

Цікаво, що дана проблема характерна і для Російської Федерації. Про колізію аналогічних російських законів, що встановлюють різні гарантії для «суддівської спільноти та інших учасників процесу» йдеться, наприклад, у роботі Єпіхіна О.Ю. «Концепція забезпечення безпеки особи в сфері кримінального судочинства»<sup>10</sup>.

Отже, порівняльний аналіз двох законів – «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» і «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» – приводить до парадоксального висновку: в цих законах порушується конституційний принцип рівності громадян. Законом «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» певній категорії громадян надано незаслужені привілеї, які не мають ні процесуальних, ні моральних підстав і до того ж порушують норми ст. 24 Конституції України, в якій проголошено: «Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками».

1. О внесении изменений и дополнений в Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 12 июня 1990 г. № 1556-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 26. – Ст. 495. 2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року // ВВР України. – 1994. – № 11. – Ст. 50. 3. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23 грудня 1993 року // ВВР України. – 1994. – № 11. – Ст. 51. 4. *Зеленецький В.С.* Обеспечение безопасности субъектов уголовного процесса / В.С. Зеленецкий, Н.В. Куркин. – Х., 2000. – 404 с. 5. *Душейко Г.О.* Проблеми правового забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві // Вісник Запорізького юридичного ун-ту. – 2004. – № 2 (27). – С. 209–216. 6. *Тертишник В.М.* Гарантії істини та захисту прав і свобод людини в кримінальному процесі. – Д., 2002. – 432 с. 7. Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. Навч. посібник. – Ірпінь, 2007. – 194 с. 8. Про організацію формування та обігу кредитних історій: Закон України від 23 червня 2005 р. // ВВР України. – 2005. – № 32. – Ст. 421. 9. *Єпіхин О.Ю.* Концепція забезпечення безпеки особи в сфері кримінального судочинства: Автореф. дисс... доктора юрид. наук. – Нижній Новгород. – 2004. – 42 с.

**О. М. СИНКОВА**

### **ПІДЗВІТНІСТЬ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ОСОБЛИВОСТІ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ**

*Исследуется субъектный состав административно-правовых отношений подотчетности и приводится их классификация, основанная на типе правоотношений по-*

---

© СИНКОВА Олена Михайлівна – кандидат економічних наук, доцент Донецького національного університету

*дотчетности. Обосновывается необходимость последующей регламентации правоотношений подотчетности в нормативных актах, регулирующих правовой статус органов исполнительной власти.*

*Subject composition of administrative legal relations of accountability, their classification, which based on the type of legal relationships of accountability is explored. The necessity of subsequent regulation of legal relationships of accountability in legal acts, which regulate legal status of organs of executive power, is grounded.*

Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, зокрема питання їх внутрішньої та зовнішньої підзвітності, регламентується положеннями, регламентами й іншими правовстановлюючими документами. Ст. 6 Конституції України визначає, що органи виконавчої влади – самостійний вид органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади – виконавчої.

Теоретичні аспекти статусу органів виконавчої влади розглядалися у працях В.М. Гарашука, Р.А. Калужного, Л.В. Коваля, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.Л. Наумова, М.П. Орзіха, В.Ф. Опришка, О.П. Рябенко, А.О. Селіванова, М.М. Тищенко, О.Ф. Фрицького, О.І. Харитонової, В.М. Шаповала, Л.П. Юзькова, М.К. Якимчука та інших вчених. Значний внесок у дослідження управлінських відносин у сучасній системі органів виконавчої влади зроблено В.Б. Авер'яновим, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандуркою, Ю.П. Битяком, І.П. Голосніченком, Є.Б. Кубком, В.М. Марчуком, Н.Р. Нижник, В.М. Селівановим, В.Ф. Сіренком, В.В. Цветковим та іншими дослідниками.

