

8. Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146;
9. Статус суддів : навч. посіб. / за заг. ред.: І. Є. Марочкін, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2009. – 120 с.

Дудченко А. Ю. Вопросы об увольнении судей с административных должностей. – Статья

В статье исследуются проблемы связанные с окончанием срока пребывания судей на административных должностях. Рассматриваются основания и порядок освобождения судей с указанных должностей.

Ключевые слова: административная должность, председатель суда, срок полномочий, увольнение.

Dudchenko A. U. Issues of the dismissal judges from administrative positions. – Article.

The problems associated with the termination of judicial tenure at administrative positions are examined in the article. The grounds and procedure of removal judges from these posts are considered.

Key words: administrative position, the Chief Justice, term of office, dismissal.

УДК 342.61

***Д.В. Журавельов,**
кандидат юридичних наук, доцент,
заступник директора Департаменту нотаріату,
фінансового моніторингу юридичних послуг Департаменту нотаріату,
банкрутства та функціонування центрального засвідчувального органу*

ЩОДО ПРИНЦИПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

В статті сформульовано поняття, досліджено специфіку і сутність принципів організації та діяльності центральних органів виконавчої влади.

Ключові слова: принципи, організація, діяльність, органи виконавчої влади.

Центральні органи виконавчої влади відіграють важливу роль у забезпеченні функціонування нашої держави. Будучи суб'єктами адміністративного права, носіями державно-владних повноважень, вони являють собою невід'ємну частину єдиної системи виконавчої влади, суть якої полягає в практичній реалізації завдань і функцій, пов'язаних з організацією державного управління. При цьому, діючи відповідно до свого призначення, володіючи оперативною самостійністю, межі якої встановлюються відповідно до закріпленої за ними компетенції, вони здійснюють повсякденну дія-

льність виконавчого і розпорядчого характеру, пов'язану з організацією державного управління в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сфері [1, с. 3]. Однак, незважаючи на значний вплив центральних органів виконавчої влади на всі сфери суспільного розвитку, все ж таки теоретичні питання принципів їх організації та діяльності не знайшли належного обґрунтування в науковій літературі.

Варто також зауважити, що дослідження принципів організації та діяльності центральних органів виконавчої влади обумовлено наступними обставинами: по-перше, в юридичній літературі центральним органам виконавчої влади присвячено достатньо багато уваги, зокрема досліджується їх правовий статус, місце в системі державного механізму, організація устрою, організаційно-правові основи управління, взаємодія з іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування тощо, проте майже відсутні напрацювання щодо принципів їх організації та діяльності; по-друге, з прийняттям і введенням в дію Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» було здійснено низку нововведень, які потребують додаткового критичного аналізу та доопрацювання.

Таким чином, наявність великої кількості проблемних теоретичних та практичних питань в зазначеній сфері обумовлює мету даної наукової статті: проаналізувати поняття, специфіку та сутність принципів організації та діяльності центральних органів виконавчої влади. Результати дослідження можуть бути цікавими в контексті завершення адміністративної реформи.

В науковій літературі відсутня єдність в розумінні принципів на яких ґрунтується діяльність центральних органів виконавчої влади. Взагалі, термін «принцип» (від лат. *princípio* – основа, начало) означає основне, вихідне положення певної теорії, вчення, визначальне правило діяльності [2, с. 409]. В юридичній літературі під принципами розуміють: (а) внутрішні переконання, погляди на речі, які визначають норму поведінки; (б) основу організації, дії будь-якого механізму, в тому числі й суспільного чи соціально-економічного [3, с. 22]. Деякі автори пропонують принципи розглядати суб'єктивно усвідомлену в науці об'єктивну закономірність, притаманну будь-якому соціально – політичному явищу, сформульовану у вигляді певної ідеї, правила чи засади [4, с. 128]. Щодо принципів організації та діяльності центральних органів виконавчої влади, то в своїй сукупності вони спрямовані на регулювання управлінської діяльності.

