

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ
УКРАЇНИ імені Ярослава Мудрого
БІБЛІОТЕКА
ЧИТАЛЬНИЙ ЗАЛ
вул. Суздальська, 27

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Республіканський міжвідомчий
науковий збірник

Випуск 43

Засновано в 1976 р.

код екземпляра

23058



а 7 0 4

Уманский Л.И. Организатор и организаторская деятельность. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1975. – 211 с. 8. О местных государственных администрациях: Закон Украины от 09.04.1999 г. // Голос Украины. – 1999. – 12 мая. 9. Солнышков Ю.С. Как обосновать решение. – М.: Экономика, 1972. – 195 с. 10. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. – М.: Наука, 1972. – 98 с. 11. Форрестер Д. Основы кибернетики предприятия. – М.: Прогресс, 1971. – 190 с. 12. Чумаченко Н.Г., Савченко А.П., Корнева Е.В. Принятие решений в управлении производством. – К.: Техника, 1978. – 234 с. 13. Шадрин И.П. Подготовка и принятие управленческого решения – функция народного управления обществом. – М.: Наука, 1969. – 302 с.

В.М. Гарашук, канд. юрид. наук

ДИСЦИПЛІНА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Дисципліна - «обов'язкове для всіх членів даного колективу підпорядкування твердо встановленому порядку, правилам» [1, с. 170] На нашу думку, вона є наслідком додержання законності й одночас одним із її елементів (або різновидів) – різновидом неформальної законності, тобто тієї, яка проявляється в поведінці, а не просто у формальному існуванні норм права. На дисципліну, як на певну поведінку вказували ще П.Т. Васьков [3], В.М. Манохін [5] та інші вчені-адміністративісти. Така думка є загальноприйнятою. Значущість дисципліни неможливо перебільшити, бо «...без дисципліни демократія перетворилася б на анархію» [8, с. 170].

На відміну від законності, яка може бути тільки державною (оскільки виникає разом із виникненням держави і є певним відбиттям змісту правових норм, які надаються і охороняються державою), дисципліну можна поділити на державну та громадську, які разом утворюють дисципліну суспільну. У науці адміністративного права питання державної дисципліни знайшли своє відображення майже в усіх роботах де аналізувалася законність. Але дисципліні приділялося все ж таки менше уваги, ніж законності; менше опубліковано й окремих робіт, їй присвячених. До того ж, як правило, розглядався тільки один її вид – державна дисципліна, під якою прийнято розуміти “точне дотримання всіма організаціями й громадянами встановленого... державою порядку діяльності державних органів, підприємств та установ по виконанню покладених на них державою обов'язків” [9, с. 15]. Питання суспільної дисципліни та її різновиду – громадської, їх взаємозв'язок з державною або залишилися поза увагою, або торкалися мимохідь.

На нашу думку, в юридичній літературі з правових позицій

часу не дано. У той же час саме громадська дисципліна в певний період розвитку людства одноособово утворювала дисципліну суспільну, передувала виникненню дисципліни державної, оскільки на етапі додержавного та ранньодержавного (доправового) устрою була тією єдиною формою добровільного дотримання населенням норм моралі та релігії, яка дозволяла утримувати внутрішні суспільні відносини в загальноприйнятних межах і підготувала населення до виникнення й прийняття законності та державної дисципліни, а з часом і сама частково трансформувалася в законність - у її нематеріальну частину, тобто в стан дотримання вимог законодавства.

Громадську дисципліну автор визначає як добровільне (на відміну від державної дисципліни, яка підкріплена державними заходами заохочення та примусу) дотримання громадянами діючих у державі та суспільстві норм права, моралі, релігійних норм, виконання ними своїх громадських та особистих обов'язків. Свідомість та добровільний характер – основні риси, притаманні саме громадській дисципліні. Самодисципліна – її обов'язковий елемент.

Громадська дисципліна сприяє встановленню й підтриманню доброзичливих і взаємоповажних відносин як між людьми, так і між громадянами та державою. *Основою державної дисципліни є норми права, основою ж громадської дисципліни виступають перш за все норми моралі й релігії. Що стосується суспільної дисципліни, то її можна визначити як сукупність громадської та державної дисципліни. Як і громадська, суспільна (соціальна) дисципліна спирається перш за все на громадський вплив, а потім уже на державний примус.*

При встановленні гарантій державної дисципліни законодавцю треба враховувати, що норми моралі й релігії часто мають для населення більше значення, ніж норми права. Саме невідповідність норм права нормам моралі й релігійним уявам населення, як свідчать багаточисленні історичні приклади, часто призводили до непорозуміння й боротьби (в тому числі й озброєної) між верхівкою та низами, між представниками західноєвропейської культури та туземним населенням тих регіонів, куди західна культура, право й релігія привносилися без урахування місцевих умов.

