



С. Чикурлій,
здобувач кафедри міжнародного права та
порівняльного правознавства юридичного
факультету Чернівецького національного
університету ім. Ю. Федьковича

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ФУНКЦІЙ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У зв'язку з прийняттям 28 червня 1996 року нової Конституції України та закріпленням в ній принципу розподілу влад в конституційно-правову практику України було введено принципово нове поняття – поняття інституту виконавчої влади. Інтерес до дослідження різних теоретичних і практичних проблем виконавчої влади в науці конституційного права постійно зростає. У цілому це пояснюється особливістю місця яке посідає виконавча влада у системі державної влади будь-якої країни, а також особливості її ролі в цій системі.

Необхідно зазначити, що відповідно до конституційних принципів народного суверенітету, який закріплено в ст. 5 Конституції України 1996 р., та розподілу влад, який закріплено в ст. 6 цієї ж Конституції, виконавча влада в Україні є органічним компонентом єдиної державної влади, і просто не існує поза її межами. Проте, в науці конституційного права визнається необхідність, з метою подальшого теоретичного дослідження такого феномену як державна влада, вичленити виконавчу владу, як одного з основних функціональних видів діяльності держави.

Критеріями такого вичленення є:

1. Наявність суб'єкта, статус якого закріплено в конституції і який наділяється виконавчою компетенцією;

2. Наявність особливих організаційних форм, наборі виконавчих функцій, які не співпадають із функціями інших носіїв державно-владних повноважень.

Отже, в процесі дослідження конституційно-правового інституту виконавчої влади особливо важливе значення набуває питання функцій виконавчої влади. Тут досить влучно висловився К.С. Бельський: "Спроби теоретично вірно проаналізувати категорію виконавчої влади і сформулювати її поняття без чіткого визначення функцій даної влади не можуть бути успішними."²

Функції виконавчої влади слід визначити як ведучі напрямлення у діяльності органів виконавчої влади; в них виражається цільове навантаження даної гілки державної влади і з ними напряму пов'язаний об'єм державно-владних повноважень, який надається органам виконавчої влади.³

Кожна функція як визначений вид діяльності виконавчої влади характеризується певною самостійністю, однорідністю та повторюваністю, а також має свою сферу дії і здійснюється, як правило, відповідними методами.

Для більш досконалого розгляду питання функцій виконавчої влади, цілком природно виникає потреба їх класифікації. Як зазначає В.Б. Авер'янов, в науковій літературі є різні варіанти класифікацій (переліків) функцій управлінської діяльності (тобто діяльності органів виконавчої влади), причому одні і ті ж функції іменуються не однаково. Найбільш поширеними є: а) загальні, або основні функції; б) спеціальні, чи спеціалізовані функції, які відображають специфіку конкретного суб'єкта управління, або керованого об'єкта; в) допоміжні, або обслуговуючі функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій.⁴

Особливого значення при розгляді питання функцій виконавчої влади набуває проблема співвідношення понять функцій виконавчої влади та державно-владних повноважень, які формують компетенцію органів виконавчої влади. Дана проблема тривалий час дискутувалася в юридичній літературі. Наприклад, І.Л. Бачило вважає, що функції входять як складові елементи до компетенції та визначають "що" робить орган виконавчої влади і виступають у підсумку, як правове явище. На думку ж Б.М. Лазарева, елементами компетенції органу управління (державного органу виконавчої влади) виступають не самі функції як такі, а покладені на нього, по-перше, загальне право (щодо керованого об'єкта) та обов'язок (перед державою) виконувати певні функції, та по-друге, комплекс конкретних прав і обов'язків (повноважень), що необхідні для реалізації цих функцій.

