

Міністерство освіти і науки України
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого

Адміністративне п р а в о _____ _____ України

За редакцією професора
Ю. П. Битяка

*Допущено
Міністерством освіти і науки України.
Підручник для студентів
юридичних спеціальностей
вищих навчальних закладів освіти.*

Харків
«Право»
2001

ББК 67.301
А 31

Підручник підготовлений викладачами кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Рецензенти: ректор Університету внутрішніх справ МВС України, доктор юридичних наук, професор, народний депутат України *О. М. Бандурка*; завідувач кафедри конституційного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, член-кореспондент Академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор *Ю. М. Тодика*

Автори підручника:

професор **Ю. П. Битяк** (глави 1, 2 (§ 5), 5, 8, 14 (§ 4, 5), 17, 21, 23, 41); **В. В. Богуцький** (глави 2, 3 (§ 1–4); **В. М. Гаращук** (глави 7, 18, 19, 25, 34); **О. В. Дяченко** (глави 6 (§ 1–3), 20, 24, 44); **В. В. Зуй** (глави 6 (§ 4–7), 14 (§ 1–3), 15, 30, 37); **І. М. Компанієць** (глави 27, 45); **М. П. Кучерявенко** (глава 31); **В. Я. Настюк** (глави 22, 42); **А. П. Скрипник** (глави 38–40); **М. М. Тищенко** (глави 10, 16, 29, 36); **Ф. Д. Фіночко** (глави 4, 11, 12, 28, 43); **М. Г. Шульга** (глави 9, 13, 32, 33, 35)

Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак. / А 31 Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.]; За ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.

ISBN 966-7146-32-4

У підручнику на основі досягнень адміністративно-правової науки, сучасного адміністративного законодавства України та практики його застосування висвітлюються основні питання курсу адміністративного права України.

Для студентів, аспірантів і викладачів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти, а також наукових і практичних працівників.

А 1203020200-004
01

ББК 67.301

ISBN 966-7146-32-4

© Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький,
В. М. Гаращук та ін., 2001
© «Право», 2001

Передмова

Вивчення курсу адміністративного права має основоположне значення для підготовки майбутніх юристів, оскільки цей курс, по-перше, належить до циклу фундаментальних навчальних дисциплін у програмі юридичної вищої освіти; по-друге, регулює суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, яке здійснюється органами виконавчої влади, а у деяких випадках — й іншими державними органами та органами місцевого самоврядування. Особливого значення вивчення курсу адміністративного права набуває у зв'язку зі змінами, що відбулися в державно-правовій системі України, закріпленням в Конституції України світових та європейських стандартів відносно прав і свобод людини і громадянина. У підручнику, що пропонується читачеві, на це неодноразово звертається увага.

У галузі адміністративного права відбуваються значні зміни, пов'язані зі здійсненням адміністративної реформи та реформи адміністративного права як самостійної галузі права. Свідченням цього є положення Концепції адміністративної реформи в Україні та Концепції реформи адміністративного права, яка проводиться в рамках першої. На доктринальному рівні ці питання тією чи іншою мірою розглядаються в підручнику, оскільки вони мають важливе значення для формування професійної культури сучасного юриста.

У підручнику викладено повний курс адміністративного права України, висвітлено порядок здійснення державного управління, його функції, форми та методи, дається тлумачення адміністративно-правових норм, коментується практика правозастосовної діяльності.

Підручник підготовлено з урахуванням нового законодавства України, змін і доповнень до чинного адміністративного законодавства, нових підходів у регулюванні управлінських відносин, висвітленні проблем законодавчого забезпечення державного управління, ролі та місця адміністративного права у цій сфері.

За своєю структурою підручник складається із Загальної та Особливої частин.

Загальна частина містить основні положення щодо державного управління та адміністративного права, їх співвідношення, суб'єктів адміністративного права України, адміністративної відповідальності, адміністративного процесу, законності та дисципліни в управлінні.

В Особливій частині розглядаються питання організаційно-правового регулювання в різних галузях управління на сучасному етапі, аналізується чинне законодавство.

У підручнику відтворені та розглянуті наукові положення відомих учених-адміністративістів, в тому числі тих, хто працював на кафедрі адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого в 50–90-х роках і зробив вагомий внесок у становлення і розвиток наукової і педагогічної школи.

