

перебування в приміщенні за даною адресою. До того ж при реєстрації осіб, щодо проживання яких надана згода власника, наймача приміщення та інших осіб, що проживають у ньому, слід враховувати наявність вільної житлової площі з огляду на норми житлової площі, встановленої житловим законодавством України. Зазначені вимоги аж ніяк не повертають до встановлення дозвільного порядку реєстрації місця проживання фізичної особи. Вони регламентують реалізацію обов'язку особи зареєструвати своє місце проживання та забезпечують право громадян на особисту свободу і недоторканність житла.

Надійшла до редколегії 30. 10. 06

Ф. Фіночко, доцент НІОА України

Специфіка функцій управління

Вихідною теоретичною позицією цієї статті є понятійний апарат. Що таке функція? Функція управління — це теоретична абстракція. Термін «абстракція» походить від латинського *abstractio*, що в перекладі означає виділятися, відокремлюватися. Для теоретичної абстракції типова якість «всезагальності», що характерна для всіх конкретних функцій управління. В. Ленін вживав вираз «всезагальність» стосовно категорій, стверджуючи, що «будь-яке загальне є (частинка або сторона, або сутність) окремого»¹. В категорії «функція управління» також має знайти відображення те загальне, що є характерним для всіх окремих функцій державного управління. Поняття «функції» — це основні напрямки діяльності органів державного управління, виконавчої влади. Вони означають відповідну діяльність, певне коло робіт, що виконується яким-небудь матеріальним утворенням, чи то галузевими органами управління, чи то установами. Коли ставиться питання про дослідження змісту управління, необхідний функціональний аналіз, оскільки функції управління, які представляють види трудової діяльності, їх взаємодію, становлять зміст управління. Поняття «функціонування» тлумачиться як діяльність системи управління, реалізація функцій управління. Проблема дослідження функцій управління є найбільш актуальною, суперечливою і трудомісткою, бо її розв'язання приводить до зміни організації управління, раціоналізації всієї системи управління.

¹ *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. — Изд. 5-е. — Т. 29. — С. 318.

Концепція функціонального розмежування управління базується на положенні про те, що функції управління об'єктивні і постійні відносно їх виконавців. Управління є науковим тоді, коли дотримується принцип спеціалізації функцій управління. Існують різні класифікації управлінських функцій. Але ми, зважаючи на обсяг тематичного складу, зосередимо увагу на такому питанні, як функції управління, що відображають зміст процесу управління (специфіку загальних функцій управління).

В спеціальній літературі з управління є низка формулювань функцій управління, в яких найбільш часто зазначаються такі ознаки: об'єктивність; складова, спеціалізована частина управлінської діяльності; єдність і однорідність змісту; конкретність; продукт процесу розподілу та спеціалізації управлінської праці; відокремленість і самостійність; однотипність методів виконання; цілеспрямованість; сукупність однорідних операцій; стабільність і повторюваність операцій тощо. Функцію характеризують: вид роботи, обов'язок, коло діяльності або робота, що підлягає виконанню; специфічна діяльність тваринного чи рослинного організму, тканин і клітин. У різних науках поняття «функція» тлумачиться специфічно, неоднаково: в психології — це результат складної рефлекторної діяльності¹; в соціології — використовується при характеристиці ролі і місця того чи іншого соціального утворення (групи, індивіда, соціального інституту) в системі більш широкого цілого². Звідси можна зробити висновок про те, що функція — це вид діяльності, складна діяльність, в процесі якої вирішуються завдання та здійснюється урівноваження матеріального об'єкта з середовищем, виробляється система зв'язків і відносин³. Слід також звернути увагу на те, що жодну управлінську функцію неможливо здійснити, не маючи інформації.

Функції державного управління — це порівняно самостійні, спеціалізовані частини змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною цільовою спрямованістю та якісною однорідністю. Існують різні види управлінських функцій. З точки зору внутрішньої технології управлінської діяльності найчастіше виділяють такі, як прогнозування, планування, організація, регулювання, управління, координація, облік, контроль. Ці функції належать до загальних, або основних⁴.

Проблема прогнозування в державному управлінні та форм його юридичного опосередкування майже не вивчена у вітчизняній літературі.

¹ Див.: *Лурія А. Р.* Высшие корковые функции человека. — М., 1962. — С. 21.

² Див.: *Социология в СССР*. М., 1965. —Т. 1. — С. 501.

³ Див.: *Смирнов Б. В.* Функции управления социалистическим производством. — М., 1977. — С. 16.

⁴ Див.: *Юридичний словник-довідник*. — К., 1996. — С. 676.