Деякі дослідники заперечують проти підходу щодо поділу принципів на принципи «організації» і принципи «діяльності». Наприклад, В.А. Енгельгардт зазначає, що феномен організації складається із двох компонентів: організації структурної і організації функціональної, які тісним способом переплітаються, нерозривно зв'язані між собою і, як правило, складають єдність, яка важко піддається розподілу [5, с. 68]. Також Т.Н. Добровольська є прихильником того, що в кожному із начал є як і організаційні, так і процесуальні елементи, але в одних на першому плані

виступає організаційна, а в інших – функціональна сторона [6, с. 13]. Проте ми не підтримуємо такого підходу.

З приводу значення принципів, то вони є основою для формування здатності і уміння дотримуватись постійної лінії поведінки працівником (у нашому випадку працівником органу виконавчої влади), зразково виконувати свої обов'язки. А.М. Колодій слушно зауважує, що після закріплення у праві, принципи ніби підносяться, віддаляються від свого матеріального носія (норм права) і стають принципами правосвідомості, внутрішніми регуляторами поведінки людини [7, с. 18]. Порушення принципів правосвідомості не дає можливості досягти бажаної мети, виконати поставлені завдання належним чином. Самі принципи не є метою, вони є важливим засобом досягнення поставленої мети. Дотримання встановлених принципів сприяє органам виконавчої влади успішно здійснювати конституційні функції, які на них покладені.

З метою більш досконалого і якісного вивчення принципів організації та діяльності центральних органів виконавчої влади, хотілось би розглянути їх крізь призму певної класифікації, яка буде носити дещо умовний характер. В якості першого критерію даної класифікації хотілось би запропонувати спосіб юридичного закріплення даних принципів.

Відповідно до цього критерію розрізняють наступні види принципів організації системи органів виконавчої влади України:

I. Конституційно-правові принципи, які прямо передбачені нормами Конституції України. Це можна сказати тільки про принцип верховенства права, який прямо закріплений в ч.1 ст.8 Конституції України.

II. Конституційно-правові принципи, які передбачені законами України, що визначають правовий статус окремих центральних органів виконавчої влади України: 1) ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [8]: принципи верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності відкритості та прозорості; 2) ст. 4 Закону України «Про антимонопольний комітет України» [9]: принцип законності; принцип гласності; принцип захисту прав суб'єктів господарювання на засадах їх рівності перед законом та пріоритету прав споживачів.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах:

- верховенства права;
- забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина;
- безперервності;
- законності;
- забезпечення єдності державної політики;
- відкритості та прозорості;
- відповідальності.

При цьому зазначено, що Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом

єдиначальності, якщо інше не передбачено законом. Підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків, визначених законом [10].

Таким чином, за напрямком дії все ж таки доцільно поділяти принципи організації і принципи діяльності. Запропонована класифікація може бути використана з метою більш чіткого розуміння сутності центральних органів виконавчої влади. Отже, до принципів діяльності віднесемо принципи: законності, верховенства права, відкритості, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, забезпечення єдності державної політики, прозорості, безперервності. До принципів організації слід віднести принципи єдиначальності та відповідальності. Однак, поряд із зазначеними вище принципами організації та діяльності ЦОВВ, слід розглянути такі, як: об'єктивності, незалежності, гласності, дієвості, цілеспрямованості і наукової обґрунтованості, системності.

Насамперед, ми вважаємо, слід розглянути принцип верховенства права, який в Україні діє згідно ст. 8 Конституції України, та передбачає, що Основний Закон нашої держави має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [11]. Поняття верховенства права може бути цілком розкрито лише за умови розмежування права й закону та у взаємозв'язку з правами людини. В українській правовій системі право постає переважно як система загальнообов'язкових норм і правил поведінки людини, установлених і санкціонованих державою. Іншими словами, це ті правила, автором яких є держава в особі органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Тобто реалізувати природні та інші права, визнані міжнародною спільнотою, без законодавчого «благословення» держави, неможливо. Крім того, принцип верховенства права служать своєрідними основоположними засадами, провідними ідеями, що мають пронизувати всю державну політику України. Вони спрямовують її розвиток у відповідне русло, визначають пріоритети цієї політики, працюють на суспільну злагоду, гармонізацію інтересів різних соціальних груп тощо. Порушення системи конституційних принципів як фундаментальних, базових засад будь-якої державної політики може спричинити її цілковиту руйнацію, що, безумовно, чинитиме негативний вплив на весь суспільний організм. Необхідно також зміцнити й активізувати українське громадянське суспільство, що сприятиме прозорості та відповідальності влади, захисту прав вразливих груп [12, с. 77]. Тобто захист конституційних прав і свобод людини і громадянина ЦОВВ здійснюється безпосередньо на підставі принципу верховенства права.