Викладання курсу адміністративного права в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого має свої традиції, започатковані відомими ученими-адміністративістами — докторами юридичних наук, професорами О. М. Якубою та Р. С. Павловським, імена яких з повагою згадуватимуть не тільки нинішні, а й майбутні покоління викладачів і студентів. Колектив кафедри сприяє розвитку юридичної науки і освіти, вдосконаленню теорії адміністративного права та застосуванню адміністративного законодавства.

Авторський колектив вдячний рецензентам — ректору Університету внутрішніх справ МВС України, доктору юридичних наук, професору, народному депутату України О. М. Бандурці та завідувачу кафедри конституційного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, члену-кореспонденту Академії правових наук України, доктору юридичних наук, професору Ю. М. Тодиці за цінні поради і зауваження, висловлені при підготовці підручника до видання.

Ю. П. Битяк,
професор, завідувач кафедри адміністративного
права Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

РОЗДІЛ I

Державне управління і адміністративне право

Глава 1

Державне управління і виконавча влада

§ 1. Управління як соціальне явище

Управління є необхідною умовою розвитку суспільства, спільної праці людей для досягнення певних цілей у відповідних сферах та галузях діяльності. Ця діяльність здійснюється людьми — суб'єктами управління і може бути охарактеризована як цілеспрямована сукупність дій, що забезпечують погодження і координацію спільної праці з метою досягнення суспільно значущих цілей та вирішення поставлених завдань.

Різноманітність об'єктів управління дає можливість виділити основні його види: соціальне, технічне та біологічне.

Соціальне управління — діяльність людей, їх громадських і державних об'єднань, управління людини людиною, в цілому суспільством.

Технічне управління пов'язане зі створенням людьми, їх об'єднаннями машин і механізмів, а також «управління ними» з метою полегшення умов праці.

Біологічне управління спрямоване на використання об'єктивних законів природи, що відкриваються біологічними науками для створення нових сортів рослин і порід тварин.

Слід підкреслити, що технічне і біологічне управління здійснюється в рамках соціального, оскільки всі види управління пов'язані з об'єднанням зусиль людей для досягнення відповідних цілей, але мають різну спрямованість (об'єкт).

У теорії управління, в тому числі соціального, часто говориться про кібернетичне управління, яке набуло значного поширення.

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

Однак кібернетичне управління пов'язане з усіма наведеними видами управління, вивчає їх з формальної точки зору. Досягнення кібернетики використовуються в науці і практиці управління. Це, так би мовити, процес управління.

Для правильного розуміння управління як соціального явища слід виходити із змісту управлінської діяльності як функції організованих систем, створених для забезпечення взаємодії складаючих їх елементів, що підтримують необхідний режим роботи з метою досягнення поставлених цілей та завдань внутрішнього і міжсистемного характеру.

Управління має своїми основними елементами суб'єкт та об'єкт (який діє на засадах самоорганізації), що взаємодіють на різних щаблях ієрархії шляхом управляючого (керуючого) впливу суб'єкта на об'єкт.

Соціальному управлінню притаманні всі названі елементи. Проте слід ураховувати особливості соціальної сфери, де управлінські зв'язки реалізуються через відносини людей, що проявляються в організації суспільного життя. В самому загальному плані **соціальне управління, управління суспільством в цілому можна розуміти як механізм організації громадських зв'язків, що здійснюються всіма державними органами, незалежно від конкретного призначення, органами місцевого самоврядування, а також об'єднаннями громадян.** Виходячи із цього соціальне управління:

по-перше, проявляється через спільну діяльність людей, організує їх для такої діяльності у відповідні колективи та організаційно оформлює;

по-друге, своїм головним призначенням має упорядкування та врегулювання спільної діяльності шляхом забезпечення погоджених індивідуальних дій учасників такої діяльності через вплив на їх поведінку (волю);

по-третє, виступає в ролі регулятора управлінських взаємовідносин, що виникають між суб'єктом та об'єктом у процесі практичної реалізації функцій соціального управління;

по-четверте, є владним, оскільки базується на підпорядкуванні волі учасників управлінських відносин — суб'єкт формує та реалізує волю, а об'єкт їй підкоряється;

по-п'яте, має особливий механізм реалізації через організаційно оформлені групи людей, якими виступають органи виконавчої влади (державного управління), органи місцевого самоврядування та об'єднання громадян або уповноважені особи цих організацій.