Для аналізу правового статусу суб'єктів підзвітності важливе значення має визначення типу підзвітності: підзвітність у системі виконавчої влади (внутрішня) та підзвітність перед особами поза системою органів виконавчої влади (зовнішня). Внутрішня підзвітність забезпечується усередині системи органів виконавчої влади. При зовнішній підзвітності підзвітність передбачає нагляд з боку законодавчої, судової гілок влади, а також з боку громадян та інших осіб за межами системи органів виконавчої влади. Суб'єктами внутрішньої (горизонтальної) підзвітності виступають особи, які взаємодіють усередині системи органів виконавчої влади. До їх кола належать органи виконавчої влади всіх рівнів та їх посадові особи. Існують два види внутрішньої підзвітності. Внутрішня організаційна підзвітність – це підзвітність у межах організації, яка включає відносини підзвітності в межах організації. Зовнішня організаційна підзвітність означає надання звітів до вищих органів стосовно досягнутих результатів та забезпечення організаційної підзвітності в межах організації. Внутрішня організаційна підзвітність стосується взаємовідносин між інститутами та іншими особами усередині органу виконавчої влади, а зовнішня – відносини з тими, хто знаходиться за її межами. Зокрема, адміністративісти підрозділяють їх на внутрішні організаційні та зовнішні (в роботах деяких авторів йдеться про «внутрішньоапаратну» та «позаапаратну» підзвітність).

У внутрішній організаційній підзвітності відображається закріплена відповідними юридичними нормами система органів виконавчої влади, організація служби в них, компетенція органів і службовців, їхні взаємовідносини, форми і методи внутрішньої організації роботи в державних органах. Такі управлінські відносини виражають інтереси самоорганізації всієї системи виконавчої

влади. Сюди ж можна віднести відносини органів виконавчої влади з підпорядкованими ним організаціями, а також відносини адміністрацій організацій, діяльність яких регулюється адміністративно-правовими нормами (військові частини, вищі навчальні заклади тощо), з їх службовцями, працівниками, студентами, учнями тощо.

До суб'єктів зовнішньої організаційної підзвітності належать органи, до компетенції яких віднесено здійснення нагляду за діяльністю підпорядкованих органів виконавчої влади. Зокрема, Регламентом Кабінету міністрів, затвердженим Постановою Кабінету міністрів від 18.07.2007 р. № 950 (далі – Регламентом), передбачені процедури підзвітності для керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голів обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій<sup>1</sup>. Регламент визначає порядок звітування Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим з питань здійснення Радою міністрів державних функцій і повноважень. У разі неналежного виконання Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим покладених на нього повноважень Кабінет Міністрів має право звернутися до Президента України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим з поданням про звільнення його з посади.

Кабінет Міністрів заслуховує на своїх засіданнях звіти (інформацію) керівників центральних органів виконавчої влади про стан справ у відповідній сфері. Зокрема, § 80–81 Регламенту визначають, що рішення про заслуховування звіту (інформації) керівника центрального чи місцевого органу виконавчої влади, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим (далі – керівник органу) приймається на засіданні Кабінету Міністрів за пропозицією Прем'єр-міністра. В Регламенті визначаються процедура та вимоги до звітів керівників центральних органів виконавчої влади, звіти (інформація) якого заслуховується на засіданні Кабінету Міністрів. Зокрема, керівник повинен подати у визначений строк письмову доповідь. Ця доповідь повинна містити результати всебічного аналізу, проведеного на підставі перевірених та документально підтверджених фактів, з об'єктивного оцінкою стану справ і підсумків діяльності (реалізації політичної пропозиції, актів законодавства, виконання завдань, здійснення повноважень тощо); за наявності негативних фактів – причини їх виникнення та заходи, що вживаються для виправлення становища.