Винятком є деякі статті та розділи окремих монографій, що побачили світ наприкінці 70-х років ХХ ст.¹ Прогнозування — це перша важлива функція творчої управлінської діяльності, пов'язаної з усіма циклами управління. Прогностична діяльність дозволяє правильно орієнтуватись у системі складних соціально-економічних відносин, визначати просторово-часові параметри організації і діяльності апарату управління, здатного передбачення зробити реальністю. Необхідність прогнозування як самостійної функції управління зводиться до такого. По-перше, планування і управління здійснюються заради конкретної мети, яка повинна бути реальною. Постановка правильної мети не мислиться без об'єктивного прогнозу розвитку подій, що має безпосереднє відношення до управляемого об'єкта. По-друге, розпочинаючи планування і управління, слід урахувати можливу дію чинників, що заважають досягненню поставленої мети, та завбачно їх запрограмувати, нейтралізувати або усунути. По-третє, в процесі планування і управління передбачати можливі наслідки окремих операцій. Прогнозування являє собою процес добування нової інформації про майбутню подію, явище або процес, що базується на об'єктивному дослідженні їх перспектив, ритму, темпів і строків розвитку з використанням досягнень сучасної науки. В державному управлінні прогнозування подається як: а) діяльність по передбаченню і б) діяльність по здійсненню експериментів.

Передбачення — це екстраполяційне відображення, вища ступінь випередження відображення дійсності².

Важливою також є правова регламентація процедур одержання інформації про майбутнє. Фахівці в галузі прогнозування виділяють три стадії цього процесу: а) ретроспекцію; б) діагноз; в) прогноз. Чіткість правового регулювання процесу передбачення — надійна гарантія ефективності здійснення цієї функції органами державного управління, виконавчої влади.

Функція планування присутня на всіх рівнях ієрархії управління. Вона полягає у визначенні мети, напрямів, завдань, засобів реалізації тих чи інших процесів (соціальних, економічних, політичних, культурних тощо), розробленні програм, за допомогою яких повинна бути досягнута мета. Шлях реалізації функції планування має такий схематичний вигляд: необхідність — завдання — функція — рішення (мета).

¹ Див.: Кархин Г. И. Связи настоящего и будущего в науке. Научно-техническая революция и управление. — М., 1970. — С. 121–150; Эделинг Г. Прогнозирование и социализм. — М., 1970. — С. 174–215.

² Див.: Лисичкин В. А. Теория и практика прогностики. Методологические аспекты. — М., 1972. — С. 12–20.

Методика планування ґрунтується на принципах науковості, комплексності, багатоваріантності рішень, виборі оптимального варіанту, нормативності. Науково обґрунтоване планування можливе лише на основі одержання повної всебічної інформації.

Якщо галузеве планування значною мірою забезпечено правовими засобами, що закріплюють і регулюють організаційні та регулятивні відносини, які виникають в процесі його здійснення, то цього не можна сказати відносно територіального планування. Тим більше, що на сьогодні залишаються не до кінця з'ясованими сутність, зміст останнього. Життя ставить нас перед необхідністю вивчати соціально-політичні, організаційні та юридичні аспекти територіального планування. Треба особливо виділити правові проблеми забезпечення територіального планування, оскільки право є доволі дієвим організаційним засобом державного регулювання суспільних відносин. Територіальне планування можна визначити як державну діяльність спеціальної системи планових органів, спрямовану на комплексне, науково обґрунтоване розв'язання проблем, котрі випливають із взаємодії різних господарських, соціально-культурних і адміністративно-політичних установ, що знаходяться в рамках окремих регіонів України.

В науковій літературі поняття «організація» вживається в різному смисловому значенні. Деякі автори вважають, що організація — більш широке поняття порівняно з управлінням. Коли ми говоримо про організацію, то розуміємо її як вид організаційної діяльності (функції), котра повинна забезпечити виконання плану (програми) або створює умови для прийняття певного плану.

Функція організації пов'язана зі створенням організаційного механізму. Мета цієї функції — сформувати керуючі та керовані системи, а також зв'язки і відносини між ними. Особливість функції організації щодо інших самостійних функцій полягає у тому, що це єдина функція, яка забезпечує взаємозв'язок і ефективність усіх інших функцій управління. Зміст функції організації включає створення органів управління, побудову структури апарату управління, формування управлінських підрозділів, ланок, розроблення положення про органи управління, встановлення взаємозв'язків між управлінськими структурами, добір і розстановку кадрів та ін. Значення організаційних заходів полягає в тому, що вони дозволяють перетворити на реальність ідею, вкладену в управлінське рішення. Як висновок, організаційна діяльність органів виконавчої влади здійснюється у двох напрямках: 1) організація системи ланок управління і 2) організація процесу управління. Вона побудована на

