напрямку діяльності (впливу);
- 3) пов'язаність з суб'єктом (носієм) функції або з об'єктом (тим, на що направлена функція);
- 4) обумовленість цілями й задачами існування або діяльності носія і “споживача” функції.

Б. М. Лазарев підкреслює, що “функції є одним із елементів змісту управління” [8], дозволяють встановити мету та напрямки його здійснення.

Система органів виконавчої влади виявляє себе через функції та повноваження конкретних органів виконавчої влади. Функція органу виконавчої влади “є способом виявлення життєздатності, активності органу, його підрозділів і службових осіб” [9].

В юридичній літературі різні автори при визначенні сутності функцій держави, функцій управління, функцій органу управління, функцій органу виконавчої влади вкладають різні змісти у ці поняття, акцентують увагу на тому чи іншому критерії або ознаці, називають деякі з них істотними, деякі факультативними і навпаки.

З метою з'ясування сутності поняття “функція органу виконавчої влади” проведемо аналіз основних, існуючих у науковій літературі, точок зору на зазначені вище поняття, виявимо ті ознаки, які наука вважає істотними у характеристиці змісту функції органу виконавчої влади.

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” [10]. 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” [11]. Подібну позицію відстоює і О. Є. Луньов, визначаючи функції управління “своєрідними комунікаційними каналами, які діалектично поєднують та інтегрують системи, що управляють і управляються” [12].

Ряд авторів ототожнюють функції управління з управлінською діяльністю. Так, Д. Д. Цабрія визначає функції управління як “найбільш важливі, типові та стабільні управлінські дії” [13]. Також існує думка про те, що функції управління є “всезагальними, типовими взаємодіями між суб'єктами й об'єктами соціального управління, стійкими, відносно самостійними, спеціалізованими видами управлінської

діяльності” [14]. Окремі автори називають функції управління конкретним видом управлінського впливу [15] або ж однорідними видами діяльності [16].

На нашу думку, подібне ототожнення є дещо спірними, оскільки державно-владні дії органу виконавчої влади не є його функціями, а лише впливають з останніх. Функція охоплює певну якісну родову групу дій державного органу, є узагальненням цих дій, виражає призначення або частину загального призначення органу виконавчої влади у здійсненні державного впливу на суспільні відносини.

Деякі автори при означенні функцій органів управління акцентують увагу на їх ресурсно-забезпечувальному характерові. Так, В. Г. Афанасьєвим вони визначені як “комплекс взаємопов’язаних... організаційно-правових впливів, які забезпечують об’єкти управління політичною, економічною, плановою, методичною орієнтацією (цілями); матеріальними, технічними трудовими та іншими ресурсами, і, в кінцевому підсумку, організують досягнення цілей, які стоять перед системою управління” [17]. “У якості управлінських впливів, які забезпечують об’єкти управління різного роду орієнтацією, ресурсами і засобами досягнення цілей” розглядає функції органів управління і Ю. О. Тихомиров [18].

У цілому, вірно визначаючи функцію управління як “основний напрямок управлінської діяльності”, І. П. Голосніченко обмежує її “виконанням державних завдань та досягненням мети, яку ставив законодавець у нормах адміністративного права” [19]. На нашу думку, з метою більш повного відображення змісту поняття “функція управління”, слід вказати ще й на норми інших галузей права, якими так чи інакше регламентовано державно-владну діяльність органів державної влади: конституційного, фінансового, земельного тощо.

Д. М. Овсянко зазначає, що “функції органів виконавчої влади — виконувати закони і слідкувати за їх виконанням, що відображається у назві цих органів” [20]. У такий спосіб вчений узагальнено визначає сутність функцій органів виконавчої влади, пояснюючи напрямок їх діяльності як будь-яку діяльність органів державної влади, відмінну від діяльності органів законодавчої або органів судової влади держави.

На думку Л. В. Коваля, функція державного управління “це відокремлена частина державно-управлінської діяльності, якій властива певна єдність змісту, і яка здійснюється на основі закону спеціально створеними органами виконавчої влади, специфічними методами для проведення у життя завдань державного управління” [21].

Найбільш вдало, на нашу думку, істотні ознаки поняття “функція державного органу” наведені вченими у галузі теорії державного управління та науки адміністративного права (В. Б. Авер’янов, К. С. Бельський, Г. А. Іванцова, Б. М. Лазарев, М. І. Піскотин, Л. А. Симонян та В. В. Цветков), які вказують на такі істотні риси функцій державних органів, як:

- типовість та якісна однорідність видів діяльності, які об’єднуються у функцію;
- визначеність сфери впливу або напрямку (вектору) діяльності державного органу;
- складова частина змісту управлінської діяльності державного органу;
- об’єктивна обумовленість цілями та задачами державного управління;
- обумовленість потребами об’єктів управління — “споживачів” функцій.

Втім, до цього переліку також слід, на наш погляд, додати й обумовленість задачами і цілями існування та діяльності “носія” [22] і “споживача” функції.

