

## ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

**Голосніченко І.П.**

доктор юридичних наук,  
професор, Заслужений юрист  
України (НТУУ «КПІ»)

### **ОБСТЕЖЕННЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ПРОЦЕСІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

Реформування органів виконавчої влади не зводиться до скорочення штатів їх апарату. Програмні цілі даного напрямку діяльності держави і суспільства в цілому є дещо іншими – при найменших матеріальних затратах держави мати від цих органів найбільш ефективну віддачу в формі ефективного державного управління.

Законодавство визначає відповідну компетенцію органів виконавчої влади, тобто права, обов'язки, коло відання, поставлені для виконання завдання й функції<sup>1</sup>. Але на програмному рівні не чітко визначається основне призначення органу виконавчої влади, основний напрямок розвитку певного сектору державного управління, цілі міністерств, конкретний стан окремих показників діяльності органу державної влади, який він повинен досягти через певний строк.

Ефективність діяльності органів виконавчої влади, досягнення основної їх мети всіляко залежить від чіткості законодавчого визначення їх функцій і завдань. Від цього залежить не тільки чіткість функціонування даних органів, але й досконалість забезпечення прав і свобод людини та громадянина в нашій державі. Саме тому продовженням адміністративної реформи, як вважають вчені і практики-державотворці, є функціональне обстеження органів виконавчої влади, служб і підрозділів. Уряд поставив завдання в найкоротші строки здійснити функціональне обстеження цих організаційно-правових утворень, а наказом Голодержслужби України від 29.07.2005 № 189 затверджено Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, який встановлює процедуру проведення функціонального

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Т. 1. Загальна частина. [Ред колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К.: Юридична думка, 2004. – С.265.

обстеження на основі єдиного механізму збору, аналізу та узагальнення інформації щодо реалізації завдань і функцій органів виконавчої влади. Що ж ми розуміємо під функціональним обстеженням. Під функціональним обстеженням (обстеженням функцій) органу виконавчої влади розуміється постійний процес аналізу завдань і функцій органу виконавчої влади на предмет їх відповідності реальним потребам суспільства та вимогам актів законодавства, а також на предмет відповідності структури органу виконавчої влади покладеним на нього завданням і функціям, відповідності штатної чисельності, якісного складу органу, обсягу та рівню якості виконуваних завдань і функцій.

Для організації роботи, пов'язаної з проведенням функціонального обстеження, на всіх рівнях управління системи центрального органу виконавчої влади створюються робочі групи:

на 1-му рівні управління – головна робоча група центрального апарату, робочі групи в його структурних підрозділах та службах в організаціях та установах системи органу;

на 2-му рівні управління – група обласних служб та підрозділів міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади.

на 3-му рівні управління – групи в міських управліннях (відділах);

на 4-му рівні управління – у районних органах даного структурного утворення;

Пристаюючи до функціонального обстеження органів і підрозділів передусім працівникам робочих груп необхідно чітко собі представляти, з якою саме системою вони мають справу. В Україні за Конституцією здійснено поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову. Однак не завжди на практиці так чітко відповідно до цього розподілу визначаються функції органів виконавчої влади. Для прикладу візьмемо систему органів МВС України. В основному МВС України відноситься до системи виконавчої гілки влади. Це макро система, і вона, у свою чергу, поділяється на підсистеми першого рівня, а саме, це підсистеми економічного, соціально-культурного та адміністративно-політичного спрямування. МВС України відноситься до адміністративно-

політичної підсистеми, де функціонують також підсистеми юстиції, зовнішніх зносин, оборони, національної безпеки, це підсистеми другого рівня в системі виконавчої влади, з якими органи внутрішніх справ мають підтримувати найтісніший зв'язок.

Якщо всі органи виконавчої влади становлять систему виконавчої влади, тоді представлене в якості підсистеми другого рівня по відношенню до них МВС України як орган, що здійснює державне управління у сфері внутрішніх справ, може розглядатися як відносно самостійна система для даної сфери. Але повної чистоти повноважень виконавчо-владного характеру МВС України не має, в наслідок того, що на нього покладені також обов'язки, передбачені кримінально-процесуальним законом щодо виконання досудового слідства, іншими законодавчими актами – деяка технічна діяльність тощо.