Підзвітність місцевих державних адміністрацій визначається в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. У Законі передбачено, що місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів України та підзвітні і підконтрольні йому. Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента України і Кабінет Міністрів України та щорічно звітують перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління<sup>2</sup>. З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні й підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій. При реалізації своїх повноважень в галузі бюджету та фінансів місцева державна адміністрація складає і подає на затвердження ради проект

відповідного бюджету та забезпечує його виконання; звітує перед відповідною радою про його виконання.

Закон передбачає порядок розробки місцевою державною адміністрацією проектів програм соціально-економічного розвитку, регіональних екологічних програм, процедури їх затвердження, забезпечення їх виконання та звітування перед відповідною радою про їх виконання. У разі визнання міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади незадовільною роботи відповідного управління, відділу, іншого структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників міністр чи керівник іншого центрального органу виконавчої влади звертається з відповідним вмотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації. Голова місцевої державної адміністрації зобов'язаний розглянути це подання і не пізніше ніж у місячний термін прийняти рішення та дати обгрунтовану відповідь. Голови обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій подають у встановленому Кабінетом Міністрів порядку щороку до 1 березня Кабінетові Міністрів звіти про результати діяльності очолюваних ними органів.

Мін'юст на основі інформації центральних органів виконавчої влади, що подається ними до 10 січня, готує і подає до 31 січня Кабінетові Міністрів звіт про виконання орієнтовного плану законопроектних робіт за попередній рік.

Загальний правовий статус міністерств передбачає їх підзвітність Кабінету Міністрів. До обов'язків міністерств входить затвердження планів робіт і звітів про їх виконання. В тому випадку, якщо міністерству підпорядковується інший державний орган, міністерство розглядає його звіт відповідно до своєї компетенції. Зокрема, Положенням про Міністерство транспорту і зв'язку передбачено, що «міністр Мінтрансзв'язку України розглядає щорічні звіти щодо результатів діяльності Державної служби автомобільних доріг України в межах, визначених спеціальним директивним наказом».

Для виконання міжвідомчих програм створюються міжвідомчі органи координації. Зокрема, для координації моніторингу довкілля створюється міжвідомча комісія з питань моніторингу довкілля із секціями за відповідними напрямками, до складу якої входять МНС, МОЗ, Мінагрополітики, Держкомліггосп, Мінприроди, Держводгосп, Держкомзем, Держжитлокомунгосп, їх органами на місцях, а також підприємства, установи та організації, що належать до сфери їх управління, які є суб'єктами системи моніторингу за загальнодержавною і регіональними (місцевими) програмами<sup>3</sup>.

Кабінет Міністрів для забезпечення ефективної реалізації своїх повноважень, координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади під час виконання відповідних завдань, розробки проектів актів законодавства (крім законопроектів, головним розробником яких є Мін'юст), загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України, а також для вирішення оперативних питань може утворювати постійні і тимчасові робочі органи (комітети, комісії, робочі групи тощо). До складу цих робочих органів залежно від покладених на них завдань включаються представники центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також народні депутати України, представники інших органів, не підвідомчих Кабінетові Міністрів, суб'єктів підприємницької діяльності, громадських організацій, науковці та інші фахівці за їх згодою. Сфера діяльності та повноважень постійних і тимчасових робочих органів визначається актами Кабінету Міністрів щодо їх утворення або положеннями про них.

Органи виконавчої влади також можуть створювати тимчасові робочі органи для координації робіт з виконання програм. Наприклад, для виконання рішення спільного засідання колегій МВС, Міністерства транспорту та Державної служби автомобільних доріг України передбачається, що для взаємодії у вирішенні проблем забезпечення безпеки дорожнього руху, підвищення оперативності в організації підготовки й подання у вищі інстанції законопроектів у цій сфері діяльності та безумовного виконання Указу Президента України 20.05.2004 № 10 «Про заходи щодо посилення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом» утворюється міжвідомчу робочу групу. В наказі встановлюються цілі, порядок узагальнення ходу виконання визначених у рішенні заходів для доповіді керівництву МВС, Мінтрансу України та Укравтодору, та порядок контролю за виконанням вимог наказу<sup>4</sup>.

