

УДК 342(477)

**К.П. ДАНИЧЕВА**, канд. юрид. наук, Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна

## **ФУНКЦІЇ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК ПРОВІДНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Ключеві слова:* функції, державні органи, види функцій, Кабінет Міністрів України

Правильне розуміння функцій Кабінету Міністрів України є важливим для практики державно-правового будівництва, а їх визначення сприяє точному визначенню його місця у механізмі державної влади. Без належного вирішення питання про функції Кабінету Міністрів України важко окреслити пріоритетні напрями та розкрити обсяг, характер і зміст діяльності цього органу, рівень організації його роботи й ефективності функціонування. В той же час, не зважаючи на безперечну важливість функціональної характеристики Кабінету Міністрів України, це питання, на жаль, до тепер належного практичного вирішення не отримало. Насамперед, це пов'язано з певною правовою недосконалістю регламентації функцій вищого органу виконавчої влади в Україні.

Зазначену проблематику досліджували такі вчені, як: О.В. Батанов, Д.М. Трошин, Д.Г. Маркова, М.Ф. Веденов та В.І. Кременський, Н.С. Наулік, Я.М. Назаренко, О.В. Поляков, М.І. Байтін, О.В. Марцеляк, М.Д. Савенко, С.Г. Серьогіна, Ю.О. Тихомиров, М.В. Черноголовкін та інші. Однак потребує доповнення визначення функцій виконавчої влади, а саме Кабінету Міністрів України, як вищого органу в системі виконавчої влади, що ї є метою статті.

Розкриття функцій Кабінету Міністрів України обумовлено тим, що функціональна характеристика вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України – й досі залишається неповною, а часом й суперечливою, що значною мірою пе-

решкоджає проникненню в його справжню політико-правову природу, а отже, виробленню прагматичних підходів щодо його розвитку в перспективі, що актуалізує зазначену проблематику.

Функції виконавчої влади характеризуються тим, що вони знаходять своє правове відображення або у Конституції України, або в інших законодавчих актах через закріплення компетенції українського Уряду, а саме – Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади.

Слід відзначити, що функції Кабінету Міністрів України – це основні напрями та види діяльності, які впливають із його завдань, визначають його сутність і соціальне призначення, втілюються в компетенції цього органу виконавчої влади в Україні. В них відображається його реальна роль у державотворчому процесі та соціальне призначення в державі: об'єктивна необхідність здійснення ним суспільно корисної, соціально обумовленої творчої та іншої діяльності.

Функціональний аналіз влади сприяє проникненню у політико-правову природу влади, розкриває обсяг, характер і зміст діяльності інститутів влади. Тільки окресливши та виділивши функції органів державної влади й місцевого самоврядування, можна визначити, яку роль вони відіграють у механізмі вирішення питань державного будівництва, у громадянському суспільстві, його політичній системі, конституційному механізмі державної влади, та яке їх політико-правове призначення.

Термін «функція» (від лат. *functio*, здійснення) характеризується багатозначністю. Його запровадив у науковий обіг у другій половині XVII ст. німецький учений Г. Лейбніц. Початково ця категорія використовувалася переважно у технічних науках. Щодо наукових напрямів соціального профілю, то тут феномен «функція» не застосовувався до початку XIX ст. Український науковець-правник О.В. Батанов зазначив, що це зовсім не означає, що функціональний підхід не застосовувався мислителями на більш ранніх стадіях соціально-політичного розвитку [1, с.371].

Сьогодні ж термін «функція» тільки в загальноживаному значенні має декілька тлумачень. При цьому огляд наукової літератури свідчить, що кожний вчений акцентує увагу на окремих ознаках, елементах «функцій», виділення яких є «своєрідною візитною картою того чи іншого автора» [1, с.372] чи напрямку його пошуку.

Так, Д.М. Трошин розуміє під функцією «внутрішні і зовнішні зв'язки даної системи, які забезпечують її відносну стійкість і взаємодію з іншими системами» [2, с.71]. На думку іншого науковця, Д.Г. Маркова, функція – «це сукупність породжуючих систему процесів у знятому вигляді» [3, с.17]. М.Ф. Веденов та В.І. Кременський вважали, що «функція (лат. *functio* – здійснення, виконання) – це специфічний прояв того чи іншого об'єкту» [4, с.12].

Таким чином, термін «функція», це досить багатозначний, притаманний для характеристики будь-яких динамічних структур. Це обумовлено, як зазначається у літературі, специфікою пізнавальних завдань тих наук, у яких його використовують, а саме: математиці, біології, соціології тощо [5, с.316].

