

## РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.1

### КЛАСИФІКАЦІЯ ФУНКЦІЙ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ ПРИ ВИЩИХ ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

### CLASSIFICATION OF THE FUNCTIONS OF THE SUBSIDIARY BODIES AT THE HIGHEST ORGANS OF STATE POWER

Берназюк О.О.,

*заступник голови правління ПрАТ «УПСК»*

У статті наведено дефініцію категорії «функції допоміжних органів при вищих органах державної влади». Розглянуто функції допоміжних органів при різних органах державної влади. Розроблено класифікацію функцій при вищих органах державної влади, охарактеризовано функції допоміжних органів.

**Ключові слова:** органи державної влади, допоміжні органи, функції.

В статье приведена дефиниция категории «функции вспомогательных органов при высших органах государственной власти». Рассмотрены функции вспомогательных органов при различных органах государственной власти. Разработана классификация функций при высших органах государственной власти, охарактеризованы функции вспомогательных органов.

**Ключевые слова:** органы государственной власти, вспомогательные органы, функции.

In the article the definition of the category of “subsidiary bodies function at the highest state authorities”. The functions of the subsidiary bodies at various public authorities. Classification of functions in state authorities, described the functions of the subsidiary bodies.

**Key words:** public authorities, subsidiary bodies function.

**Постановка проблеми.** Вищі органи державної влади в Україні представлені системою органів та посадових осіб (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України та інші), на які покладатися вирішення найважливіших державних завдань у законодавчій, бюджетній, судовій, адміністративній та інших сферах. Проте виконання цих завдань та функцій потребує належного організаційного, інформаційного, правового та іншого забезпечення роботи вищих та центральних органів державної влади. Отже, ефективне виконання державних функцій не можливе без створення при вищих органах державної влади допоміжних інститутів, покликаних всьляко сприяти ним у реалізації своїх завдань.

Для забезпечення діяльності вищих органів державної влади, сприяння у виконанні їх повноважень, допоміжні органи виконують низку функцій, щодо визначення яких у науці конституційного права не склалося єдиного підходу. Це обумовлює необхідність у проведенні ґрунтовного дослідження системи функцій допоміжних функцій при вищих органах державної влади.

**Актуальність теми дослідження** підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені класифікації функцій допоміжних органів при вищих органах державної влади, що в поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу зазначеного питання обумовлює важливість та своєчасність цієї статті.

**Стан дослідження.** У науці конституційного права питання, пов'язані з вирішенням означеної проблеми на теоретичному рівні, були предметом дослідження таких науковців, як Ю.Г. Барбаш, Я.О. Берназюк, І.І. Бодрова, О.Т. Волошук, А.З. Георгіца, П.С. Гончарук, Т.О. Дідич, С.О. Дмитрієв, І.І. Драхова, А.В. Дуда, А.О. Панов, І.М. Петрів, Н.Г. Плахотнюк, Н.О. Рибалка, М.В. Савчин, С.Г. Серьогіна, В.В. Сухонос, К.В. Тарасенко, А.О. Ткаченко, В.Л. Федоренко, В.А. Шатіло, В.І. Шевелєв, В.В. Шутович та інші. Однак, не зважаючи на чисельні наукові роботи в цій сфері, відсутні комплексні дослідження, присвячені

класифікації функцій допоміжних органів при вищих органах державної влади.

**Метою статті** є розробка класифікації функцій допоміжних органів при вищих органах державної влади. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: провести аналіз основних концепцій та наукових підходів до визначення поняття «функції» та сформулювати категорію «функції допоміжних органів при вищих органах державної влади»; здійснити класифікацію функцій допоміжних органів при вищих органах державної влади та охарактеризувати кожну з виділених груп функцій.

**Виклад основного матеріалу.** Допоміжні органи при вищих органах державної влади виконують низку функцій, які залежать від виду допоміжного органу, його призначення та мети утворення. Однак перш ніж охарактеризувати конкретні функції, які покладаються на допоміжні органи при вищих органах державної влади, необхідно визначити зміст категорії «функція».