Сутність принципу законності полягає в забезпеченні неухильної реалізації законів і заснованих на них підзаконних актів, усіма учасниками суспільних відносин, в їх поведінці відповідно нормам права. Вимоги законності поширюються на всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, на їх вищих посадових осіб і рядових службовців, на

громадські об'єднання – партійні, профспілкові, жіночі, молодіжні і інші організації; господарські товариства і об'єднання, виробничі і споживчі кооперативи, підприємства, всіх громадян та іноземців і осіб без громадянства [13, с. 198]. Конституційна вимога додержання законів обов'язкова для всіх, вона, є основою державної дисципліни, необхідним елементом службових правовідносин. Законність передбачає виконання як загальних правил поведінки, забезпечуючи діяльність державних органів виконавчої влади, так і спеціальних нормативних вимог, спрямованих на певні суспільні відносини та на певну категорію суб'єктів права. Результат дії правових норм, регламентуючих відносини в сфері державної дисципліни, має проявлятися в правомірній поведінці [14, с. 103]. Отже принцип законності означає, що центральні органи виконавчої влади при здійсненні своїх повноважень повинні діяти лише у межах та у спосіб, визначений Конституцією, Законами та іншими нормативно-правовими актами України, виключаючи факти перевищення повноважень.

Також слід відзначити, що Концепція адміністративної реформи в Україні визначає три стани (режими) організаційних відносин між органами виконавчої влади – підконтрольність, підзвітність та підпорядкованість.

Підконтрольність і підзвітність органів виконавчої влади - певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність. За змістом «підконтрольність» дещо ширша ніж «підзвітність», оскільки завжди передбачає одержання інформацій та звітів. У свою чергу, підзвітність може застосовуватись окремо від здійснення в повному обсязі функцій контролю. Підпорядкованість органів виконавчої влади передбачає, як правило, найвищу організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня. У той же час підпорядкованість може мати різні ступені повноти. Повна підпорядкованість (підлеглість) 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 тощо та застосування заходів відповідальності). При частковій підпорядкованості в організаційних відносинах наявні лише деякі із зазначених важелів [15, с. 32-34].

Щодо принципу гласності, то його сутність полягає у відкритості, прозорості, публічності організації та діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, доступності інформації про їхню діяльність [16, с. 28-29]. В свою чергу, В.О. Серьогін вважає, що гласність центральних органів виконавчих влади завжди була і залишається найбільш гострою проблемою, оскільки вони найбільш схильні до надмірної закритості, бюрократизації та відриву від потреб населення. У сучасних демократичних державах доступ громадськості до інформації державного значення забезпечується у два способи: заборною

цензури і створенням механізму отримання офіційних документів. Інформування широкого загалу про діяльність уряду і прийняті ним рішення забезпечуються: 1) через парламент (звіти, відповіді на депутатські запити та ін.); 2) через засоби масової інформації (тексти правових актів, статті, інтерв'ю, прес-релізи та ін.); 3) безпосереднім спілкуванням з громадянами (відповіді на інформаційні запити, бесіди з громадянами під час робочих поїздок Прем'єр-міністра по країні та ін.). Провідна роль у забезпеченні поінформованості населення про діяльність урядових структур належить відповідним прес-службам, які мають забезпечувати прямі та зворотні інформаційні потоки між виконавчою владою і громадянами. При цьому недостатній рівень правової регламентації принципу гласності у Конституції та законодавстві України, на думку зазначеного автора, вимагає розроблення і прийняття спеціального закону «Про відкритість публічної влади» [17, с. 14]. Таким чином, за принципом гласності центральні органи виконавчої влади повинні здійснювати свою діяльність відкрито. Даний принцип характеризує демократизм виконавчої влади в цілому. Громадяни повинні мати можливість знайомитись з діяльністю центральних органів виконавчої влади. Реалізація принципу гласності здійснюється центральними органами виконавчої влади шляхом інформування населення через засоби масової інформації (наприклад, через Урядовий кур'єр).