В юридичній науці, де цей термін вживається, як правило, для характеристики соціальної ролі права, визначення функцій держави і її органів та інших суспільно-політичних інститутів, інколи для аналізу функцій демократії, функцій правового виховання, правової культури, правопорядку, правосвідомості, тлумачення права тощо. Так, функціями держави, як правило, вважаються основні напрями її діяльності, які зумовлені метою та завданнями діяльності держави і конкретизують її сутність [6, с.442] чи основні напрями або види діяльності держави, які виражають її суть і призначення, роль і місце в суспільстві [7, с.313]; основні напрями (види) діяльності держави, в яких відображаються її сутність та соціальне призначення цілі та завдання [8, с.69]; історично зумовлені основні напрями її діяльності із забезпечення основних прав, свобод, умов виконання обов'язків людини і громадянина, в яких відображаються й конк-

ретизуються предмет та зміст діяльності держави, виявляються її цивілізаційна сутність і соціальне призначення [9, с.48].

Існують й інші точки зору відносно розуміння терміну «функція» в юриспруденції, що є багатим теоретичним матеріалом щодо розуміння категорії «функція» і мають бути використані як джерело для виведення поняття «функції виконавчої влади», «функції Кабінету Міністрів України». При цьому треба погодитися з Н.С. Наулік, яка пише: «Використання методу аналогії дозволяє виявити подібність у структурі різних явищ безвідносно до їх природи. Хоча не залишає сумнівів те, що механічна екстраполяція відзначених різними авторами загальних категорій щодо визначення «функцій», взагалі, на предмет дослідження були б помилковими. Такий шлях може призвести до ігнорування особливостей...» [10, с.136]. На нашу думку, не варто підтримувати позицію тих науковців, які виступають з пропозицією прийняти єдине поняття функції, яке б рівною мірою відносилось як до держави в цілому, так і до будь-якого її органу.

Доречно зазначає Я.М. Назаренко, що вироблення поняття «функція» не повинно зводитися тільки до узагальнення тих визначень, які даються функціям в енциклопедичних та інших словниках, оскільки ця правова категорія, як і будь-яка інша, має юридичне смислове значення, а також відповідні правові ознаки, які не завжди належним чином охоплюються у визначеннях, поданих у словниках [11, с.18]. Таким чином, вироблення терміну «функція» має базуватися не тільки і не стільки на аналізі його загальноживаного змісту, як на виявленні та характеристиці правових ознак, які містяться в доктринальних визначеннях функції, а також виходячи з предмета нашого дослідження – у визначеннях функцій органів державної влади взагалі та виконавчої влади зокрема. Адже виконавча влада виступає і як самостійна гілка влади, і як елемент в системі органів державної влади, механізму української держави.

Деякі науковці розглядають функції держави як особливий механізм державного

впливу на суспільні процеси і відносини, що визначають головні напрями і зміст її діяльності щодо управління суспільством [12, с.96], або як момент сутності держави, що встановлює напрями її впливу на суспільні відносини, у яких відображається соціальне або класове призначення держави на певному етапі її розвитку [13, с.4], або – це основні напрямки діяльності, без яких вона не може обійтися на конкретному етапі свого розвитку. Мета і завдання держави, залежно від змісту яких визначаються її функції, втілюються в життя у результаті здійснення функцій в процесі державної діяльності. Відомий російський науковець О.В. Поляков визначає, що через свої функції держава задає параметри соціально-правової комунікації і її конфігурацію, тому під функціями держави доцільно розуміти основні напрями її діяльності, спрямовані на підтримку власної системної цілісності [14, с.548].

Що ж стосується органів державної влади, то М.І. Байтін виходить з того, що функції органів держави – це реалізація компетенції, прав і обов'язків окремих органів відповідно до їх місця і призначення у державному механізмі і політичній системі суспільства [15, с.63]. Функція конкретного державного органу – це діяльність відповідно до його компетенції (повноважень) [5, с.71].

О.В. Марцеляк при характеристиці функцій омбудсмана пише, що це основні напрями його діяльності, які впливають із його завдань та визначають сутність і соціальне призначення цього контрольно-наглядового, правозахисного інституту і реалізуються в передбачених чинним законодавством формах і методах [16, с.15]. М.Д. Савенко, досліджуючи функції Конституційного Суду України, визначає, що це основні напрямки, предмет і зміст його діяльності, спрямовані на реалізацію компетенції та виконання поставлених перед ним завдань [17, с.30].

Інший науковець С.Г. Серьогіна, відстоює точку зору, що функція державного органу вказує головний напрям його діяльності, шлях до загальної мети. Вона стверджує: «Для рішення конкретних завдань, що поста-

ють на цьому шляху, за органом юридично закріплюють певні потенційні можливості, які окреслюються у праві через вид і міру можливої й належної владної поведінки (повноваження), сферу її прикладення (предметну підвідомчість)» [18, с.49–50].

У контексті нашого дослідження більш детально зупинимося на характеристиці функції виконавчої влади. Слід підтримати концепцію, яка виходить з того, що функції виконавчої влади тісно пов'язані із суспільними функціями держави і відображають способи їх здійснення.