Розглядаючи МВС як систему, як цілісний орган із територіальними його структурами, робоча група повинна мати на увазі, що саме на таке державне формування покладається виконання відповідних об'єктивно-необхідних для нашого суспільства функцій-завдань у сфері внутрішніх справ. І ці функції-завдання мають виконувати всі органи системи в межах визначених для них повноважень. Тому насамперед мають бути чітко визначені повноваження МВС України як цілісної системи, визначені абсолютно всі функції-завдання, що покладаються на цю систему законодавцем. В тому випадку, коли законодавець поклав на МВС завдання, що згідно висновкам науки державного управління не відноситься до внутрішніх справ, робоча група має надати обґрунтування щодо необхідності виключення виконання таких завдань із повноважень МВС України та покладення їх на інші органи виконавчої або судової влади. У тому разі, коли в результаті аналізу правовідносин у сфері внутрішніх справ буде віднайдено функції-завдання, які мають бути покладені на МВС України, робоча група також готує відповідну аргументацію.

Робоча група має зважати на те, що нові економічні умови життя України викликали відповідні зміни в політичній системі нашої держави. Це стосується також і системи Міністерства внутрішніх справ України, в якому в результаті проведення адміністративної реформи відбуваються докорінні зміни, що

полягають не тільки в питаннях структурної його побудови, а в основному в переорієнтації його компетенції, встановленні повноважень на захист прав і свобод людини та громадянина. МВС України перетворюється із репресивного, карального органу в системі тоталітарної держави, в орган, діяльність якого спрямовується на безпосереднє забезпечення потреб громадян, надання їм державних послуг щодо захисту життя, здоров'я, недоторканності особи, права приватної власності. Таким чином, міліція України наближається до європейських стандартів і передусім має використовувати їх при здійсненні правоохоронної діяльності. Однак цей орган виконавчої влади діє в межах чітко визначених законодавством повноважень і тому в першу чергу якість його діяльності буде залежати від повноти і досконалості правового регулювання відносин, де законодавець передбачає суб'єктом орган внутрішніх справ в цілому, або окремо взятого працівника<sup>2</sup>.

Для зручності роботи робоча група може скласти перелік нормативно-правових актів, до якого слід включати нормативні правові акти, які визначають сферу компетенції МВС, його органів, підрозділів та організацій, акти або документи, що закріплюють або ілюструють поточну організаційно-функціональну модель їх діяльності. При відборі нормативних правових актів до цього переліку необхідно керуватися такими правилами. Як такі, що потенційно містять функції-завдання (державні функції<sup>3</sup>) МВС, його органів, підрозділів та організацій, розглядаються акти, які задовольняють наступним критеріям:

- нормативний правовий акт (далі – НПА) видано уповноваженим органом;
- НПА відноситься до типу актів, в яких встановлюються правила і норми, що регулюють як горизонтальні, так і вертикальні суспільні відносини;
- НПА розглядається в редакції, що є чинною на момент проведення функціонального обстеження;

---

<sup>2</sup> Голосніченко Д.І. Повноваження МВС України: теоретичні проблеми встановлення та вивчення // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. Збірник наукових праць. – 2008. – № 2 (38). – Дніпропетровськ, 2008. – С. 3-4.

<sup>3</sup> Державні функції – це основні напрями діяльності держави, в яких знаходять прояв його соціальна сутність та призначення в суспільстві щодо вирішення основних питань соціального розвитку. Державні функції спрямовані в кінцевому рахунку на задоволення різноманітних інтересів як окремих осіб, соціальних груп, так і суспільства в цілому.

- НПА одержав державну реєстрацію відповідно до діючих процедур;
- НПА, що у своєму змісті мають конфіденційну інформацію та зобов'язують працівників органів внутрішніх справ додержуватися режиму таємності.