Державне управління і виконавча влада

Соціальне управління має специфічне призначення, особливі форми здійснення та організації суспільних зв'язків. У широкому розумінні, як вже відзначалося, управлінські завдання та функції реалізують всі державні органи, незалежно від їх призначення, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян. У зв'язку з цим прийнято поділяти соціальне управління на *громадське*, що здійснюється органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, іншими недержавними організаціями, та *державне*, під яким розуміється специфічний вид державної діяльності — виконавча діяльність, функціонування якої пов'язане з формуванням особливої правової галузі — **адміністративного права**.

Слід також зауважити, що управлінські зв'язки просліджуються і в діяльності законодавчого органу — Верховної Ради України, судовій та прокурорській системах, але вони є внутрішніми, організаційно-правовими, пов'язаними з управлінням своєю системою.

У системі громадського управління особливе місце посідає місцеве самоврядування, яке є правом територіальної громади — жителів села (кількох сіл), селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи).

Об'єднання громадян та інші недержавні організації здійснюють управління на основі своїх статутів в межах Конституції та законів України.

§ 2. Державне управління

Державне управління обов'язково містить три елементи: *прийняття рішення, його виконання та контроль за реалізацією*. Державне управління як частина державної діяльності має своїм основним призначенням здійснення виконавчої влади. Державний характер такого управління полягає в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. Для його здійснення створюються спеціальні органи (встановлюються посади), які діють в рамках законів та в межах своїх повноважень.

Виконавча діяльність є основним призначенням державного управління і складає першу, найбільш важливу його сторону. Разом з тим для безпосереднього управління економікою, соціально-куль-

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

турним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю характерною є розпорядча діяльність, яка становить другу сторону державного управління. Виконавча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади виявляється у відносинах влади і підпорядкування, наданні суб'єктам, що її здійснюють, юридично-владних повноважень.

Як самотійній формі державної діяльності державному управлінню притаманні характерні риси, що впливають із його природи — здійснення виконавчих і розпорядчих повноважень:

- а) загальнодержавний характер, оскільки воно охоплює найбільш важливі сторони життя держави та суспільства;
- б) спрямованість на виконання Конституції та законів України (підзаконна діяльність);
- в) юридично-владний, розпорядчий характер;
- г) організаційний зміст, за допомогою якого досягаються регулювання і координація спільної праці людей;
- г) активність і цілеспрямованість, має безпосередніми об'єктами свого впливу галузі економічного, соціального та адміністративно-політичного будівництва;
- д) безперервне і постійне здійснення.

Змістом державного управління є комплекс функцій, які називаються функціями управління. Через їх реалізацію суб'єкти виконавчої влади здійснюють управлінські процеси, досягають поставленої мети. Функція управління пов'язує в одне ціле запланований результат, практичну діяльність по виконанню намічених завдань та одержаний результат. Запланований результат може бути досягнутий лише у разі, коли правильно, з урахуванням реальних можливостей (забезпечення матеріально-фінансовими, людськими ресурсами (фахівцями), об'єктивною інформацією, законодавчою основою тощо) встановлюються управлінські завдання. Функції державного управління є відносно самотійними елементами виконавчої державної діяльності, що здійснюється на основі закону чи іншого правового акта спеціальною системою органів виконавчої влади притаманними їм методами. Своєю метою функції управління мають виконання завдань держави та суспільства шляхом владно-організуючої діяльності в різних процесуальних формах.

Державне управління здійснюється відповідно до принципів (засад), закріплених Конституцією України. В сучасній юридичній літературі система принципів державного управління, як правило, не розглядається. Проте слід відмітити, що будь-яка діяль-

Державне управління і виконавча влада

ність, а тим більш управлінська, має яку-небудь основу. Конституція України дає можливість віднести до принципів державного управління такі: відповідальності органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною і державою; верховенства права; законності; участі громадян та їх об'єднань в управлінні; рівноправності громадян в управлінні; гласності.

Принцип відповідальності органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною і державою впливає із змісту ст. ст. 3, 17, 19 Конституції України та ін. Згідно зі ст. 3 Конституції держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Органи виконавчої влади відповідальні перед Президентом України, підконтрольні і підзвітні Верховній Раді України в межах, передбачених ст. ст. 85, 87 Конституції України, органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним і обласним радам в межах, встановлених законом. Рішення вищих органів є обов'язковим для нижчих згідно з розподілом їх повноважень. Взаємовідносини вищих та нижчих органів виконавчої влади здійснюються на основі субординації.