Так, на думку А.О. Ткаченко, функції встановлюють частину цієї роботи, яку має виконувати державний орган у рамках свого становища в державному апараті (загальний напрям діяльності), а компетенція визначає, що може й має зробити державний орган на виконання такої діяльності (конкретні владні дії в межах загального напрямку державно-владної діяльності) [1, с. 194]. Отже, науковець фактично роз'яснює відмінність двох взаємопов'язаних категорій – «функції» та «компетенція».

Із цього приводу С.Г. Серьогіна зазначає, що, визначаючи співвідношення між функціями та компетенцією державних органів, можна дійти до висновку, що саме через компетенцію реалізується функція органу, причому функція ніби розкладається на елементарні складові. Компетенція органу похідна від його функцій і більш рухома за об'ємом; водночас функції органу виявляються саме через сукупність усіх елементів компетенції [2, с. 10]. Таким чином, функції являють собою конкретні напрями діяльності державного органу, у межах яких він реалізує свою компетенцію. «Функція» – більш розширена за

змістом категорія, ніж «компетенція». Перша з них визначає межі іншої.

У науковій літературі містяться різні визначення поняття функції державних органів. Так, С.В. Осауленко вважає, що функції Кабінету Міністрів України у сфері державного управління – це нормативно встановлені напрями та види державно-владної урядової діяльності виконавчо-розпорядчого характеру [3, с. 17].

Під функціями Кабінету Міністрів України А.В. Дуда розуміє напрями державно-управлінської діяльності, яким притаманна певна єдність змісту та які здійснюються визначеними методами Кабінетом Міністрів України на основі Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів України для проведення в життя завдань Уряду України [4, с. 8].

Відповідно, функції допоміжних органів при вищих органах державної влади можна визначити як закріплені в законодавстві напрями діяльності допоміжних органів, які спрямовані на забезпечення нормальної роботи вищих органів державної влади та створення належних умов для прийняття ними ефективних управлінських рішень державного значення. Характерною ознакою функцій допоміжних органів є те, що вони не можуть виходити за межі повноважень основних органів державної влади, при яких вони утворені. Інакше кажучи, функції допоміжних органів є похідними від функцій вищих органів державної влади.

Визначаючи систему функцій допоміжних органів при вищих органах державної влади, будемо дотримуватися встановленої їх класифікації на ті, що утворені при вищих органах глави держави, органах законодавчої, виконавчої та судової влади.

А.О. Панов справедливо відмічає, що допоміжні органи при главі держави є однією з найбільш значущих частин державного механізму, що впливають на вирішення широкого кола питань внутрішньої та зовнішньої політики держави. Вони грають дуже істотну роль як у процесі реалізації конституційних повноважень глави держави у сфері охорони державної єдності, так і у функціонуванні всієї системи органів державної влади [5, с. 9].

Визнаючи важливу роль допоміжних органів при главі держави, не слід ігнорувати їх похідного характеру від функцій глави держави. В.В. Сухонос зазначає, що відповідно до чинного законодавства України главою держави є президент, наділений притаманним лише йому конституційно-правовим статусом впливати на органи законодавчої (підписує закони та розпускає парламент), виконавчої (скасовує акти уряду та призначає його главу) та судової (видає акти про помилування та призначає суддів) влади [6, с. 337]. Відповідно, функції допоміжних органів при главі держави також охоплюють різні сфери державного управління.

Серед допоміжних органів при главі держави особливе місце посідає Адміністрація Президента України. Цим пояснюється широкий інтерес науковців до функціонування цього органу.

М.В. Савчина, досліджуючи роботу Адміністрації Президента України, дійшла до висновку, що основним її призначенням є стратегічне планування заходів глави держави та прогнозування основних тенденцій розвитку соціальної, політичної, економічної, культурної сфери суспільства. Метою діяльності цього органу є забезпечення прозорості, публічності та ефективної реалізації повноважень Президента України на засадах верховенства права [7, с. 114].