Автор не ставить перед собою завдання детально дослідити питання співвідношення, взаємодії, взаємозв'язку та взаємного впливу державної та громадської дисципліни. Не є завданням і розкриття зворотного впливу суспільної дисципліни на державну або громадську. У рамках невеликої статті зробити таке неможливо. Це

дження з боку не тільки правознавців, а й перш за все соціологів. Автор тільки підкреслив, що ця проблема в юридичній науці майже не розкрита.

Держава повинна прагнути, щоб свідомий і добровільний характер були притаманні й державній дисципліні, щоб її дотримання стало внутрішньою потребою людини. Зрозуміло, що в абсолюті цього досягти неможливо, але належна робота по розробці й прийняттю соціально корисних і зрозумілих норм права значно зміцнить дисципліну. Отже, зміцнення як дисципліни, так і законності в державному управлінні можливе в тому числі й на підґрунті кодифікаційних начал, які забезпечують повноту, єдність, погодженість і стабільність законодавства.

Питання про необхідність такої роботи вже давно піднімаються в юридичній науці. Кроки в цьому напрямку вже робляться, але на жаль досить повільно. Так, ще з часів розпаду СРСР ніяк не завершиться формуванням ринкового законодавства. Законодавство про державне управління і законодавство, що регулює діяльність народногосподарського комплексу, й до цього часу залишається досить неузгодженим, суперечливим. Це є наслідком нечіткого економічного курсу уряду, непослідовної політики в питаннях власності та визначення функцій державного апарату в нових ринкових умовах, який продовжує чіплятися за старі привілеї та форми впливу на економіку. Не сприяє зміцненню дисципліни (перш за все державної) й відхилення від вимог дотримання правової форми норм і принципів їх конструювання, погодження, правил прийняття та набрання чинності нормативних актів тощо. Посилює проблему й те, що досі залишаються лише на папері давно розроблені й дуже важливі для сфери державного управління законопроекти: про нормативні правові акти, про державну службу, про Кабінет Міністрів України, інші значущі документи.

Усе це призводить до порушень дисципліни, навіть більш того – являє собою об'єктивну передумову таких порушень. Недоліки вітчизняного законодавства небезпечні не тільки тим, що вони є поживним осередком відхилення від вимог законності й дисципліни, а й тим, що стають на перешкоді діяльності правоохоронних органів у боротьбі з правопорушниками. Відомі багаточисленні приклади, коли не тільки окремі правопорушники, а й злочинні угруповання, використовуючи прогалини чинного законодавства, уникали відповідальності, а правоохоронці не мали змоги вплинути на стан справ, з тим щоб спрямувати їх у русло законності й дисципліни. У

боку правозастосовуючих посадових осіб, а іноді й відверті зловживання.

Проблему посилює також і низька правова культура службовців державного апарату, народних депутатів, депутатів місцевих рад, а також сильні тенденції з боку деяких центральних органів виконавчої влади, інших органів державного управління щодо відстоювання "своїх" відомчих інтересів будь-якою ціною, навіть за рахунок інтересів інших відомств та держави.

Що стосується складників державної дисципліни (на нашу думку, її різновидів), то ними виступають трудова (в тому числі виробнича, технологічна, службова, виконавська), планова, договірна, фінансова, військова, транспортна, учбова, екологічна та інші види дисциплін. (Такі види відрізняли у своїх роботах П.Т. Васьков [3, с. 18], В.М. Корельский [4, с. 87-90], Г.О. Борисов [2, с. 15], Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, О.Є. Луньов, М.І. Піскотін [8, с. 163-171] та інші, так у юридичній літературі вони розглядаються й зараз).

Державна дисципліна припускає всебічну охорону державної та інших форм власності, різних законних інтересів держави та суспільства, громадських та інших недержавних утворень (в тому числі й на міжнародній арені), основних прав, свобод і законних вимог людини, її здоров'я й життя. Це говорить про те, що держава дбає не тільки суто про свої інтереси. Значущість державної дисципліни для суспільних відносин знаходить своє відбиття і в існуванні дисциплінарної відповідальності як самостійного виду правової відповідальності.

На важливість суворого додержання державної дисципліни звертають увагу не тільки вчені-юристи, а й практичні працівники. Наприклад, перший заступник начальника Головкин України М.І. Сарапін зазначав: "Робота в органах державної контрольно-ревізійної служби належить до тієї сфери трудової діяльності людини, де висока виконавська дисципліна є чи не найголовнішою запорукою в досягненні бажаного результату" [7, с. 1]. Позитивне значення для оптимізації державного управління й економіки держави має й дотримання трудової і службової дисципліни, які, на нашу думку, слід вважати синонімами виконавської дисципліни (більше того – виконавська й службова дисципліни скоріше самі є різновидами трудової дисципліни), оскільки цілі та завдання у них тотожні: забезпечити належну дисципліну праці.