Деяко компромісною тут виступає точка зору В.Б. Авер'янова, згідно якої функції виконавчої влади не є однопорядковими з повноваженнями елементами компетенції органу виконавчої влади, а виражаються в ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх. В цілому, за своєю природою, компетенцію органу виконавчої влади слід розуміти як юридичне вираження функцій виконавчої влади шляхом закріплення за органом у спеціальних правових (так званих компетенційних, або статутних) актах цілей, завдань і необхідних для їх виконання повноважень. Ось чому ми можемо говорити про органічний зв'язок функцій виконавчої влади та державно-владних повноважень (прав і обов'язків), що входять до компетенції органів управління (державних органів виконавчої влади).

Однак, необхідно заперечити тій точці зору, відповідно до якої функції виконавчої влади України знаходять своє юридичне оформлення тільки шляхом правового закріплення владно-державних повноважень органів виконавчої влади у спеціальних правових актах. Аргументом проти цього твердження слугує ст.116 Конституції України, яка на конституційному рівні визначила перелік основних напрямків діяльності Кабінету Міністрів України, чітко назвавши їх "функціями" (п. 10 ст.116 Конституції України). В якості доказу також хотілось би навести текст останньої редакції Проекту Закону України "Про Кабінет міністрів України" від 13.03.2000 року, де в ст. 21-23 поняття "функції органів виконавчої влади" безпосередньо закріплюється в нормах права, щоправда тут поняття функцій виконавчої влади чітко не відмежовуються від поняття повноважень органу виконавчої влади.

На основі вищезрозглянутого можна сформулювати наступні висновки:

Із прийняттям нової Конституції України були внесені вагомі зміни в легітимну основу виконавчої влади України у порівнянні із Конституцією УРСР від 20.04.1978 р. В першу чергу статтею 6 Конституції України був визнаний факт існування виконавчої влади, в наслідок чого ст.116 та ст.119 Конституції України заперечили монополію адміністративно-правового підходу до визначення функцій і повноважень органів виконавчої влади.

Функції виконавчої влади відображають зміст діяльності виконавчої гілки державної влади, характеризують її суть та закріплюються у нормах Конституції, а тому вони правомірно можуть бути віднесені до предмету конституційного права.

З метою якісного та ефективного регулювання діяльності органів виконавчої влади при створенні відповідних нормативно-правових актів України, в першу чергу Закону України "Про Кабінет Міністрів України", слід чітко формулювати і відмежовувати поняття функцій виконавчої влади, як основних напрямків діяльності органів виконавчої влади від поняття повноважень органів виконавчої влади, як комплексу визначених прав та обов'язків, необхідних для реалізації діяльності органами виконавчої влади.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України . –1996. -№ 30.
2. Проект Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 13.03. 2000 р.



3. Бачило І.Л. *Функції органів управління (правові проблеми оформлення і реалізації)*. – М., 1976.
4. Бельский К.С. *О функциях исполнительной власти // Государство и право. -№3. –С.14-21.*
5. *Державне управління в Україні. (Навчальний посібник) / За ред. В.Б. Авер'янова. –К., 1999.*
6. Лазарев Б.М. *Компетенція органів управління. – М., 1971.*
7. Полянский И.А. *Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного региона). – Хабаровск, 1999.*

¹ Полянский И.А. *Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного региона). – Хабаровск, 1999. – С.18-19.*

² Бельский К.С. *О функциях исполнительной власти // Государство и право. –1997. -№ 3. – С.14.*

³ Там же. –С.15.

⁴ *Державне управління в Україні. (Навчальний посібник) / Під. ред. В.Б. Авер'янова. –К., 1999. –С.70.*

⁵ Бачило І.Л. *Функції органів управління (правові проблеми оформлення і реалізації)*. –М., 1976. –С.52-54.