О.М. Мещеряков до функцій Адміністрації глави держави відносить:

- сприяння главі держави в реалізації його повноважень, передбачених конституцією та законами;
- сприяння у виконанні програми глави держави в галузі національної політики та міжнародних відносин, кадрової політики;

– правове забезпечення нормотворчої діяльності глави держави;

– здійснення контролю за точним та неухильним дотриманням указів, постанов та розпоряджень глави держави з подальшим аналізом та звітом за виробленими пропозиціями;

– кодифікація правових актів, забезпечення єдності інформаційного та правового обслуговування органів виконавчої влади, взаємодії із цих питань з органами законодавчої та судової влади;

– підготовка, оформлення та опублікування в установленому порядку документів глави держави [8, с. 167] тощо.

Однак слід зауважити, що, крім адміністрації, при главі держави утворюються також інші допоміжні органи. У зв'язку із цим І.С. Ісаков за функціональним призначенням у структурі допоміжного апарату глави держави виділив три групи органів: 1) ті, що покликані забезпечити персональний статус глави держави; 2) ті, що здійснюють координуючу діяльність інших державних структур; 3) ті, що представляють главу держави зовні [9, с. 81]. Фактично науковець здійснив класифікацію функцій допоміжних органів, що утворюються при главі держави. Проте більшість допоміжних органів при главі держави виконують у тій чи іншій мірі всі три групи функцій.

При цьому до першої групи функцій науковець відносить фіксацію інформації, що надходить на адресу Президента України з різних питань (від державних органів, громадян, громадських об'єднань), її систематизацію та класифікацію, доведення її до відома глави держави; за дорученням глави держави здійснення підготовки візитів тощо [9, с. 88]. Другу групу складають такі функції допоміжних органів, як отримання з альтернативних офіційних каналів інформації, забезпечення необхідної, часом неформальної, взаємодії з конституційними органами влади, силовими установами тощо [9, с. 93]. До третьої групи функцій І.С. Ісаков відніс забезпечення публічності роботи глави держави, яким займається ціла низка спеціалізованих підрозділів: прес-служби (очолювані прес-секретарями), служби протоколу, спеціальні фотографі тощо [9, с. 96].

Щодо функцій, які покладаються на допоміжні органи парламенту, В.І. Шевельов зазначав, що апарат парламенту виконує такі з них: забезпечує документообіг, здійснює аналітичну діяльність, організовує фінансове, матеріально-технічне та побутове забезпечення работ парламенту тощо [10, с. 139–141].

А.Б. Медвідь, досліджуючи діяльність тимчасових парламентських комісій у різних країнах, зауважив, що вони можуть створюватись для виконання різноманітних завдань та з різною предметною компетенцією. Велику групу з-поміж зазначених комісій становлять тимчасові слідчі комісії, метою діяльності яких є здійснення розслідувань із певних питань від імені парламенту. Як окремий вид тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України виступає спеціальна тимчасова слідча комісія, яка створюється для проведення розслідування питання про усунення Глави держави з поста в порядку імпічменту [11, с. 7].

П.С. Гончарук вивчав міжнародний досвід експертного забезпечення підготовки проектів законодавчих актів. Науковець зазначив, що законодавством України також передбачена експертиза законопроектів, яка може здійснюватися науковими інститутами, вищими навчальними закладами, спеціалізованими науково-дослідними установами й організаціями, провідними вченими. Прикладом слугує діяльність Інституту законодавства Верховної Ради України. Маючи у своєму складі фахівців практично з усіх галузей законодавства, цей інститут здійснює експертизу із широкого кола законопроектів [12, с. 25].

Таким чином, допоміжні органи при Верховній Раді України виконують такі основні функції:

1) інформаційне забезпечення роботи парламенту: збір, формування, систематизація інформації, її зберігання, обробка, документування тощо;

2) участь у законотворчій діяльності: проведення експертизи законопроектів, надання висновків щодо їх змісту, надання пропозицій та зауважень до чинних законодавчих актів, підготовка текстів законопроектів, формування порівняльних таблиць тощо;

3) забезпечення зв'язків із громадськістю, взаємодії з іншими органами державної влади тощо.