Принцип верховенства права в Україні закріплений в ст. 8 Конституції. Відповідно до нього Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Принцип законності безпосередньо пов'язаний з принципом верховенства права і з нього впливає, а також базується на положеннях Конституції України, відповідно до яких Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Законність повинна бути реальною. Закон став в Україні основним джерелом права, прийнятим відповідно до Конституції. Реальність законності гарантується в першу чергу обов'язком державних органів та їх посадових осіб додержуватися її, відповідальністю перед народом України, а також судовим контролем (в тому числі з боку Конституційного Суду України), прокурорським наглядом, контролем з боку спеціально створених органів виконавчої влади (інспекцій, адміністрацій, комісій, комітетів) та правом громадян на звернення в державні та громадські органи, в тому числі суд.

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У здійсненні функцій державного управління громадяни беруть участь шляхом об'єднання в політичні партії та громадські організації. Через такі об'єднання громадяни здійснюють захист своїх прав і свобод, задовольняють політичні, економічні, соціальні, культурні та інші інтереси.

Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Вони мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. 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 чи іншими ознаками. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Рівноправність громадян України забезпечується в усіх галузях економічного, політичного, соціального і культурного життя. Обмеження на участь у державному управлінні встановлюються виключно законом (засуджені до покарання у вигляді позбавлення волі, недієздатні).

Принцип гласності в державному управлінні пов'язується в першу чергу з вільним доступом громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів, крім відомостей, які є державною таємницею або іншою захищеною законом таємницею, а також до інформації, що стосується їх особисто. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена (ст. 50 Конституції).

Кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, а недоведені є нечинними.

Стаття 32 Конституції гарантує кожному судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

§ 3. Сутність виконавчої влади

Відповідно до ст. 6 Конституції державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Однак це не свідчить про відмову від терміна «державне управління» чи «управління державними справами» (наприклад, ч. 1 ст. 38 Конституції). Термін «державне управління» широко використовується як у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі та законодавстві. Використання терміна «виконавча влада» пов'язане передусім з переходом до розподілу єдиної державної влади (відомою мірою до умовного) на три гілки влади — законодавчу, виконавчу та судову згідно з функціонально-компетенційною спеціалізацією. Три гілки єдиної державної влади характеризуються відповідною самостійністю, кожна уособлюють (персоніфікують) конкретні, відповідні суб'єкти, які її здійснюють, але зміст їх діяльності спрямований на вирішення, як єдиним механізмом з внутрішнім розподілом функцій, загальносуспільних завдань.

Сутність виконавчої влади зводиться до такого.

1. Виконавча влада є відносно самостійною гілкою (формою, видом) єдиної державної влади в Україні — атрибутом державно-владного механізму, побудованого на засадах поділу влади, і здійснюється поряд з законодавчою і судовою, тісно з ними взаємодіючи.

2. Виконавча влада є самостійною лише у зв'язку з практичною реалізацією Конституції, законів України в загальнодержавному та функціонально-компетенційному масштабі. На неї покладається найбільша частина загальнодержавних функцій.

3. Виконавча влада має державно-правову природу, наділена владними повноваженнями, що проявляється в її можливостях впливати на поведінку і діяльність людей, їх об'єднань, праві і можливостях підкоряти собі волю інших.

4. Виконавча влада здійснюється на засадах поділу державної влади на гілки не на всіх рівнях, а лише на вищому, оскільки на місцевому рівні відсутні законодавчі органи. На рівні району в місті є судові органи, в той же час відсутні органи виконавчої влади (державного характеру), крім Києва та Севастополя. Немає їх і на рівні села, селища, міста. Управління на цьому рівні здійснюється органами місцевого самоврядування.

5. Виконавча влада не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю, оскільки така діяльність є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенційної та функціональної спрямованості.

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

6. Виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів — органами виконавчої влади різних рівнів, які наділені виконавчою компетенцією, що не властиве органам законодавчої та судової влади. Через систему цих органів — виконавчої влади — здійснюються державне управління, виконавча та розпорядча діяльність.

