

ухвалюватися рішення ненормативного змісту, що не завжди має місце. Це питання є предметом окремого аналізу.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що практика ухвалення Кабінетом Міністрів України постанов ненормативного характеру не є негативною. Окрім цього, така практика має досить давнє коріння, причому визначене законодавчо. Так, в статті 32 Закону Української РСР “Про Раду Міністрів Української РСР” від 19 грудня 1978 року було передбачено, що рішення Ради Міністрів Української РСР, які носять нормативний характер або мають важливе народногосподарське і загальне значення, видаються у формі постанов [26]. Отже, питання не в тому, що постановам Кабінету Міністрів України не можуть вирішуватися питання ненормативно-правового характеру, а в тому, що сьогодні це не закріплено на законодавчому рівні. Запропонований же проектом Закону України “Про Кабінет Міністрів України” поділ постанов Кабінету Міністрів України на нормативні і ненормативні має бути уточнений. Вважаємо, що це необхідно зробити шляхом визначення кола питань, з яких ухвалюватимуться нормативно-правові постанови Кабінету Міністрів України, а з яких ненормативні. До речі, саме так вирішено питання стосовно указів і розпоряджень Президента України.

Література

1. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. — М.: Юридическая литература, 1972. — С. 20.
2. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 149.
3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. — С. 247.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року. Офіційне видання. — К., 1996. — С. 43.
8. Апт Л. Ф. Формы выражения и изложения правовых норм в нормативных актах: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1973; Белов Г. А. Содержание и форма социалистического права: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1965; Васильев А. М. Нормативные акты советского социалистического государства. Лекции для студентов ВЮЗИ. — М., 1955; Исаев И. А. Проблема правовой формы в советской юридической науке 20-х годов // Правоведение. — 1983. — № 2; Лаврова Н. М. Форма актов государственного управления: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1987; Мицкевич А. В. Акты высших органов советского государства. — М.: Юрид. лит. 1967; Федосеев А. А. Нормативные акты Советского государства и формы их выражения: Дис. ... канд. юрид. наук. — Л., 1964; Шабуров А. С. Формальная определенность права: Дис. ... канд. юрид. наук. — Свердловск, 1973; Шебанов А. Ф. Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве // Советское государство и право. — 1964. — № 7; О содержании и формах права // Правоведение. — 1964. — № 2; Вопросы теории нормативных актов в советском праве: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1965.
9. Спиркин А. Г. Философия: Учебник. — 2-е изд. — М.: Гардарики, 2002. — С. 277.
10. Див., напр., А. В. Міцкевич Зазнач. праця. — С. 8.; Лаврова Н. М. Зазнач. праця. — С. 88.
11. Див., напр., Н. М. Лаврова Зазнач. праця. — С. 89.
12. Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. — М., 1999. — С. 23. Поряд із поняттям змісту акту цими авторами застосовуються такі поняття як “предмет правового акту”, “правовий зміст”.
13. Шебанов А. Ф. Нормативные акты советского государства: Лекции юридического факультета. — М., 1956. — С. 6, 7.
14. Міцкевич А. В. Зазнач. праця. — С. 34.
15. Николаева М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. — М.: Юрид. лит., 1975. — С. 7.
16. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і факультетів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін. / За ред. Ю. П. Битяка. — Харків: Право, 2000. — С. 37.
17. Див.: Офіційний вісник України — 2000. — №24. — Ст. 994.
18. Див. напр.: Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристь, 1999. — С. 176.
19. Див.: Вісник Вишого арбітражного суду України. — 2000. — № 2.
20. Про Кабінет Міністрів України: Проект закону № 0905 — Н. (Подано до Верховної Ради України 07. 02. 2001 року) http://www.zakon.gov.ua/data/zp/html/0905-N_2001-02-07_I.html. — Ст. 53.
21. Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 20. — Ст. 727.
22. Див.: Урядовий кур'єр. — 1996. — № 122-123. — С. 6.
23. Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 24. — Ст. 994.
24. Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1979. — № 1 — Ст. 7.