Основним допоміжним органом при Кабінеті Міністрів України є Секретаріат, роботу та функції якого в аспекті організаційного забезпечення діяльності Уряду України досліджував А.В. Дуда. Науковець виділив такі основні функції цього допоміжного органу:

1) координація діяльності органів виконавчої влади в процесі розробки та виконання планів роботи Кабінету Міністрів України та урядових комітетів;

2) прийняття рішень про повернення документів, поданих міністрами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади на розгляд Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, на доопрацювання «в разі порушення вимог щодо їх оформлення»;

3) підготовка висновків щодо документів, поданих міністрами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади на розгляд Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, на предмет їх відповідності пріоритетам урядової політики;

4) організація контролю за виконанням органами виконавчої влади рішень Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, доручень Прем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України [4, с. 11–12].

Низка важливих функцій покладається на допоміжні органи, які утворюються при вищих органах судової влади.

Зокрема, А.М. Хливнюк запропонувала систематизацію функцій Державної судової адміністрації щодо забезпечення судової влади, що полягають у фінансуванні; матеріально-технічному, інформаційному та професійно-кадровому забезпеченні; розподілі навантаження між суддями; участі у формуванні судів загальної юрисдикції; вдосконаленні організаційного забезпечення, у тому числі через організацію міжнародного співробітництва; організації розгляду звернень громадян; матеріальному та соціальному забезпеченні суддів, працівників апарату судів та суддів у відставці [13, с. 178].

В.І. П'ятковський у дисертаційному дослідженні дійшов висновку, що в основу класифікації функцій Державної судової адміністрації України необхідно покласти характер повноважень, їх зміст і спосіб здійснення. Відповідно до цих критеріїв автор пропонує класифікувати їх за таким принципом:

1) функції, які стосуються збирання, аналізу та використання інформації, вивчення ситуації й оцінки пропозицій;

2) функції, що визначають ступінь дотичності та контактів з іншими суб'єктами (судовими й позасудовими органами);

3) функції за методами організаційно-інструктивного впливу [14, с. 159].

Висновки. Отже, у науковій літературі питання щодо функцій допоміжних органів при різних вищих органах державної влади розглядається дещо безсистемно, науковці торкаються функцій лише окремих вищих органів державної влади, вдаються до простого наведення їх переліку. Тобто необхідно певним чином систематизувати функції допоміжних органів при вищих органах державної влади.

Пропонуємо класифікацію функцій допоміжних органів при вищих органах державної влади, яка передбачає таке їх групування залежно від напрямів діяльності:

1) консультативно-дорадчі – полягають у наданні різноманітних консультацій, підготовки науково-експертних

висновків, необхідних для прийняття рішень вищими органами державної влади. Їх прикладом є такі функції Інституту законодавства Верховної Ради України: здійснення фундаментальних та прикладних досліджень розвитку законодавства України; забезпечення підготовки пропозицій щодо інтеграції законодавства України до системи міжнародного права; проведення аналізу ефективності механізму застосування чинного законодавства тощо [15]; Апарату Верховної Ради України: надання наукової та правової допомоги комітетам і комісіям Верховної Ради України в підготовці законопроектів, консультування народних депутатів України із цих питань; проведення експертизи законопроектів, що подаються до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи [16] тощо;

2) забезпечувальні – це група функцій, завдяки здійсненню яких вищі органи державної влади забезпечуються необхідними для виконання своїх завдань та функцій матеріально-технічними, інформаційними, фінансовими, кадровими та іншими ресурсами. До них належать такі функції: науково-експертне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення [17]; здійснення документального обслуговування Верховної Ради України, її комітетів і комісій, депутатських фракцій (депутатських груп), забезпечення організаційно-технічної підготовки засідань Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) та стенографування пленарних засідань Верховної Ради України та засідань Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп), а також за дорученням керівництва апарату – нарад, прес-конференцій та інших заходів [16]; забезпечення офіційного оприлюднення підписаних Президентом України законів України, а також указів і розпоряджень Президента України; здійснення моніторингу інформаційного простору України, забезпечення оперативного надання інформації про діяльність Президента України [18] тощо;

3) організаційні – складається з функцій, завдяки реалізації яких створюються належні організаційні умови для ефективного та оперативного виконання вищими органами державної влади своїх повноважень, які забезпечують упорядкування їх роботи. До таких функцій можна віднести організацію відповідно до законодавства розгляду питань, порушених у зверненнях і запитах народних депутатів України або групи народних депутатів України, звернення комітетів та інших суб'єктів [19]; організацію прийому громадян, які звертаються до Президента України, розгляд звернень громадян [18] тощо;