§ 4. Співвідношення виконавчої влади, державного управління та адміністративного права

Виконавча влада не ототожнюється з державним управлінням, яке характеризується як вид державно-владної діяльності. Питання про їх співвідношення постає у зв'язку з тим, що державне управління розглядається як виконавчо-розпорядча діяльність, яка здійснюється системою органів виконавчої влади. Слід також відмітити, що зараз із практики державного будівництва нормотворчої діяльності (змісту нормативно-правових актів) практично зникли терміни «виконавчо-розпорядча діяльність» і навіть «державне управління».

При розгляді співвідношення виконавчої влади і державного управління слід виходити з того, що категорія «виконавча влада» є політико-правовою, а категорія «державне управління» — організаційно-правовою. Єдине, що їх об'єднує, це виконавча спрямованість.

Державне управління за своїм призначенням становить собою вид державної діяльності, в рамках якої реалізується державна влада. Це повністю відповідає системі поділу влади, оскільки кожна гілка єдиної державної влади реалізує повноваження через діяльність відповідних суб'єктів.

Виконавча влада одержує свій реальний характер у діяльності відповідних ланок державних органів та їх апарату, що дістали назву органів виконавчої влади, але продовжують здійснювати, як і раніш, управлінську діяльність і по суті є органами державного управління. Зараз державне управління здійснюється в рамках єдиної системи державної влади на засадах поділу влади, тому державне управління, елементами якого є виконавча та розпорядча діяльність, не може протиставлятися виконавчій владі, оскільки через нього реалізуються владні повноваження суб'єктів виконавчої влади. Відповідно всі суб'єкти виконавчої влади є ланками системи державного управління.

Таким чином, сутність проблеми співвідношення виконавчої влади і державного управління характеризується низкою чинників,

Державне управління і виконавча влада

які свідчать про те, що у деяких випадках вони мають як спільні риси, так і відрізняються за деякими важливими характеристиками. Так, виконавчу владу та державне управління здійснюють виконавчі органи. Однак до органів управління належить також адміністрація державного підприємства чи установи, яка не є виконавчим органом, бо інакше її слід було б включити до числа суб'єктів виконавчої влади, та ін. Разом з тим поняття «суб'єкт виконавчої влади» та «орган виконавчої влади» є тотожними.

Виконавча влада в Україні, відомою мірою в її державно-управлінському розумінні, відходить від функцій безпосереднього управління, характерних для переважної більшості держав з суворою централізованою системою управління та пануванням державної форми власності. Відбуваються процеси, що свідчать про зменшення функцій державного управління деякими сферами життя, особливо економікою. На цій підставі проявляються тенденції до становлення системи державного регулювання, коли безпосереднє втручання апарату управління в діяльність об'єктів зменшується, а управлінський вплив пов'язується з самотійністю тих чи інших структур. Про це свідчить курс на забезпечення реальної оперативної та господарської самотійності на регіональному та місцевому рівнях, підприємств і установ. Увага зосереджується на виробленні економічної політики, розвитку економіки, стимулюванні підприємництва, роздержавленні майна та ін. Це ніскільки не принижує ролі виконавчої влади в державному управлінні, тим більш, що між державним управлінням та державним регулюванням принципова відмінність відсутня, оскільки мета їх одна. Управляючи, органи виконавчої влади здійснюють регулювання, а регулюючи — управління. Відмінність полягає у ступені впливу керуючого на керованого та рівні підлеглості або відсутності підлеглості.

Відомо, що жодна держава ще не відмовилася і не відмовиться від державного управління як з політичних, економічних, так і з соціальних причин. Державно-управлінська діяльність завжди була і буде необхідною, але її форми і методи диктуються умовами суспільного життя. Зараз відбуваються процеси, що свідчать про зменшення прямого управлінського впливу на деякі сторони суспільного життя, але в такій сфері, як адміністративно-політична діяльність, загальний обсяг «прямого управлінського впливу» не зменшується. Одночасно держава все більше і більше стає на шлях формування сильної виконавчої влади, спроможної забезпечити необхідний рі-

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

вень управління суспільними відносинами (створення відповідно до Конституції України централізованої системи виконавчої влади в державі, закріплення відносин відповідальності, підзвітності та підпорядкованості місцевих державних адміністрацій вищим органам виконавчої влади згідно із Законом України від 9 квітня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації»¹ і т. ін.).