⁶ Лазарев Б.М. *Компетенція органів управління. –М., 1971. –С.101-102.*

⁷ *Державне управління в Україні. (Навчальний посібник) / За ред. В.Б. Авер'янова. –К., 1999. –С.71.*

Л. Шинкар,
*аспірант Інституту держави і права
ім. В.М.Корецького НАН України, м. Київ*

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

З прийняттям у 1990-х роках нових законів, які встановлювали систему місцевого самоврядування, виникло питання і про службовців, які працюють в органах місцевого самоврядування, про їх правовий статус і особливості функціонування. Терміни “муніципальна служба”, “муніципальні службовці” почали вживатися разом з розвитком інституту місцевого самоврядування та розробкою теорії муніципального права. Можна вважати, що ці поняття об'єднують всіх службовців, що займаються виконанням різноманітних функцій в органах місцевого самоврядування, як би ці органи не називалися[1.144].

Необхідність запровадження інституту служби в органах місцевого самоврядування(муніципальної служби) прямо впливає з Конституції України, яка закріплює місцеве самоврядування як специфічний рівень влади, особливу форму публічної влади.

Так, стаття 5 Конституції визначає, що органи місцевого самоврядування не входять в систему органів державної влади, а згідно з статтею 38 службовець органу місцевого самоврядування не перебуває на державній службі. Таким чином, Конституція України розмежовує державну службу і службу в органах місцевого самоврядування як відносно самостійні форми публічної служби. Відповідно, службу в органах місцевого самоврядування не можна розглядати як частину державної служби, а службовців органів місцевого самоврядування – як державних службовців, що працюють в органах місцевого самоврядування[2].

Службовцям в органах місцевого самоврядування згідно з конституційною природою місцевого самоврядування притаманні характерні риси, які визначають їх роль в системі народовладдя. З одного боку, діяльність службовців органів місцевого самоврядування є публічно владною діяльністю, що об'єднує цю службу з державною службою, з другого – служба в органах місцевого самоврядування має специфічні завдання, пов'язані з виконанням повноважень місцевого самоврядування (забезпечення самостійного вирішення питань місцевого значення населенням територіальної громади). Все це і обумовило необхідність законодавчого регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування.

На зміну постанові Кабінету Міністрів України від 16 квітня 1994 року “Про віднесення посад працівників місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих комітетів до відповідних категорій посад державних службовців і присвоєння їм рангів державних службовців” дане питання регулювало прикінцеві і перехідні положення Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, на посадових осіб місцевого самоврядування поширювалася дія Закону “Про державну службу”[3].

Починаючи з 1997 року до Верховної Ради України від суб'єктів законодавчої ініціативи почали надходити проекти законів про службу в органах місцевого самоврядування. Взявши за основу проект Закону, який вніс Кабінет Міністрів України, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування підготував на розгляд Верховної Ради України новий Закон України. Верховна Рада України на початку 2000 року прийняла його, але Президент України вніс пропозиції до Закону, що стосувалися, в основному, категорій та рангів посадових осіб місцевого самоврядування. Верховна Рада України погодилася з пропозиціями Президента і 7 червня 2001 року Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” було прийнято.

Закон складається з семи розділів та двадцяти трьох статей, в яких врегульовано правові, організаційні та фінансово-матеріальні умови професійного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. Особлива увага в Законі приділена потребі створення умов для ефективної діяльності службовців органів місцевого самоврядування, стимулюванню та підвищенню ними професійного рівня. З цією метою запроваджується за аналогією з державною службовою (це зроблено і за для збереження умов служби та професійних і соціальних гарантій служби в органах місцевого самоврядування) сім категорій посад працівників апарату рад та виконавчих органів і п'ятнадцять рангів посадових осіб місцевого самоврядування[4].

Сфера законодавства про службу в органах місцевого самоврядування не обмежується лише Законом. На даний час не втратили чинності загальне положення про центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1996 року та Порядок формування державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 1999 року. Також на посилення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування затверджені Постановою Кабінету Міністрів України 24 жовтня 2001 року Типовий порядок формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування та Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 року “Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад”.

Слід відмітити, що деякі положення Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” відсилають до законодавства України про державну службу. Це стосується, перш за все, проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування, оплати праці та пенсійного забезпечення муніципальних