Сутність означених різновидів державної дисципліни полягає

інших сферах трудових правовідносин. Там, де розуміють важливість цього, досягають значних економічних результатів. Так, згідно з загальнояпонською статистикою вже на середину 80-х років на одну тисячу робочих автобудівних підприємств припадало лише 25 діб, втрачених за рік без поважних причин; в США – 343 доби, тобто майже в 14 разів більше [10, с. 115]. Чітке додержання трудової й технологічної дисципліни суттєво позначається на якості продукції. Політичний оглядач у Японії В. Цветов наводить такий приклад: кількість дефектів у збиральному цеху телевізійного заводу концерну “Мацусіта денкі” становить 0,005% на телевізійний приймач, причому самі дефекти за нашими мірками вкрай несуттєві: приміром, “...гвинт, яким кріпиться задня кришка до корпусу телевізора, не зовсім точно йде по різьбі” [10, с. 128, 129]. Серйозні відхилення від дотримання цих різновидів державної дисципліни в Україні призвели до того, що наша продукція є неконкурентноспроможною не тільки на світовому, але й на внутрішньому ринку.

Негативно впливає на стан державного життя і порушення фінансової дисципліни, яка охоплює належне виконання державними й громадськими організаціями, підприємствами й установами, і посадовими особами, окремими громадянами покладених на них фінансових та кредитних обов’язків перед державою. Саме так фінансову дисципліну визначають Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, О.Є. Луньов, М.І. Піскотін [8, с. 170]. Є.О. Алісов прямо вказує на фінансову дисципліну як на одну із сторін законності й формулює її як «суворе й точне дотримання всіма учасниками фінансової діяльності своїх обов’язків, які є похідними від наказів держави» [1, с. 43].

Фінансово-кредитні зобов’язання, закріплені в чинному законодавстві, передбачають сплату в строк податків, обов’язкових відрахувань, своєчасне повернення банківських позик, ліквідацію дебіторської заборгованості тощо. Несвоечасні розрахунки з бюджетом, штатні надлишки, протизаконні ставки заробітної плати та інше спричиняють значну шкоду державним інтересам.

Інші різновиди державної дисципліни мають дещо менший вплив на стан державного управління. Приміром, договірна дисципліна більш важлива для сфери, де превалюють цивільно-правові відносини, учбова – для забезпечення потреб господарського комплексу в кваліфікованих кадрах та ін. У той же час високий ступінь додержання всіх видів дисципліни в суспільстві свідчить про його політичну й ідеологічну розвиненість, правову культуру, високий

кою правової держави.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що *дисципліна – це обов’язкова риса правової держави, один із зовнішніх проявів законності в державному управлінні та громадянської злагоди в суспільстві, яка знаходить своє відображення в законослухняній поведінці об’єктів управління.*

Список літератури: 1. Алимов Е.А. Финансовое право. Учебное пособие. – Харьков: фирма “Эспада”, 1999. – 204 с. 2. Борисов Г.А. Социалистическая законность – конституционный принцип государственного управления. – С. 5-19 в кн. Социалистическая законность в советском государственном управлении / Рук. авт. колл. В.Ф. Маслов, Р.С. Павловский. – Харьков: Вища шк., 1987. – 156 с. 3. Васильков П.Т. Государственная дисциплина в СССР. – М.: Госюриздат, 1960. – 146 с. 4. Корельский В.М. Демократия и дисциплина в развитом социалистическом обществе. – М.: Юрид. лит., 1997. – 136 с. 5. Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. – М.: Юрид. лит. – 1970. – 206 с. 6. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Русс. яз., 1991. – 917 с. 7. Сарапін М.І. Дисциплінованість як синонім успіху // Фінансовий контроль. – 1999. – № 2. – С. 1, 2. 8. Советское административное право: Методы и формы государственного управления / Под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева и др. – М.: Юрид. лит., 1997. – 336 с. 9. Социалистическая законность и государственная дисциплина. – М.: Наука, 1975. – 222 с. 10. Цветов В. Пятнадцатый камень сада реандзи. – М.: Политиздат, 1986. – 302 с.

О.Т. Зима

ВИНА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

Проблема вини займає одну з ключових позицій у концепції адміністративної відповідальності юридичних осіб. Причому позиція ця досить своєрідна: законодавці й практики не звертають на неї уваги, проходять, як повз якийсь давно встановлений факт, що став хрестоматійною аксіомою. Лише науковців турбує ця проблема, але більшість із них теж обходять це питання стороною, згадують про нього лише мимохідь, поряд із вирішенням інших питань адміністративної відповідальності.

Таке становище не можна визнати нормальним, адже можна стверджувати, що саме невизначеність з цієї позиції стала однією з основних причин того, що адміністративна відповідальність юридичних осіб, фактично існуюча, так і не отримала належного теоретичного підґрунтя (що підтверджується законодавчими актами останніх років). Як наслідок цього – відсутність у законодавстві чіткого окреслення її основних елементів, майже не врегульована процедура застосування адміністративної відповідальності до юридичних осіб.