Виділені ознаки функції органу державної влади, на нашу думку, є істотними, необхідними та достатніми для її характеристики. Вони повно й адекватно відображають зміст поняття “функція державного органу”.

Оскільки орган виконавчої влади є, як відомо, різновидом державного органу, то цілком виправданим буде перенесення всіх зазначених вище ознак функції органу державної влади на функцію органу виконавчої влади. Перше поняття слід вважати родовим щодо другого — видового.

З останніх досліджень, спеціально присвячених функціям органів виконавчої влади, на нашу думку, заслуговує на увагу позиція російського вченого К. С. Бельського. Він зосереджує увагу на цільовому та однорідному характері функцій, як “провідних напрямках у діяльності органів виконавчої влади; у них виражається цільове навантаження цієї гілки державної влади... Кожна функція, як певний вид діяльності виконавчої влади, характеризується відомою самостійністю, однорідністю та повторюваністю. Кожна функція органу виконавчої влади має свою сферу діяльності” [23].

Функція органу виконавчої влади — це узагальнююча, динамічна, ультраактивна характеристика діяльності органу виконавчої влади. “Тому можна вести мову про такі її іманентні властивості як рухливість, змінюваність” [24], відсутність чітких меж. Вона є певним узагальненням діяльності, її напрямком. Кожна функція передбачає певну сукупність дій її носія — суб’єкта управління щодо об’єкта управління, але ні в якому разі не тотожна своєму “діяльнісному наповненню”.

Функція є втіленням групової належності тих чи інших дій органів виконавчої влади. Вона дозволяє виявити вектор діяльності органу виконавчої влади та очікувані результати його публічної діяльності, “безпосередньо виражає владно-організуючу сутність управління” [25], але ні в якому разі не є умовою та підставою для владного впливу. Владний вплив органу виконавчої влади можуть здійснювати лише у відповідності з наділеними повноваженнями та поставленими перед ними цілями та завданнями державного управління.

Отже, функцію органу виконавчої влади можна визначити як загальну (узагальнюючу) характеристику призначення та спрямованості дій органу виконавчої влади, направлених на досягнення об’єктивно обумовлених цілей та задач державного управління.

Запропоноване автором визначення функції органу виконавчої влади, на нашу думку, повно та достатньо характеризує її зміст. Правильне розуміння функції органу виконавчої влади:

- дозволить чітко відрізнити їх від меж повноважень та способу дії органу виконавчої влади і його посадових осіб [26];
- спрямує орган виконавчої влади на керування у своїй державно-владній діяльності повноваженнями, а не всезагальною та доволі абстрактною функцією;
- спрямує діяльність органу виконавчої влади у русло виконання задач і цілей свого створення і існування;
- надасть можливість законодавцеві більш виважено підходити до визначення переліку функцій та повноважень органів виконавчої влади у так званих установчих та статутних актах;
- сприятиме створенню уніфікованої структури таких актів.

Література

1. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. — К., 1979. — С. 25–26.
2. Там же. — С. 17.
3. Государственное и муниципальное управление. Справочник / Под ред. Н. И. Глазуновой, Ю. М. Забродина, А. Г. Поршнева. — М.: Магистр, 1997. — С. 449
4. Философский энциклопедический словарь / Главная редакция Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панса. — М.: Советская энциклопедия, 1983. — С. 751.
5. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. — М.: ДДТ, 1995. — С. 219.
6. Див. напр.: Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. — К, 1979; Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. — М.: Политическая литература, 1968; Глебов А. П. Проблемы структуры функций государства: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1974; Зеленевский Я. Организация трудовых коллективов: Введение в теорию организации и управления. — М., 1971; Совершенствование аппарата государственного управления / Общая редакция В. В. Цветкова. — К., 1982; Козлов Ю. М. Советское административное право. — М., 1984; Курашвили Б. П. Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — М., 1981; Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. — М., 1987; Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. — М., 1972; Ответственность в управлении // Отв. ред. А. Е. Лунев, Б. М. Лазарев. — М.: Наука, 1985; М. И. Пискотин. К вопросу о функциях Советского государства в современный период // Советское государство и право. — 1958. — № 1; Попова В. И. Соотношение актов Совета Министров союзной республики с актами других органов государственного управления: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — М., 1973; Симонян Л. А. Функции советского государственного управления: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1977; Цабрия Д. Д. Проблемы установления правового положения органов управления: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1976; Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период. — М.: Изд-во АН СССР, 1954.
7. Див. Бачило И. Л. Функции органов управления. — М., 1976; Там само: Правовые проблемы организации структур и их функций в системе советского государственного управления: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — М., 1979; Там само: Организация советского государственного управления. — М., 1984; Калла Х. Я. Ответственность органов управления // Ответственность в управлении / Отв. ред. А. Е. Лунев, Б. М. Лазарев — М.: Наука, 1985.
8. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. — М., 1972. — С. 30.
9. Коваль Л. В. Административное право. — К., 1998. — С. 27.
10. Бачило И. Л. Функции органов управления. — М., 1976. — С. 40.
11. Бачило И. Л. Правовые проблемы организации структур и их функций в системе советского государственного управления: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — М., 1979. — С. 9.
12. Ответственность в управлении / Отв. ред. А. Е. Лунев, Б. М. Лазарев. — М.: Наука, 1985. — С. 100.
13. Цабрия Д. Д. Проблемы установления правового положения органов управления: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1976. — С. 10.
14. Государственное и муниципальное управление: Справочник / Под ред. Н. И. Глазуновой, Ю. М. Забродина, А. Г. Поршнева. — М.: Магистр, 1997. — С. 449.
15. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юридическая литература, 1997. — С. 120–121.
16. Симонян Л. А. Функции советского государственного управления: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1977. — С. 8.
17. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. — М.: Политическая литература, 1968. — С. 241.
18. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. — М.: Юринформцентр, 1998. — С. 213.
19. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). — К., 1998. — С. 7.
20. Овсянко Д. М. Административное право. — М., 1999. — С. 10.
21. Коваль Л. В. Административное право. — К., 1998. — С. 26–27.
22. Під “носієм” функції тут розуміємо орган державної влади, який повинен її реалізувати.
23. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. — 1997. — № 3. — С. 14–15.