УДК 342.922:35.07

В. А. Дерещ
аспірантка Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

ПІДПОРЯДКУВАННЯ В УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИНАХ, В ЯКИХ ПЕРЕБУВАЮТЬ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Дослідження системи органів виконавчої влади України неможливе без розгляду управлінських відносин, в яких перебувають ці органи. Одним із станів (режимів) відносин між органами виконавчої

влади, як визначає Концепція адміністративної реформи в Україні, є підпорядкування. На думку її авторів, підпорядкованість органів виконавчої влади — це, як правило, найвища організаційна залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня [1]. У той же час підпорядкованість може мати різні ступені повноти. Зокрема, Концепцією пропонується розрізняти повну та часткову підпорядкованість.

Повна підпорядкованість (підлеглисть) передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів керуючого впливу, включаючи вирішення щодо підлеглого органу установчих питань, визначення правового статусу, кадрових питань, здійснення контролюючих функцій, отримання звітності, застосування заходів відповідальності. Аналіз нормативно-правових актів свідчить, що повна підпорядкованість характерна, в переважній більшості, для територіальних органів міністерств та територіальних органів інших центральних органів виконавчої влади по відношенню, відповідно, до міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Стаття 33 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 09. 04. 99 року передбачає лише спрямування обласними державними адміністраціями діяльності районних державних адміністрацій, здійснення контролю за їх діяльністю і не вказує на підпорядкування. Але стаття 10 Закону зазначає, що перші заступники та заступники голів райдержадміністрацій призначаються на посади головами райдержадміністрацій за погодженням з відповідними заступниками голів облдержадміністрацій. Стаття 11 також вказує, що керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня. Тобто здійснюється керівництво деякими кадровими питаннями.

Голови райдержадміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів облдержадміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними (частина 2 статті 33 Закону). А звіт про діяльність голови райдержадміністрації — це і є звітування про діяльність адміністрації, яку він очолює.

За наявності підстав, передбачених законодавством, голови обласних державних адміністрацій можуть порушувати питання перед Кабінетом Міністрів України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів райдержадміністрацій. А підставою відповідальності може бути не тільки його особисті вчинки, а і недоліки в роботі всієї адміністрації, керівництво якою він здійснює. Від його імені видаються розпорядження щодо реалізації повноважень всієї райдержадміністрації, і саме він представляє адміністрацію у відносинах з іншими органами виконавчої влади.

Тому, як здається, деякі важелі так званого повного підпорядкування, в тому значенні, в якому його розуміють автори Концепції адміністративної реформи, в діяльності райдержадміністрації та облдержадміністрації, якщо розглядати їх через призму діяльності голів, все ж наявні. Але такий вид підпорядкування не можна визначити як повне.

Не є воно і частковим. При частковій підпорядкованості в організаційних відносинах наявні лише деякі із зазначених для повного підпорядкування важелів. Тому наведений приклад примушує шукати інші шляхи для класифікації підпорядкування. До того ж розмежування підпорядкування на повне і часткове на підставі кількості важелів керуючого впливу (переважна більшість чи декілька) вважаємо не зовсім вдалим. Це питання потребує подальшого вивчення, тому ми не будемо зупинятися на ньому в цій роботі.

Д. М. Бахрах за обсягом підпорядкування вказує на два його види:

- лінійне (засновник — А. Файоль, французький вчений, один із основоположників школи “наукового менеджменту”, досліджував принципи організації адміністративної діяльності);
- функціональне (засновник — Ф. Тейлор, американський інженер, один із основоположників школи “наукового менеджменту”, розробив його принципи) [2].

За лінійним принципом діяльності всі суб’єкти диференціюються за певними ознаками на автономні групи, і керівництво кожною з них в повному обсязі здійснює певний суб’єкт. Така влада широка за обсягом та охоплює багато функцій адміністративної діяльності. При лінійному підпорядкуванні кожен підлеглий має лише одного безпосереднього керівника, в компетенції якого знаходяться всі питання діяльності підлеглого [3]. Наприклад, так будуються відносини між міністерствами та його територіальними органами.