Загальноприйнятим стало розуміння функцій як провідних напрямків у діяльності органів виконавчої влади, у яких виражається цільове навантаження відповідної гілки державної влади і з якими прямо пов'язані обсяг і зміст державно-владних повноважень, що надаються органам виконавчої влади. Іншими словами, у функціях прямо відбивається своєрідність цієї гілки державної влади. Кожна з функцій як певний вид діяльності органів виконавчої влади характеризується певною постійністю, однорідністю, повторюваністю, має свою сферу дії і, як правило, відповідні методи [19, с.14–15]. Функції відбивають зміст діяльності органів виконавчої влади й певною мірою характеризують її сутність. Однак не існує єдиної точки зору стосовно конкретного переліку функцій виконавчої влади, який залежить від обраного автором класифікаційного критерію.

Так, Ю.О. Тихомиров, визначаючи повноваження органів виконавчої влади як міру належної поведінки органів, їх самостійності у виконанні завдань і функцій, як вираження конкретного виду рішень та інших управлінських дій, пропонує таку класифікацію функцій і повноважень органів виконавчої влади:

- а) керівні, коли повноваження «керує», «спрямовує», «вирішує», «визначає», «затверджує»;
- б) регулюючі, де повноваження «регулює», «встановлює», «забезпечує»;
- в) розрахунково-аналітичні, при яких повноваження «вивчає», «розроблює», «займається підготовкою», «розглядає», «сприяє»;

г) організаційні – повноваження «організовує», «координує», «погоджує», «інструктує», «сприяє»;

д) контрольні, коли повноваження «перевіряє», «заслуховує», «контролює» [20, с.91].

Як бачимо, наведена класифікація спирається на зміст функцій і повноважень.

На думку М.В. Черноголовкіна, структурна складність та особливості виконавчої гілки державної влади такі, що ретельний її аналіз приводить до висновку про два рівні її функцій [21, с.8–10].

Перший рівень охоплює основні функції виконавчої влади, що мають глобальне значення для життя суспільства. Кожна з них визначається об'єктом управління і способом впливу на нього органів виконавчої влади. Це:

– суспільний правопорядок і національна (державна) безпека. Цей надзвичайно важливий об'єкт управління, що є необхідною умовою збереження громадського суспільства і функціонування політичних, економічних і соціальних структур держави, зумовлює такі функції виконавчої влади, як охорона громадського порядку і забезпечення національної (державної) безпеки;

– галузі економіки, соціально-культурне, адміністративно-політичне будівництво (економіка, фінанси, освіта, охорона здоров'я тощо), функціонування всього названого комплексу можливе лише при постійному управлінському впливі на нього органів виконавчої влади, що виражається в керівництві, підборі кадрів, плануванні, регулюванні тощо. Даний об'єкт визначає регулятивно-управлінську функцію виконавчої влади.

Другий рівень становлять функції, що мають допоміжний характер і спрямовані на обслуговування основних функцій:

– нормотворча, тобто застосування правових норм, що полягає у створенні органами виконавчої влади нормативних актів управління;

– оперативно-виконавча, яка полягає в тому, що органи виконавчої ради забезпечують реалізацію правових норм, що містяться як у законах, так і в підзаконних актах;

– юрисдикційна, яка може бути представлена як діяльність її органів із застосування адміністративних, дисциплінарних, матеріальних і фінансових санкцій до громадян і працівників апарату державного управління, що вчинили правопорушення.

Наведена класифікація побудована на оцінці значущості функцій і об'єктів управління. У той же час, на думку О.О. Хоменко, яка зазначала, що при характеристиці другого рівня функцій виконавчої влади йдеться не про самі функції, а про правові форми їх здійснення [22, с.97–98].

На нашу думку, характеристика функцій виконавчої влади є неповною і потребує доповнення. Функціональний аналіз виконавчої влади сприяє проникненню у політико-правову природу влади, розкриває обсяг, характер і зміст діяльності її інститутів. Функціями виконавчої влади виступають засадничі напрямки її діяльності, які впливають із законодавчо визначених завдань, що зумовлені соціально-цільовим призначенням цієї гілки влади. Функції виконавчої влади, а в тому числі й Кабінету Міністрів України, як вищого органу в системі виконавчої влади можна класифікувати за: 1) пріоритетністю (основні та допоміжні); 2) часом реалізації (постійні та тимчасові); 3) правовою формою діяльності (правотворча, правозастосовча, установча, правоохоронна, контрольна, інтерпретаційна); 4) об'єктом (сферою) діяльності (політична, економічна, соціальна, бюджетна тощо); 5) засобами діяльності (інформаційна, програмна, правозахисна, координаційна, аналітична, функція ініціювання реформ, організаційно-управлінська); 6) суб'єктом (функції Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, Віце-прем'єр-міністрів України, міністрів); 7) характером діяльності (внутрішні та зовнішні); 8) механізмом реалізації (прості та складні).