24. Симонян Л. А. Функции советского государственного управления: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1977. — С. 9.
25. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. — К., 1979. — С. 49.
26. Див. Конституція України. — Ст. 19 // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — 23 липня. — № 30. — Ст. 141.

УДК 342.922-054(477)

М. А. Бояринцева
Здобувачка третього року навчання,
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького

ОСОБЛИВОСТІ СПЕЦІАЛЬНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДЯНИНА УКРАЇНИ

Відповідно до поділу правосуб'єктності громадян на загальну та спеціальну [1], розрізняють загальний та спеціальний адміністративно-правові статуси.

Загальний правовий статус — статус особи як громадянина держави закріплений у Конституції та законах. Він є загальним і однаковим для всіх, незалежно від національності, релігійних переконань, соціального стану. Характеризується стабільністю і визначеністю, передбачає рівність прав і обов'язків громадян, рівність їх перед законом. Є основою для набуття конкретних суб'єктивних прав, покладення обов'язків і несення відповідальності [2].

Кожен громадянин наділений передусім загальним статусом, який здебільшого рівний для всіх, і, в той же час, може бути носієм одного або кількох спеціальних статусів (наприклад, начальник штабу ПВО — він громадянин, військовослужбовець та посадова особа). Досить часто спеціальний статус просто доповнює загальний, але іноді спеціальний статус впливає на загальний, обмежуючи та змінюючи його. Отже спеціальний статус — це статус особи як представника тієї чи іншої соціальної групи, відокремленої за певним юридико-значущим началом (родом діяльності, віком та інше), який наділений відповідно до законів та інших нормативно-правових актів спеціальними, додатковими правами і обов'язками, обумовлений особливостями становища особи і потребами її функціональної спеціальної активності (студент, пенсіонер, військовослужбовець, посадова особа та інше) є спільним для певного кола осіб. Спеціальний статус доповнює (статус депутата) або обмежує (статус рецидивіста) загальний правовий статус, тобто коректує його. На відміну від загального статусу, який є постійним, спеціальний статус має тимчасовий характер [2].

Конкретизація основних прав і обов'язків здійснюється в залежності від віку, професійного, сімейного та інших станів особи. Іноді сукупність спеціальних прав і обов'язків називають правовим модусом [3]. Спеціальний правовий статус свідчить про особливе правове становище суб'єктів цієї групи відносно, що характеризується специфічним правовим методом регулювання, тобто специфікою правової реалізації їх інтересів [4].

Спеціальні правові статуси громадян віднайшли своє безпосереднє втілення в нормах галузей права. Галузеві правові статуси особи перебувають у певному зв'язку з її конституційним статусом. Конституційний статус є соціально-правовою основою для всіх галузевих статусів, бо галузеві статуси в певній своїй частині виступають конкретизацією конституційного статусу особи, а в іншій — мають відповідати конституційному статусу особи. Конкретизація не має призводити до зміни змісту вихідних правових норм. Аналогічна позиція має місце і в співвідношенні загального і спеціального адміністративно-правових статусів.

У реальному житті існує велика кількість спеціальних адміністративно-правових статусів. Їх класифікація може відбуватися за різними підставами: приналежність громадян до різних соціальних груп; професійні, вікові, статеві характеристики.

Заслугове на певну увагу класифікація спеціальних адміністративно-правових статусів громадян за критерієм соціальної ролі індивіда, запропонована Д. М. Бахрахом [1]. Автор виділяє такі статуси: 1) членів адміністративних колективів; 2) суб'єктів адміністративної опіки; 3) жителів територій з особливим адміністративно-правовим режимом; 4) суб'єктів дозвільної системи. До першої категорії вчений відносить осіб, які навчаються (студенти, аспіранти, учні технікумів); мілітаризованих службовців (військовослужбовців, робітників воєнізованих формувань); осіб, свобода яких обмежена в адміністративному порядку (неповнолітніх, поміщених за правопорушення в спеціальні навчальні заклади та ін.).