Принцип прозорості тісно пов'язаний з принципом гласності, він гарантується можливістю доступу громадян до інформації органів виконавчої влади. Слід відзначити, що деякі органи виконавчої влади, поруч з розміщенням інформації в засобах масової інформації та звітах, продемонструвала свою готовність зробити свою інформацію відкритою для ознайомлення громадськості шляхом створення сайтів в мережі Інтернет, на яких можна ознайомитись з загальними відомостями про діяльність того чи іншого органу виконавчої влади, інформацією про їх керівний склад, нормативно-правовою базою, результатами діяльності, які включають річні звіти, аналіз виконання бюджетів, матеріалами перевірок та інших матеріалів, офіційними повідомленнями.

Принцип цілеспрямованості і наукової обґрунтованості означає, що всі напрямки діяльності центральних органів виконавчої влади, її стратегія і тактика відпрацьовуються на основі науково обґрунтованих цілей, які визначаються об'єктивними законами розвитку держави. Органи виконавчої влади в своїй діяльності повинні керуватися останніми науковими досягненнями, використовувати новітні методики, а також в силу своєї специфіки розробляти власні підходи. Цей принцип гарантується професіоналізмом посадових осіб органів виконавчої влади [18, с. 45-46].

Принцип підзвітності та відповідальності центральних органів виконавчої влади полягає в періодичному інформуванні населення про виконання програм соціально-економічного розвитку, звітування про свою діяльність перед Урядом, невідворотність відповідальності за помилково прийняте рішення та персоніфікації відповідальності [19, с. 157-158]. Крім того, принцип персональної відповідальності посадових осіб відіграє важ-

ливу роль у практичній реалізації завдань і функцій виконавчої влади. Перш за все, він передбачає юридичну відповідальність посадових осіб органу виконавчої влади: дисциплінарну, кримінальну, цивільно-правову. Таку відповідальність посадові особи несуть за невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків. На практиці даний принцип реалізується завдяки передбаченому чинним законодавством праву оскаржувати дії чи бездіяльність посадових осіб органів виконавчої влади, рішення органів виконавчої влади до суду або до органів прокуратури.

Також для центральних органів виконавчої влади важливим є застосування принципів ефективності, постійної раціоналізації та стратегічного планування. Ефективність (поєднання результативності та економічності) – забезпечення досягнення необхідних результатів у вирішенні публічних завдань при найменших витратах ресурсів. Постійна раціоналізація – забезпечення постійного вдосконалення власної діяльності та зростання ефективності згідно затверджених планів розвитку. Стратегічне планування – здійснення діяльності з урахуванням середньострокової та довгострокової перспективи розвитку справ у відповідному секторі державного управління [20, с. 80].

Таким чином, можна зробити висновок, що під принципами організації та діяльності центральних органів виконавчої влади слід розуміти закріплені у законодавстві основні ідеї, начала, відповідно до яких здійснюється регулювання відносин в сфері виконавчої влади, тобто які визначають сутність і зміст організації та діяльності центральних органів виконавчої влади. Специфіка їх полягає в тому, що вони закріплюють вихідні, нормативні положення, що визначають поведінку посадових осіб центральних органів виконавчої влади та виступають критерієм правомірності поведінки учасників таких правовідносин.