Функціональна підпорядкованість полягає в підпорядкованості в якійсь частині діяльності, у межах певної функції. Спектр владних повноважень суб’єктів виконавчої влади в таких випадках досить вузький. Наприклад, підпункт 9 п. 4 Положення про Міністерство юстиції, затвердженого Указом Президента України “Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України” від 30. 12. 97 року, визначає, що Міністерство юстиції здійснює відповідно до законодавства державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер. Тобто, такі міністерства та інші центральні органи

виконавчої влади є функціонально підпорядкованими Міністерству юстиції. Функціональне керівництво здійснюється щодо функціонально підпорядкованих ланок за відсутності організаційної підлеглості.

Часто лінійну організацію поєднують зі “штабною”. При керівникові органу управління, що базується на лінійній основі, створюється штаб. У нього іноді входять керівники функціональних та галузевих підрозділів. Як вважав свого часу польський адміністративіст Є. Старосцяк, орган, що виконує штабні функції, вирішує такі завдання: збір інформації, необхідної для підготовки відповідних рішень; розробка реально можливих варіантів ведення справ; звернення уваги особи або групи осіб, у компетенцію яких входить прийняття рішень, на реалізацію наміченого плану, на проблеми, які можуть виникнути в процесі виконання цього плану; аналіз фактичного положення справ у процесі виконання наміченого плану; контроль за реалізацією цього плану [4]. “Штабне” підпорядкування характерне і для України. Наприклад, відповідно до пункту 10 Положення про Міністерство аграрної політики України, затвердженого Указом Президента України “Питання Міністерства аграрної політики” від 07. 06. 2000 року, пункту 10 Положення про Державну судову адміністрацію України, затвердженого Указом Президента України “Про Положення про Державну судову адміністрацію України” від 03. 03. 2003 року, для узгодженого вирішення питань, що належать до компетенції відповідно Міністерства та Державної судової адміністрації, обговорення найважливіших напрямів діяльності утворюється колегія. Пункт 7 Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України, затвердженого Указом Президента України “Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України” від 12. 03. 96 року передбачає можливість створення колегії в будь-якому міністерстві чи центральному органі виконавчої влади.

У літературі виділяють також інші види підпорядкування, зокрема [5]:

а) загальне підпорядкування, при якому повноваження вищого органу не орієнтовані на конкретні питання керівництва об’єктом, що знаходиться в такому підпорядкуванні. Загальне керівництво може мати місце як за наявності проміжних ланок між суб’єктом та об’єктом управління, так і без таких. Аналіз Положень про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади свідчить, що відповідні міністерства та інші центральні органи здійснюють загальне керівництво територіальними органами.

б) безпосереднє підпорядкування виражається, перш за все, у відсутності між суб’єктом та об’єктом управління проміжних ланок. Але не тільки в цьому. Тут інший характер організаційних та правових зв’язків, ніж при загальному підпорядкуванні. Безпосереднє підпорядкування передбачає значну організаційну та правову залежність об’єкта від суб’єкта управління. Зокрема, безпосереднім є підпорядкування між районними та обласними територіальними органами виконавчої влади, обласними та центральними органами виконавчої влади.

в) оперативне підпорядкування означає юридичну залежність суб’єкта управлінських відносин від іншого тільки з певних питань та не підпорядкованість йому в інших формах. Оперативне підпорядкування передбачається також у випадках, коли потрібна швидка реакція на питання, що виникають та вимагають втручання вищого або нижчого органу або, при необхідності, керівництва поточною роботою органу. Як здається, оперативним є те ж функціональне підпорядкування.

в) співпідпорядкування виражається в одночасному підпорядкуванні суб’єкта управління двом і більше вищим органам, оскільки, на відміну від подвійного підпорядкування, застосовується по вертикалі.

На нашу думку, співпідпорядкування може існувати в межах однієї ієрархічно побудованої системи органів. І не може існувати поза її межами, оскільки в такому випадку органи виконавчої влади можуть співпідпорядковуватися лише в межах певних функцій. Але, на відміну від функціонального, співпідпорядкування може застосовуватися тільки по вертикалі. Наприклад, пункт 5 Положення про Міністерство промислової політики України, затвердженого Указом Президента України “Про Положення про Міністерство промислової політики України” від 21. 09. 2001 року та пункт 5 Положення про Державну податкову адміністрацію України”, затвердженого Указом Президента України “Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України” від 13. 07. 2000 року передбачають, що ці органи одержують від органів виконавчої влади необхідну інформацію для виконання покладених на них завдань. Функціонально співпідпорядкованими органами у даному випадку є місцеві органи виконавчої влади.