4) адміністративні – група функцій управлінського характеру, що полягають у плануванні роботи вищих органів державної влади або її окремих напрямів, здійсненні контролю за виконанням рішень та актів вищих органів державної влади, проведенні моніторингу результатів діяльності цих органів, формуванні статистичної інформації тощо. Це такі функції, як забезпечення контролю за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України; забезпечення планування діяльності Президента України [18]; здійснення контролю за виконанням протоколів нарад у Прем'єр-міністра України, Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який не очолює міністерство; проведення в установленому порядку моніторингу виконання органами виконавчої влади актів Кабінету Міністрів України та доручень Прем'єр-міністра України в частині дотримання строків, визначених для їх виконання [19] тощо;

5) координаційні – полягають в узгодженні роботи окремих структурних підрозділів вищих органів державної влади між собою та з іншими органами, їх взаємне спрямування, організації взаємодії між ними та з громадськими об'єднаннями тощо. До таких функцій належать забезпечення координації роботи з підготовки органами виконавчої влади матеріалів; сприяння в уста-

новленому порядку взаємодії Кабінету Міністрів України з об'єднаннями громадян, міжнародними організаціями, засобами масової інформації тощо [19]; здійснення взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в підготовці питань, що вносяться на розгляд Верховної Ради України та її органів [16] тощо;

б) представницькі – група функцій, що полягають у забезпеченні присутності представників вищих органів державної влади та глави держави на засіданнях, конференціях, сесіях та їх участі в правовідносинах з іншими

державними органами, громадськими організаціями тощо. Наприклад, забезпечення представництва Верховної Ради України в Конституційному Суді України та інших судових органах під час розгляду справ [16] тощо;

7) інші функції – нетипові функції, ті, що не входять до жодної зі згаданих груп, які виконують лише окремі допоміжні органи. Прикладом є така функція Адміністрації Президента України, як забезпечення в межах своєї компетенції реалізації державної політики щодо державної таємниці [18] тощо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу / А.О. Ткаченко // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 192–197.
2. Серьогіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / С.Г. Серьогіна. – Х., 1998. – 20 с.
3. Осауленко С.В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.В. Осауленко. – О., 2010. – 24 с.
4. Дуда А.В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / А.В. Дуда. – К., 2001. – 18 с.
5. Панов А.А. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А.А. Панов. – М., 2008. – 27 с.
6. Сухонос В.В. Конституційно-правовий статус глави держави: порівняльний аспект : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.В. Сухонос. – К., 2012. – 400 с.
7. Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз) : [посіб. для викл. і студ.] / за ред. М.В. Савчина, Л.В. Федоренка. – К. : Ін-т громад. сусп-ва. – 2008. – 188 с.
8. Мещеряков А.Н. Институт президентства в республиках в составе Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А.Н. Мещеряков. – М., 2002. – 236 с.
9. Исаков И.С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / И.С. Исаков. – М., 2008. – 215 с.
10. Шевелёв В.И. Аппарат Государственной Думы – представительного и законодательного органа Российской Федерации (теоретические, историко-правовые и политико-правовые аспекты организации и деятельности) : дис. ... канд. юрид. наук / В.И. Шевелёв. – М., 2003. – 205 с.
11. Медвідь А.Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / А.Б. Медвідь. – К., 2008. – 18 с.
12. Гончарук П.С. Міжнародний досвід експертного забезпечення підготовки проектів законодавчих актів / П.С. Гончарук, Т.В. Скомороха // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С. 20–27.
13. Хливнюк А.М. Правовий статус Державної судової адміністрації України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / А.М. Хливнюк. – К., 2009. – 195 с.
14. П'ятковський В.І. Державна судова адміністрація України: адміністративно-правовий статус : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.І. П'ятковський. – Х., 2011. – 183 с.
15. Про затвердження Положення про Інститут законодавства Верховної Ради України та його структури : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 4 серпня 2003 р. №770 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/770/03-%D1%80%D0%B3>.
16. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. №769 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>.
17. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
18. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 2 квітня 2010 р. № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – №13. – Ст. 40.
19. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 850 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 61. – Ст. 92.