Отже, можна зробити висновок, що функції Кабінету Міністрів України є провідними напрямками та видами його діяльності, що впливають із його повноважень та компетенції, визначеними у чинному законодавстві,

зумовленими соціально-цільовим призначенням та такими, що конкретизують сутність та місце уряду в системі органів державної влади.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов; відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Юридична думка, 2010. – 656 с.
2. Трошин Д. М. Методологические проблемы современной науки / Д. М. Трошин. – М. : Высш. шк., 1966. – 175 с.
3. Марков Д. Г. Функциональный подход в современном научном познании / Д. Г. Марков. – Новосибирск : Наука, 1982. – 127с.
4. Веденов М. Ф. Соотношение структуры и функции в живой природе / М. Ф. Веденов, В. И. Кремянский. – М. : Знание, 1966. – 48 с.
5. Теорія держави і права: академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
6. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / О. Ф. Скакун, Д. А. Бондаренко ; под общ. ред. О. Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2007. – 488 с.
7. Юридический энциклопедический словарь / [ред. кол. : А. Я. Сухарев (гл. ред.) и др.]. – М. : Сов. энциклопедия, 1984. – 415 с.
8. Загальна теорія держави і права : підручн. для студ. юрид. спеціальностей вищ. навч. закладів / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачева та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с.
9. Темченко В. Функції держави із забезпечення прав людини у ринковій економіці / В. Темченко // Право України. – 2003. – № 5. – С. 47–51.
10. Наулік Н. С. Інститут омбудсмана в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Наулік Наталія Степанівна. – Київ, 2007. – 216 с.
11. Назаренко Я. М. Номінаційна (установча) функція Верховної Ради України: проблеми теорії та практики : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Назаренко Яна Михайлівна. – Харків, 2011. – 209 с.
12. Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. – М. : Юристъ, 2002. – 414 с.
13. Андреев А. Г. Охранительная функция государства в современных условиях : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А. Г. Андреев. – М., 2002. – 23 с.
14. Поляков А. В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода : учебник / А. В. Поляков. – Спб. : ИД СПб. ун-та, 2004. – 863 с.
15. Теория государства и права: учебник / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.
16. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О. В. Марцеляк. – Одеса, 2004. – 35 с.
17. Савенко М. Д. Правовий статус Конституційного Суду України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Савенко Микола Дмитрович. – Харків, 2001. – 189 с.
18. Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні : монографія / С. Г. Серьогіна. – Харків : Ксилон, 2001. – 280 с.
19. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти / К. С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14–15.
20. Тихомиров Ю. А. Исполнительная власть: ее сила и слабость / Ю. А. Тихомиров // Формирование политической системы России. – М., 1996. – 161 с.
21. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. – М. : Юрид. лит., 1970. – 215 с.
22. Хоменко О. В. Виконавча влада : соціально-правова природа, особливості: дис. ...

кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Хомен- | ко Олена Василівна. – Харків, 2005. – 191 с.

*Данічева К. П. Функції Кабінету Міністрів України як провідні напрямки діяльності / К. П. Данічева // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 124–129 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_4\\_24.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_24.pdf)*

Виконано аналіз функцій державних органів, надано характеристику функцій виконавчої влади, розглянуто класифікацію функцій Кабінету Міністрів України. Зроблено висновок, що функції Кабінету Міністрів України є провідними напрямками та видами діяльності українського уряду, що впливають із його повноважень та компетенції, визначеними у чинному законодавстві, зумовленими соціально-цільовим призначенням та конкретизують сутність та місце уряду в системі органів державної влади.

\*\*\*

*Даничева Е.П. Функции Кабинета Министров Украины как ведущие направления деятельности*

Проанализированы функции государственных органов, охарактеризованы функции исполнительной власти, рассмотрена классификация функций Кабинета Министров Украины. Сделан вывод, что функции Кабинета Министров Украины являются ведущими направлениями и видами деятельности украинского правительства, вытекающих из его полномочий и компетенции, определенными в действующем законодательстве, обусловленными социально-целевому назначению и конкретизируя сущность и место правительства в системе органов государственной власти.

\*\*\*

*Danicheva E.P. The Functions of the Cabinet of Ministers of Ukraine as the Leading Areas of Activity*

Analyzes the functions of state bodies, characterized executive functions, consider the classification of the functions of the Cabinet of Ministers of Ukraine. It is concluded that the functions of the Cabinet of Ministers of Ukraine are the leading trends and activities of the Ukrainian government, arising from its mandate and competence as defined in the current legislation arising from the socio-purpose and specifying the nature and seat of government in the state authorities.