

Кунцевич Марія

асистент кафедри державно-правових дисциплін ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України»

ПРАВОЗАХИСНА ФУНКЦІЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Термін “функція” (від латинського *functio* – виконання, здійснення) використовується для позначення діяльності, зовнішнього прояву властивостей певного об’єкта у заданій системі відносин. Функціонувати – значить діяти, бути в дії, виконувати обов’язки. Тому, під функціями виконавчої влади слід розуміти певний напрям діяльності її органів яка характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю. За допомогою дослідження функцій, що виконує виконавча влада можна зробити висновок про її зміст.

Поняття «зміст», в свою чергу, нерозривно пов’язане з поняттям «форма», яким позначається зовнішній прояв того чи іншого явища. Так, основною функцією законодавчої влади є створення правових норм, що мають вищу юридичну силу і регулюють найважливіші суспільні відносини, що виявляється у формі законотворчості. Головною функцією судової влади є вирішення різноманітних спорів та конфліктів що виникають між суб’єктами права, що здійснюється у формі судочинства. Що ж стосується виконавчої влади, то у вітчизняній науці адміністративного права склався підхід, відповідно до якого основною функцією цієї гілки влади вважається управлінська (організаційно-розпорядча), яка реалізується у формі державного управління.

Так, на думку С.М. Алфьорова [5, с. 38], головна мета виконавчої влади зумовлена її соціальним призначенням і особливим становищем в системі розподілу влад – якісне виконання завдань і функцій державного управління, які і визначають функції виконавчої влади. Ю.П. Битяк поняття “функції державного управління” та “функції виконавчої влади” вважає тотожними [4, с.17].

Однак, на нашу думку, аналіз повноважень, які на даний момент належать органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування (далі – органи публічної виконавчої влади) свідчить про те, що при реалізації багатьох з них не виявляються ознаки державного управління, що дає підстави для виділення інших, відмінних від управлінської функцій виконавчої влади.

Відповідно до статті 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1].

Згідно зі частиною першою статті 1 Закон України “Про звернення громадян” громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Відповідно до статті 1 Закону України “Про звернення громадян” скарга – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Відповідно до статті 4 Закон України “Про звернення громадян” до рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких:

1) порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);

2) створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;

3) незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності [2].

Для того, щоб встановити чи є діяльність органів виконавчої влади із розгляду скарг управлінською, звернемося до поняття державного управління. На думку відомого теоретика державного управління Г. Атаманчука, державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або

перетворення, що спирається на його владну силу [6, 62]. Однією з сторін управлінських відносин завжди є орган публічної влади (носій владних повноважень – орган державної влади або орган місцевого самоврядування), за ініціативою якого вони виникають. Іншою стороною управлінських відносин є підвладний суб'єкт, який зобов'язаний виконувати рішення, прийняте суб'єктом управління, а у разі його невиконання до підвладного суб'єкта будуть застосовані заходи впливу, в тому числі державного примусу.

Учасниками відносин, що виникають при розгляді скарги є громадянин та орган виконавчої влади. Ініціатором виникнення даних відносин є не владний суб'єкт, а громадянин, при чому подання звернення є його правом, а не обов'язком. У випадку порушення прав, свобод та інтересів громадянин може не подавати скаргу без будь-яких негативних для нього наслідків. Метою подання громадянином скарги до органу виконавчої влади є захист або усунення перешкод у реалізації його прав, свобод або законних інтересів. Результатом задоволення скарги є відновлення порушених прав громадянина, а певних випадках і відшкодування органом або його посадовою особою, які прийняли неправомірне рішення завданих йому матеріальних збитків, пов'язаних з поданням і розглядом скарги, а також обґрунтованих витрат, понесених у зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втрачений за цей час заробіток, що передбачено частиною 1 статті 25 Закон України “Про звернення громадян” [2].

Отже, за змістом дана діяльність не є владно-розпорядчою, адже спрямована на захист прав, свобод та інтересів громадян. В той же час, слід відмітити, що вона не є юрисдикційною для органів виконавчої влади, оскільки розгляд скарг здійснюють майже всі види органів публічної влади.

Крім того, такий погляд на зміст діяльності органів виконавчої влади при розгляді скарг громадян дає підстави для виділення нового типу відносин в предметі адміністративного права. Зокрема, В. Деречь вважає, що дані відносини є реординаційними і неуправліснькими [8,. 109].

Авер'янов зазначав, що серед сукупності суспільних відносин, що регулюються нормами адміністративного права, цілком впевнено не можна

віднести до “управлінських” принаймні такі групи відносин за участю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (ці органи, за європейською термінологією, охоплюються одним терміном – “публічна адміністрація”):

1) у зв'язку з підготовкою та ухваленням нормативно-правових актів та різного роду індивідуальних рішень з приводу як реалізації чисельних суб'єктивних прав приватних (фізичних та юридичних) осіб, так і виконання останніми обов'язків, покладених на них законодавством;

2) щодо реагування на різні звернення приватних осіб, включаючи і розгляд в адміністративному (позасудовому) порядку їх скарг;

3) у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу.

Перші дві групи відносин В. Авер'янов пропонував називати публічно-сервісними (обслуговуючими) та зазначав, що вони передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підпорядкований суб'єкт, а їх двосторонню взаємодію, тобто як суб'єкт владних повноважень має право вимагати від приватної особи виконання конкретно визначених обов'язків (тобто її належної поведінки), так і приватна особа має аналогічне право стосовно зазначеного суб'єкта. Крім того, В. Авер'янов зазначав, що публічно-сервісні відносини подібні до відносин цивільно-правового зобов'язання, оскільки кожна сторона наділена з-поміж своїх суб'єктивних прав і правом вимоги від другої сторони її належної (тобто передбаченої законодавством) поведінки. Наприклад, орган виконавчої влади має право вимагати від заявника надання усіх необхідних для розгляду та вирішення певного питання документів, а заявник, зі свого боку, має право вимагати від даного органу дотримання встановленого законодавством порядку та строку для відповіді на подане звернення. Це означає, що подібні відносини будуються не за односторонньої схемою “влада-підкорення”, а за двосторонньою схемою “взаємного права вимоги”, що належить обом сторонам правовідносин. [3, 107-108].

Виходячи із вищезазначеного, можна зробити висновок, що при здійсненні діяльності із розгляду скарг громадян, органи виконавчої влади реалізують не управлінську, а правозахисну функцію виконавчої влади. Поява цієї функції

зумовлена новою ідеологією «служіння держави» людині, проголошеною у статті 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканість і безпека в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Література:

1. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80> – 01.11.2012 р.
2. Про звернення громадян: Закон України 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96%D0%B2%D1%80/print1329890087658624> – 01.11.2012 р.
3. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / Упорядник: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерещ В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В. За заг. ред.: Ю.С. Шемшеченка, О.Ф. Андрійко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
4. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; За ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
5. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекцій / Атаманчук Г.В. – Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
7. Дерещ В.А. Органи виконавчої влади та управлінські відносини / В.А. Дерещ. – К.: Інститут держави і права ім. Корецького НАН України, 2007. – 178 с.