Таким чином, створюється система виконавчої влади, яку складають державні органи — суб'єкти виконавчої влади, та організаційний механізм здійснення виконавчої влади як державного управління. При цьому державне управління слід розглядати ширше, ніж систему виконавчої влади, оскільки воно здійснюється не тільки органами, що входять до системи виконавчої влади, а й іншими, які не є органами виконавчої влади (адміністрація державних підприємств та установ, керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств, органи міністерств та відомств на місцях та ін.). Тісні взаємозв'язки виконавчої влади та державного управління як різновиду соціального управління поєднує в одне ціле і таке явище, як адміністративне право, оскільки його формування як самостійної галузі права традиційно пов'язується з державним управлінням. Адміністративне право виступає необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами в суспільстві. Межі адміністративно-правового регулювання пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади, охоплюють суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у цій сфері державної діяльності по керівництву економікою, соціальною сферою і культурою, адміністративною діяльністю. В деяких випадках адміністративно-правове регулювання поширюється на внутрішньоорганізаційну діяльність інших державних органів та зовнішньоорганізаційні відносини органів виконавчої влади з громадянами, недержавними формуваннями (громадськими організаціями, партіями).

Адміністративне право розглядається як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державного управління. Його основу складає адміністративне законодавство, що є складовою частиною (елементом) всього законодавства України. Під адміністративним законодавством розуміється *система правових актів, в яких знаходять свій зовнішній прояв адміністративно-правові норми*. Воно охоплює не всі нормативно-правові акти,

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1999. № 18. Ст. 774.

Державне управління і виконавча влада

а лише ті, що відносяться до управлінської діяльності (виконавчої та розпорядчої).

Зараз у системі адміністративно-правового регулювання основне місце належить: охороні та забезпеченню прав і свобод громадян; розробці та реалізації загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку; управлінню об'єктами державної власності відповідно до закону; вдосконаленню форм та методів державного управління; вирішенню організаційних проблем державного будівництва (координація та спрямування роботи органів виконавчої влади, забезпечення зовнішньоекономічної діяльності, митної справи тощо); вдосконаленню заходів заохочення та застосування відповідальності в державному управлінні (в тому числі державних службовців); встановленню і ефективному втіленню в життя правових та організаційних засад господарювання (забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності, стимулювання підприємництва, захист прав власника, охорона прав споживачів, недопущення недобросовісної конкуренції та ін.); регулюванню функціонування в межах закону об'єктів недержавної власності; здійсненню заходів щодо зміцнення законності і порядку.

Отже, згідно з наведеним виконавча влада *представлена в механізмі поділу влади органами виконавчої влади. Державне управління здійснюється в рамках цієї системи та іншими державними органами, не названими в Конституції України виконавчими, і знаходить свій прояв у діяльності різних ланок державного апарату, які за своєю сутністю є органами державного управління. Основне його призначення — виконавча і розпорядча діяльність в межах, передбачених адміністративним правом, приписами (нормами), що складають адміністративне законодавство.*

§ 5. Державне управління в умовах проведення в Україні адміністративної реформи

При здійсненні виконавчої влади відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів, за допомогою яких держава активно впливає на суспільні процеси. Адміністративне право органічно пов'язане з виконавчою владою як важливий інструмент її реалізації та галузь права, що створює правові засади її функціонування. Через відносини з органами державного управління (їх посадовими особами) громадяни мають можливість дійсно

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

скористатися конституційними положеннями про пріоритетність їх прав і свобод. Адміністративне право є галуззю публічного права, регулює управлінські відносини в галузі публічної влади, а саме ті з них, участь в яких беруть громадяни (їх об'єднання), органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Адміністративно-правові норми застосовуються при реалізації делегованих державою відповідним суб'єктам функцій і повноважень та у внутрішньо-організаційній діяльності не тільки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а й усіх державних органів, адміністрації державних підприємств, установ і організацій. Ефективність управлінської діяльності якраз і створює необхідні умови для належної реалізації та захисту прав і свобод громадян, забезпечує виконання покладених на них обов'язків.

Нова система державного управління, необхідність якої пов'язана з комплексною перебудовою існуючої в нашій державі управлінської системи та розбудовою нових, важливих інститутів, має впроваджуватися в межах адміністративної реформи. Концепція адміністративної реформи (проект), підготовлена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, ставить за мету реально поліпшити стан організації виконавчої влади, зробити її одним із важливих чинників прискорення економічних, політичних, соціальних державно-правових перетворень. Слід зазначити, що Концепція стосується не тільки управлінських, а й інших проблем, в ній також ставиться завдання переосмислення організаційних і правових засад державного управління, науково-методологічної бази адміністративного права як галузі публічного права.