В рамках органу виконавчої влади здійснюються три основні напрями діяльності: по-перше, ухвалюються рішення, що віднесені до загальної політики підприємства, по-друге, забезпечується ухвалення актів управління або адміністративних дій, по-третє, здійснено безпосередня виконавська діяльність. Консультаційні органи можуть мати однорідну або неоднорідну структуру. Вони часто можуть складатися з керівних працівників одного і того ж рівня управління й очолюватися загальним начальником.

Дорадчі органи мають особливе значення для забезпечення горизонтальної підзвітності, тому що дають змогу привернути громадськість до обговорення проєктів нормативних актів і управлінських рішень. Вони сприяють забезпеченню координації і обміну думками, кращому розумінню схвалюваних рішень та їх наслідків. Такий обмін думками має однаково важливе значення як для інформаційних консультаційних органів, так і органів, уповноважених ухвалювати рішення.

Аналіз чинного законодавства України свідчить, що сьогодні відсутні єдині вимоги до змісту нормативних актів, що визначають правовий статус, зокрема підзвітності, робочих органів, які створюються для координації виконання окремих проєктів або програм. У зв'язку з цим у Законі «Про управлінську діяльність» доцільно визначити статус робочих органів (робочих груп) та закріпити порядок встановлення їх підзвітності.

Для вдосконалення правового регулювання статусу суб'єктів підзвітності доцільно розробити Типове положення про робочу групу, яке включатиме наступні аспекти: порядок створення; нормативно-правову основу функціонування; найменування програми або проєкту, для реалізації яких створюється робоча група, склад її учасників і представників; чисельність; завдання діяльності, характер рішень, порядок взаємодії учасників, основні функції; права і обов'язки; організація контролю; аналіз і узагальнення інформації про хід виконання робіт за програмою, порядок і терміни підготовки звітності про результати діяльності.

Суб'єкти зовнішньої підзвітності перебувають поза межами уряду. Органи виконавчої влади підзвітні законодавчому органу. До суб'єктів вертикальної підзвітності належать Верховна Рада України та органи, які за дорученням Верховної Ради здійснюють парламентський контроль<sup>5</sup>. Суб'єктами вертикальної підзвітності виступають також органи судової влади: фізичні та юридичні особи, на яких поширюються рішення відомства, повинні мати право вимагати задоволення своїх скарг в судовому порядку. До кола цих органів належить Рахункова палата – постійно діючий орган контролю, який утворюється Верховною Радою

України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Нормативно-правові акти закріплюють відповідальність та підзвітність Кабінету Міністрів. Зокрема, в Конституції України, Регламенті Кабінету Міністрів від 18.07.2007 р. № 950 закріплено, що Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді у межах, передбачених Конституцією України. Ст. 223 Регламенту Верховної Ради України, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 03.08.2006 передбачається, що Верховна Рада один раз на рік розглядає звіт уряду про хід і результати виконання схваленої нею Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Звіт про хід і результати виконання Програми діяльності подається Кабінетом Міністрів України у 45-денний строк після закінчення календарного року. Звіт уряду про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради доповідає Прем'єр-міністр України, а у разі його відсутності – Перший віце-прем'єр-міністр. Після заслуховування звіту та співдоповідей комітетів проводиться обговорення звіту. За підсумками обговорення звіту України Верховна Рада приймає відповідну постанову.

Кабінет Міністрів України одночасно зі звітом про виконання Державного бюджету України подає на розгляд Верховної Ради доповіді про хід і результати виконання затверджених нею загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. За рішенням парламенту, прийнятим за пропозицією Голови або Комітету, до предмета відання якого належить відповідне питання, доповідь про хід і результати виконання таких програм може бути заслухана на пленарному засіданні Верховної Ради. Крім того, парламент за пропозицією Голови Верховної Ради України, або не менш як трьох комітетів, або не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради може в будь-який час прийняти рішення про позачерговий звіт Кабінету Міністрів України з питань, зазначених у частині першій цієї статті.