Література:

1. Старовойтов А.А. Правовое регулирование организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа :вопросы теории и региональной практики: Автореф. дис. докт. юрид. наук: Спец. 12.00.14 «дминистративное право, финансовое право, информационное право» / А.А. Старовойтов. – СПб, 2006. – 36 с.
2. Словарь иностранных слов. – М.: Рус. яз., 1989. – 629с.
3. Смиронова Т. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України / Т. Смиронова // Право України. – 1998. – № 5. – С. 21–24.
4. Погорілко В.Ф. Муниципальное право Украины: підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
5. Энгельгардт В.А. О некоторых атрибутах жизни: иерархия, интеграция, «узнавание» / В.А. Энгельгардт // Вопросы философии. – 1976. – № 7. – С. 65-71.

6. Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса / Т.Н. Добровольская. - М.: «Юридическая литература», 1971. – 254 с.
7. Колодій А.М. Принципи права України: Монографія / А.М. Колодій. – Київ: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
8. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – N 9. – Ст. 58.
9. Про антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – N 50. –Ст. 472.
10. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – N 38. – Ст. 385.
11. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Росоляк О.Б. Принцип верховенства права як засада державного управління / О.Б. Росоляк // Юридичний часопис НАВС. – 2012. – № 1. – С. 71-78.
13. Российская криминологическая энциклопедия / Под общ ред. А.И. Долговой. - М.: НОРМА, 2000. – 1178 с.
14. Головач А.В. Поняття та зміст законності в діяльності органів податкової служби / А.В. Головач // Наше право. – 2011. – Вип. 1 (1). – С. 103-107.
15. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 62с.
16. Томкіна О. Принцип гласності процедури прийняття правових актів КМУ / О. Томкіна // Право України.–2004.–№ 9.–С. 28–29.
17. Сergygin V. O. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. О. Сergygin.– Х., 1999. – 18 с.
18. Гриценко О.І. Організаційно-правове забезпечення діяльності Рахункової палати: Дис. канд.. юрид. наук: Спец. Спеціальність 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.І. Гриценко. – Київ, 2005. – 224 с.
19. Лазор О.Д. Місце управління: поняття, терміни, визначення: словник-довідник / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – 2-ге допов. навч.-наук. вид. – К. : Дакор, 2004. – 336 с.
20. Сігал О.Л. Адміністративно-правові засади носіння форменого одягу у військових формуваннях України: Дис. канд.. юрид. наук: Спец. Спеціальність 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Л. Сігал. – Київ, 2011. – 196 с.

Журавлев Д.В. Относительно принципов организации и деятельности центральных органов исполнительной власти Украины. – Стаття.

В статье сформулировано понятие, исследована специфика и сущность принципов организации и деятельности центральных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: принципы, организация, деятельность, органы исполнительной власти.

Juravlev D.V. In relation to principles of organization and activity of central executive of Ukraine bodies. – Article.

The paper formulates concepts investigated the specificity and nature of the principles of organization and operation of the central authorities.

Key words: principles, organization, activities, executive authorities.

УДК 349.22

М.О. Кабаченко

Національний університет

«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ДИСЦИПЛІНАРНІ СТЯГНЕННЯ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Аналізується система дисциплінарних стягнень, закріплена у чинному законодавстві про працю.

Ключові слова: дисциплінарне стягнення, дисциплінарний вплив, догана, звільнення, зауваження, дисциплінарна відповідальність.

Дисциплінарна відповідальність як вид юридичної відповідальності характеризується застосуванням відповідних санкцій стосовно правопорушника та обов'язком зазнати у зв'язку із цим визначених законом несприятливих наслідків. Відповідний підхід закріплено законодавчо. Згідно з ч. 1 ст. 50 Кримінального Кодексу України покарання є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого.[1] За ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративне стягнення є мірою відповідальності й застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.[2]

На противагу від цих кодифікованих актів, Кодекс Законів про працю (далі – КЗпП) України тлумачення дисциплінарного стягнення не містить. Дисциплінарні стягнення у трудовому праві слід розцінити як матеріалізований прояв дисциплінарної відповідальності, тобто негативний правовий наслідок неправомірної поведінки працівника, який повинен відповісти перед роботодавцем за вчинений ним дисциплінарний проступок і понести за це покарання, передбачене трудовим законодавством у вигляді несприятливих заходів морального, матеріального чи організаційного характеру. Вони є заходами дисциплінарної відповідальності.