На наш погляд, необхідність адміністративної реформи в Україні не викликає сумнівів, але якщо говорити про адміністративне право і його реформування, то це стосується його як галузі права, відповідної системи законодавства і аж ніяк не науки, оскільки суспільне призначення адміністративного права завжди пов'язувалося з забезпеченням і охороною прав і свобод громадян та виконанням ними обов'язків у сфері державного управління, завданнями по організації управління суспільними справами. Звичайно, на різних етапах розвитку суспільства і держави, правової системи пріоритети були різними, як і пріоритетність самої виконавчої влади та органів, що її здійснюють.

У Концепції визначено п'ять напрямів здійснення адміністративної реформи: 1) створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; 2) формування нових інститутів,

Державне управління і виконавча влада

організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; 3) кадрове забезпечення нової системи державного управління; 4) зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ забезпечення системи державного управління; 5) наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового інформаційного моніторингу її функціонування¹.

Здійснення зазначених напрямів розраховано на відносно тривалий період і включає до себе три етапи. Перший, підготовчий етап має за мету розроблення і офіційне схвалення Концепції та Програми здійснення адміністративної реформи, розв'язання першочергових питань, пов'язаних з поточним удосконаленням елементів існуючої системи державного управління. Другий етап пов'язується з запровадженням організаційно-правових засад реформування ключових елементів системи державного управління. Третій етап передбачає поглиблення трансформаційних процесів, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів державного управління. Заходи щодо законодавчого, кадрового, наукового та інформаційного забезпечення реформи, зміцнення та оновлення нових фінансово-економічних основ державного управління передбачається провести на всіх етапах.

Процес реформування має стосуватися системи органів виконавчої влади (Кабінету Міністрів України, центральних та інших підвідомчих Кабінету Міністрів органів виконавчої влади, місцевих органів державної виконавчої влади), системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави, питань організаційного, кадрового, фінансово-економічного, інформаційного, наукового забезпечення. Передбачено створення комплексного механізму організаційного забезпечення адміністративної реформи, який би охоплював головні складові адміністративних перетворень. Створення такого механізму має важливе значення, адже відомо, що через економічні, соціальні, правові реформи пройшли всі держави (в крайньому разі Європи) і ефективність їх проведення забезпечувалася спеціально створюваними організаціями. Вітчизняній практиці відомі неодноразові реформи, які розпочиналися, але так і не були доведені до завершення. Однією з причин цього була відсутність політичної волі та організаційного механізму забезпечення реформ.

Указом Президента України від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»

¹ Див.. Концепція адміністративної реформи в Україні. К., 1999. С. 8.

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

(зі змінами і доповненнями)¹ передбачено, що Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи продовжуватиме роботу з розроблення концептуальних положень проведення адміністративної реформи.

Координацію заходів щодо проведення адміністративної реформи покладено на Прем'єр-міністра України. Контроль за розробленням та реалізацією пропозицій з питань реформування центральних органів виконавчої влади здійснює заступник Голови Державної комісії з проведення адміністративної реформи в Україні, віце-прем'єр-міністр України, а з питань реформування місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби — заступник Голови Державної комісії з проведення адміністративної реформи в Україні, Глава Адміністрації Президента України. Відповідно до Указу створені робочі групи з проведення реформи органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби.

Правову основу адміністративної реформи становлять Конституція та закони України, які визначають статус центральних і місцевих органів виконавчої влади, систему адміністративно-територіального устрою та організацію місцевого самоврядування. Для забезпечення реалізації положень Концепції адміністративної реформи в Україні передбачено підготовку інших концепцій та програм, законів України.

На виконання положень Концепції Президентом України прийнято низку нормативно-правових актів. Серед них особливе місце посідають ті, що спрямовані на реформування системи та структури центральних органів виконавчої влади. Це укази Президента України від 15 грудня 1999 р. «Про систему центральних органів виконавчої влади» та «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади»².

Перетворення у системі місцевого самоврядування повинні забезпечуватися Координаційною радою з питань місцевого самоврядування при Президентові України та Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України.

¹ Див. Офіційний вісник України 1999. № 21. Ст. 943.

² Див. : Уряд. кур'єр. 1999. 17 груд.

Глава 2

Предмет і система адміністративного права

§ 1. Адміністративне право України як галузь права

Адміністративне право — це галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень.