принципах державного управління, котрі являють собою «логічно впорядковану систему ідей, основних положень, які з допомогою критерієв вибору, що містяться в них, адекватно виражають політичні й організаційні закономірності державного управління і в тій чи іншій мірі затверджені в чинному праві»¹. В основі системи органів в цілому та його окремих ланок лежать організаційно-технічні принципи побудови апарату управління. Значення цих принципів велике, бо вони дозволяють будувати різного роду структури на науковій основі для задоволення практичних потреб суспільного розвитку. Організація означає також реорганізацію та ліквідацію органів управління, підприємств, установ. Здійснення організаційно-структурних перебудов вимагає також наукового обґрунтування ліквідації органу або структурного підрозділу. Підставами ліквідації можуть бути: 1) дублювання роботи іншого органу (структурного підрозділу); 2) визнання функцій, здійснення яких було основним змістом роботи управлінської ланки, такими, що втратили своє значення; 3) поява можливості повністю централізувати або децентралізувати функції, які здійснювались даним органом; 4) наявність такого рівня розвитку комунікацій, які дозволяють подолати територіальну перегороду, збільшити діапазон керованості.

Правове забезпечення рухомості структур вимагає юридичного закріплення науковості організаційних перетворень. З цієї метою, на наш погляд, необхідно розробити і затвердити загальні положення про створення та ліквідацію органів управління і загальне положення про створення та ліквідацію структурних підрозділів органів, в яких доцільно передбачати основні вимоги, без врахування котрих не здійснювалися б перебудови в системі органів України. На сьогодні це питання в українській державі є вельми актуальним.

У цьому акті треба визначити низку питань: а) рівні системи органів, на яких слід приймати рішення про організаційно-структурні перетворення; б) джерела фінансування такого роду заходів; в) умови залучення експертів і фахівців органів управління до розроблення проекту структурних змін; г) етапи наукового обґрунтування процесу перетворення та ліквідації органів і структурних підрозділів відповідних органів. Координація як функція забезпечує узгодження діяльності систем управління. В теорії управління однією із малодосліджених функцій управління є координація. Функція координування забезпечує узгодження робіт усіх ланок системи управління і фахівців. Завдяки координуванню

¹ Яковлев Г. С. Аппарат управления. Принципы организации. – М., 1974. – С. 19.

забезпечується єдність відносин управлінської системи та систем управління. Воно виступає в формі доцільної співорганізованості їх дій. Мета координації — зробити узгодженою роботу всього управлінського апарату. Координація, як пише О. Лунев, «означає узгодження та об'єднання дій з метою швидкого і найбільш правильного вирішення завдань з найменшою витратою сил, грошових коштів та матеріальних цінностей»¹. В функції координування виразно простежується антиентропійна природа управління, в результаті чого усуваються всякого роду невизначеності в системі². Функція координування в управлінні відіграє роль, яку К. Маркс образно порівняв з роллю диригента в оркестрі³. Завдяки координуванню узгоджуються дії не тільки керівників усередині управлінської ланки, а й керівників інших управлінських структур. Загальним між регулюванням і координуванням є те, що вони однаковою мірою пов'язані з поняттями «норма», «нормативність» і вирішують основне завдання — зменшення ентропії і збереження стійкості системи.

Функція обліку пов'язана зі збиранням, передачею, зберіганням та переробленням даних, реєстрацією і групуванням відомостей про діяльність системи управління, наявність і витрати ресурсів та ін.

Облік є передумовою контролю. Поняття контролю багатозначне. Його можна розглядати у декількох аспектах: а) як функцію державного управління (вид, напрям управлінської діяльності); б) як стадію управління (певний етап управлінського циклу); в) як засіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Контроль як важлива управлінська функція органічно пов'язаний з державним управлінням, є його невід'ємним складовим елементом. Він здійснюється у тісному зв'язку з іншими функціями управління. Важливими принципами контролю є: постійність, систематичність, універсальність, реальність, дієвість, оперативність, гласність. Управлінське значення контролю полягає в тому, що він, по-перше, виступає як інформація про перебіг процесу управління. По-друге, контроль є чинником оптимізації та кореляції інших функцій управління. Ця властивість контрольної діяльності випливає з того, що вона пронизує увесь процес виконавчої діяльності. Як завершальну стадію циклу управління ми подаємо контроль тільки ґносеологічно, абстрагуючись від реального процесу управління. В дійсності функції управління переплетені та взаємопов'язані.

¹ Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. — М., 1974. — С. 178.

² Див.: Ланге О. Введение в экономическую кибернетику / Пер. с польск. — М., 1968. — С. 37.

³ Див.: Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. — Изд. 2-е. — Т. 23. — С. 342.