Важлива роль у здійсненні парламентського контролю належить Рахунковій Палаті. З метою забезпечення своєчасного надходження і обробки інформації, необхідної для складання звіту про виконання Державного бюджету України, Рахунковою палатою за погодженням з Кабінетом Міністрів України вводиться обов'язкова фінансова звітність усіх центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій перед Рахунковою палатою<sup>6</sup>.

Нині відбуваються процеси, які свідчать про зменшення прямого управлінського впливу на деякі сфери суспільного життя. В нормативних актах, наприклад Регламенті Кабінету Міністрів України, передбачається обов'язковість надання звітної інформації суб'єктам зовнішньої підзвітності<sup>7</sup>.

До суб'єктів зовнішньої адміністративної підзвітності відновлено також громадські організації, громадян, суб'єктів підприємницької діяльності тощо.

Необхідність створення ефективних механізмів участі та впливу окремої людини, соціальних груп, інших суб'єктів суспільства на суспільні відносини, що потребують владно-організуючого впливу з боку держави, підкреслювалась у працях українських вчених<sup>8</sup>.

Дослідження суб'єктного складу адміністративно-правових відносин з підзвітності свідчить, що необхідна подальша регламентація цих правовідносин у нормативних актах, що регулюють правовий статус органів виконавчої влади.

1. Регламент Кабінету Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180. 2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190. 3. Про утворення Міжвідомчої комісії з питань моніторингу довкілля : Постанова Кабінету міністрів України від 17 листопада 2001 р. № 1551 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 47. – С. 101. – Ст. 2095. 4. Про заходи щодо посилення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом Указ Президента України від 20.05.2004 № 10 // Президентський вісник. – 2004. – № 10. 5. Ківалов С.В., Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи. – Одеса, 2004. – С. 40–41. 6. Про Рахункову палату: Закон України від 11 липня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 43. – Ст. 212. 7. Режим довіри к органам государственной власти через максимальную информированность общества // Госслужба и карьера. – 2005. – № 1. 8. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького / В.Б. Авер'янов (заг. ред.). – К., 2007. – С. 83.

**С. В. ПАСІЧНИЧЕНКО**

## **ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ ІНВАЛІДІВ ЯК СТРУКТУРНИЙ ЕЛЕМЕНТ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Анализируется место и роль общественных организаций инвалидов в социальной политике государства. Раскрываются организационная структура, цель деятельности Украинского общества Слепых, Украинского общества глухих, немецкой организации Интернациональный Союз – помощь инвалидам. Предложены основные модели сотрудничества общественных организаций инвалидов с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Сформулированы предложения по усовершенствованию законодательства путем разработки нормативно-правового акта об общественных организациях инвалидов.*

*The article is dedicated to the analysis of the place and role of public organizations of disabled persons in implementing the state's social policy. The Author specifies and analyses organizational structure and the objective of the Ukrainian Society of the Blind, Ukrainian Society of the Deaf, and German Public Organization International Union-Assistance to the Disabled. The article also offers main models of cooperation between the Public Organizations of the Disabled and the State Authorities and Local Government. The article proposes to improve current legislation through developing a Statute Act on the Public Organization of the Disabled.*

Процес становлення громадянського суспільства залежить від ступеня розвитку економічних і соціальних відносин, стану особистої та економічної свободи індивідів, дієвості механізму громадського контролю за діяльністю державно-владних структур. Громадянське суспільство, створює умови для реалізації прав вільних індивідів об'єднуватися у різні організації задля реалізації своїх політичних, економічних, соціальних інтересів, забезпечуючи гармонійний розвиток

---

© ПАСІЧНИЧЕНКО Світлана Вікторівна – старший викладач Університету «Україна»