г) окрім цього, в залежності від того, скільком органам підпорядковується орган виконавчої влади, підпорядкування може бути пряме чи подвійне (по “вертикалі” і по “горизонталі”). У термін “подвійне” підпорядкування ми вкладаємо інший зміст, ніж радянські вчені.

У повному обсязі “подвійне” підпорядкування визначити важко. Але, якщо відповідно до частини 4 статті 31 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 09. 04. 99 року з питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій, то керівники територіальних органів міністерств та інших

центральної влади підзвітні та підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій, отже, ці відносини можна розглядати як горизонтальні. Крім того керівники та увесь територіальний орган підпорядковані відповідному вищому органу виконавчої влади (це є вертикальними відносинами). Такі відносини, вважаємо, є окремим випадком “подвійного” підпорядкування.

На нашу думку, існування різноманітних видів підпорядкування забезпечує існування не “сліпого” підпорядкування, а створює можливості для існування різноманітних видів управлінських відносин, а отже, і забезпечує ефективність управління.

Література

1. Концепція адміністративної реформи в Україні // Адміністративна реформа в Україні. Документи і матеріали. Український правовий часопис. — Вип. 4. — С. 31.
2. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — М.: Изд-во НОРМА, 2000. — С. 168.
3. Корнев А. П. Административное право России: Учебник: В 3-х частях. — М.: МЮИ МВД России, 1996. — Ч. 1. — С. 22.
4. Старосьцяк Е. Элементы науки управления. — М.: Прогресс, 1965. — С. 190.
5. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: ЗЕРЦАЛО, 1997 — С. 405.

УДК 35.086

О. Старцев

*аспірант кафедри комерційного права
Київського національного торговельно-
економічного університету*

ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАХОДІВ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Відповідно до діалектики суспільного розвитку, державне управління потребує постійного вдосконалення. Суттєвим моментом сучасної державної управлінської праці посадових осіб органів виконавчої влади є те, що в умовах ринкових реформ і проведення адміністративної реформи скорочуються сфери і обсяги адміністративної підпорядкованості.

На рівноправних засадах функціонують суб'єкти різних форм власності. Проте за владними органами зберігається право економічними важелями здійснювати загальне регулювання діяльності всіх суб'єктів господарювання. Міцне ж коріння минулої практики управління економічними відносинами за допомогою адміністративних методів, нерідко і сьогодні породжує відвертий адміністративний тиск та провокує управлінську корупцію.

Оскільки посадові особи державних органів управління, як зазначалось вище, мають значний обсяг дискреційних повноважень, а тому, зазвичай, можуть діяти безконтрольно, у них є реальні можливості використовувати посадове становище у власних, корисливих інтересах, всупереч інтересам будь-яких соціальних груп суспільства і держави в цілому. Практика засвідчує, що за умови наявного доступу до соціальних благ, завжди виникає бажання використовувати їх в особистих інтересах. На це звернув увагу ще Ш.-Л. Монтеск'є, який у відомому трактаті “Про дух законів” писав: “Будь-яка людина, яка має владу, схильна до зловживання нею” [1].

У цих умовах підсилюється значення якості державно-управлінської нормотворчості і, звідси, особливо нагальною стає проблема створення сучасної системи спеціальних заходів юридичної відповідальності з метою впливу на посадових осіб органів виконавчої влади, винних у невиконанні професійних обов'язків.

Актуально сприймаються зараз висновки французького державного діяча і політичного мислителя А. Токвіля, які дістали назву “ефекту Токвілю”. За суттю означеного ефекту, зростання політичних і економічних свобод супроводжується активним соціальним розшаруванням суспільства і призводить до нерівності [2]. Тому значні економічні і соціально-політичні зміни, яких зазнала Україна останнім десятиріччям, вимагають обов'язкового прогнозування можливих негативних наслідків таких змін і визначення напрямків державно-правового реагування з метою певної нейтралізації тих з них, які заподіюють найбільшу шкоду суспільному розвитку.

Здобувач приєднується до точки зору вчених, які вважають, що “надзвичайно актуальним і практично важливим є подальше вивчення діалектичних суперечностей у державному управлінні... Саме “бачення”