Контроль взаємодіє з усіма функціями і справляє на них вплив як регулятор, джерело зв'язку і оптимізації різних відокремлених видів управлінської діяльності. Контроль також є джерелом прийняття рішення. Кваліфікаційність контрольної діяльності — необхідна умова для прийняття ефективного рішення і створення сприятливих умов його виконання. Державний контроль має державно-владний, правовий характер, здійснюється різними державними органами в межах їх компетенції. В разі необхідності його дієвість і результативність забезпечуються застосуванням заходів державного примусу.

Для державного контролю характерні такі ознаки: а) між контролюючими і підконтрольними органами здебільшого існують відносини підпорядкованості, або підвідомчості; б) об'єктом уваги контролюючих органів є як законність, так і доцільність дій підконтрольних органів (контролюючий орган наділений правом втручання в оперативно-управлінську діяльність підконтрольного об'єкта, правом давання йому обов'язкових до виконання вказівок); в) контролюючий суб'єкт часто наділений правом безпосереднього скасування рішень підконтрольного об'єкта; г) у певних випадках контролюючий суб'єкт правомочний застосувати щодо підконтрольного об'єкта відповідні заходи впливу за допущені ним порушення. Але різновидом контролю є нагляд. Треба зазначити вказати як на значний збіг цих понять, так і на їх відмінності. Доцільність виділення нагляду в самостійний вид зводиться до такого: 1) між органами (посадовими особами), що здійснюють нагляд, і піднаглядними об'єктами, як правило, відсутні елементи організаційної підпорядкованості (підлеглості); 2) суб'єкти нагляду не можуть утручатися в оперативно-управлінську (господарську) діяльність піднаглядних об'єктів з огляду на її доцільність; 3) діяльність об'єктів нагляду оцінюється тільки з погляду законності щодо належного додержання певних вимог; 4) зміст нагляду полягає в систематичному спостереженні за додержанням різними об'єктами нагляду загальнообов'язкових норм, спеціальних правил, вимог та стандартів, що існують у різних сферах управління; 5) суб'єктів нагляду наділено повноваженнями щодо самостійного примусу: припинення, запобігання, адміністративне стягнення¹.

В адміністративно-правовій літературі спостерігаються спроби розмежувати контроль і нагляд, і це виправдано з позицій навчального процесу, тобто в академічному, теоретичному плані. На наше переконання, дискусія відносно співвідношення контролю і нагляду лежить також

¹ Див.: Гончарук С. Т. Адміністративне право України: Навч. посіб. – К., 2000. – С. 163.

у площині таких категорій, як дисциплінарна й адміністративна відповідальність, а не тільки глибина і повнота контролю і нагляду. Але співвідношення контролю і нагляду виходять за межі змісту цієї статті і являють собою зовсім окрему тему дослідження. Розглянуті загальні функції управління необхідні для здійснення державного управління як на загальнодержавному рівні, так і на регіональних, місцевих, галузевих рівнях. Спеціальні функції (як найчисельніші) поділяються на види залежно від сфер управління. Така специфічність функцій присутня у сферах економіки, соціально-культурній, адміністративно-політичній.

Надійшла до редколегії 15. 01. 06

О. Дмитрик, кандидат юридичних наук (НЮА України)

Вплив актів судової влади на формування і застосування фінансово-правових норм

Чи впливають акти судової влади на формування і застосування фінансово-правових норм в Україні? Це лише одне з багатьох питань, що потребують серйозного наукового вирішення у перебігу дослідження вкрай актуальної проблеми джерел фінансового права. Відмітимо, що сьогодні вивченню правової природи актів судової влади (судових рішень, судових прецедентів), окресленню їх ролі та значення у системі джерел права приділяється досить пильна увага як учених-правників, так і практиків. Зокрема, над цією проблемою на пострадянському просторі займаються представники теорії права і галузевих наук, наприклад, М. Марченко, О. Скакун, О. Кутафін, Ю. Тихомиров, Ю. Тодика, у фінансово-правовій галузі — М. Бондар, Ю. Крохіна, І. Кучеров, М. Кучерявенко, Г. Толстопятенко¹ та ін. Але ще й дотепер залишається не вирішеним це питання, навколо нього точиться запекла полеміка.

Порушена тематика дуже тісно пов'язана з вирішенням багатьох питань як правотворчої, так і правовозастосовної діяльності. Особливого

¹ Див., напр.: *Марченко М. Н.* Источники права: Учеб. пособ. – М., 2005; *Кучерявенко Н. П.* Курс налогового права: В 6 т. – Т 2: Введение в теорию налогового права. – Х., 2004. – С 521- 549; *Налоговое право России: Учебник / Отв. ред. Ю. А. Крохина.* – М., 2003. – С. 108-158; *Толстопятенко Г. П.* Европейское налоговое право. Сравнительно-правовое исследование. – М., 2001.