Актами, що потенційно містять функції-завдання МВС як системи (його органів, підрозділів та організацій), можуть бути кодекси, закони, укази Президента, постанови Уряду, відповідні відомчі нормативні акти. Як правило, таким, що визначає функціональне навантаження для будь-якого органу МВС України виступає Положення про цей орган (службу, підрозділ).

Резолюції (політичні декларації) законодавчого органу, розпорядження та інші акти індивідуальної дії виконавчих органів влади не є нормативно-правовими актами, які можуть розглядатися в якості таких, що містять функції-завдання МВС, його органів, підрозділів та організацій.

Потрібно зазначити, що функції-завдання (державні функції) виконуються в основному на рівні міськрайлінорганів внутрішніх справ. Однак певна частка їх виконання віднесена до повноважень обласних, м. Києва та Севастополя, АРК органів внутрішніх справ і навіть центрального апарату МВС України, які поряд з виконанням функцій державного управління системою підпорядкованих їм органів, безпосередньо здійснюють функції-завдання, покладені на систему в цілому.

Таким чином, як слідує із зазначеного вище, МВС України як системний, цілісний орган із відповідною структурою і територіальними органами внутрішніх справ виконує покладені на нього функції-завдання (державні функції). Вони є відправними, підпорядковують всю іншу роботу органів внутрішніх справ.

Для проведення на відповідному рівні в життя вказаних функцій-завдань органи внутрішніх справ усіх рівнів виконують відповідні функції реалізації та функції операції, про які мова буде йти нижче. Спочатку зупинимось на тому яким чином диференціюються та фіксуються функції-завдання між МВС України та його структурними органами і підрозділами. За практикою правового регулювання, що склалася за період незалежності нашої держави

завдання та функції міністерства закріплюються в Положенні про МВС України. За відсутністю закону про МВС такий підхід може бути виправданим і він передбачений в ст. 20 Закону України від 16 травня 2008 р. № 279 – VI “Про Кабінет Міністрів України”<sup>4</sup>, в якій закріплено, що уряд затверджує положення про міністерства. Цей орган також затверджує положення про урядові органи управління.

Нині Положення про Міністерство внутрішніх справ України лише в загальних рисах визначає функції-завдання даного органу, крім того, воно не чітко їх формулює і допускає плутанину між функціями-завданнями даних органів і функціями реалізації. Крім того, не системно визначаються функції всієї системи, що представляє МВС і функціями управління, яке здійснює центральний апарат МВС.

Виходячи з цього на першому етапі функціонального аналізу необхідно насамперед визначити, чітко сформулювати, використовуючи законодавчу базу, що відноситься до правового регулювання МВС, функції-завдання, які покладаються на МВС в цілому. При розробці проекту Положення про МВС вони мають бути показані як функції-завдання всієї системи МВС.

Другий етап функціонального аналізу має бути присвячений диференціації і фіксації функцій-завдань за окремими органами і підрозділами МВС. Потрібно визначити і на правовому рівні (в Положенні про МВС, положеннях про департаменти та інші підрозділи центрального апарату МВС в положеннях про територіальні органи) закріпити повноваження різних структурних утворень МВС на здійснення певної частини функцій-завдань, покладених на систему МВС. Для чого паралельно робочі групи розробляють проекти відповідних положень.

Третій етап функціонального аналізу має бути присвячений визначенню і формулюванню функцій реалізації покладених на МВС функцій-завдань щодо кожного рівня органів внутрішніх справ і відповідних підрозділів чи інших структурних утворень.

---

<sup>4</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2008. – №25. – Ст. 241.

На четвертому етапі визначаються функції управління підпорядкованими територіальними органами і підрозділами. Причому крупні функції мають бути представлені як завдання суб'єкта управління і щодо кожного із таких завдань мають бути представлені відповідні функції реалізації. Якщо на рівні органу внутрішніх справ мають бути показані в якості функцій-завдань в основному державні функції, то на обласному рівні та на рівні центрального апарату МВС будуть переважати завдання щодо управління системою органів внутрішніх справ.

П'ятий етап функціонального аналізу – етап визначення функцій операцій та розмірів навантаження, необхідного для їх виконання, на працівників органу внутрішніх справ.