Адміністративне право є самостійною галуззю права, за допомогою якої держава регулює однорідні суспільні відносини у сфері державного управління, розвиває та зміцнює його демократичні основи. Адміністративному праву належить особлива роль у механізмі правового впливу — воно виступає необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами у суспільстві. Інакше кажучи, адміністративне право — це управлінське право, яке відрізняється від інших галузей права специфікою предмета, методу регулювання та структурними особливостями (системою розміщення нормативного матеріалу).

Предмет адміністративного права складає широкий комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, з приводу здійснення широкої і різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності.

Адміністративному праву притаманні певні межі правового регулювання — це сфера діяльності виконавчих та розпорядчих органів і суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у цій сфері. Вони виникають, розвиваються та припиняються між: вищими і нижчими органами виконавчої влади (між Кабінетом Міністрів України і обласною державною адміністрацією); органами виконавчої влади і підпорядкованими їм підприємствами, установами, організаціями (між Міністерством освіти і науки України і ректором вищого навчального закладу); органами виконавчої влади, які не пов'язані безпосередньо підпорядкованістю (між Міністерством охорони здоров'я України і Міністер-

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

ством освіти і науки України); органами управління і органами громадських організацій (між обласною державною адміністрацією і президією обласної ради профспілок); органами виконавчої влади і громадянами (між районним відділом внутрішніх справ і громадянином, який притягається до адміністративної відповідальності за адміністративний проступок).

Для зазначених суспільних відносин характерним є органічний зв'язок із здійсненням мети державного управління і тому в них обов'язково, як правило, бере участь орган державного управління або посадова особа, яка представляє цей орган, наділена певними повноваженнями щодо здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності.

Управлінські відносини можуть складатися у процесі внутрішньоорганізаційної діяльності управлінського характеру інших державних органів, їх посадових осіб. Наприклад, прокурор області керує роботою міських і районних прокурорів, здійснює підбір і розміщення кадрів, контроль за виконанням покладених на них повноважень і т. ін. Однак ця діяльність прокурора є допоміжною щодо основної, оскільки вона спрямована на забезпечення умов для нормального здійснення Генеральним прокурором України і підлеглими йому прокурорами нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами, державними комітетами, відомствами, іншими органами державного і господарського управління та контролю, урядом Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їх виконавчими та розпорядчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, організаціями, установами незалежно від форм власності, підвідомчості та належності, посадовими особами і громадянами (ст. 1 Закону України від 5 листопада 1991 р. «Про прокуратуру»¹). Те ж саме можна сказати і про управлінську діяльність судових органів як допоміжну відносно правосуддя.

Специфічні управлінські відносини виникають і розвиваються також у системі громадських організацій, наприклад, між їх органами, керівними органами профспілок та об'єктами виробничого, соціально-культурного чи побутового призначення, якими вони керують. Члени інспекції робітничого контролю профспілок мають пра-

¹ Див. Відомості Верхов. Ради Української РСР 1991. № 4 Ст. 14

Предмет і система адміністративного права

во, наприклад, складати протоколи про адміністративні правопорушення, що стосуються правил торгівлі і надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування і сфери послуг, громадянами, що займаються підприємницькою діяльністю (ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення¹).

Очевидно, що повноваження такого роду реалізуються за межами внутрішнього життя профспілкових організацій, носять зовнішній характер.

Отже, ми розрізняємо два типи управлінської діяльності: *виконавчо-розпорядчу*, здійснювану органами виконавчої влади, і *управлінську*, здійснювану іншими державними органами та громадськими організаціями. Загальне між ними полягає у збігу формальних моментів (підбір кадрів, контроль і перевірка виконання і т. под.), а відмінність між ними пов'язана з характером і призначенням діяльності, її значенням у механізмі здійснення функцій держави. Видається, що ця відмінність є визначальною (наприклад, до управлінської діяльності органів прокуратури не входить здійснення функції управління, а отже, вона не має зовнішніх проявів, оскільки відбувається усередині апарату цих органів).

§ 2. Метод адміністративного права

Взагалі (у принципі) всі галузі права використовують у регулятивних цілях єдині засоби, закладені у самій природі права. Це — **п р и п и с** (накладення прямого юридичного обов'язку здійснити певні дії); **з а б о р о н а** (накладення прямого юридичного обов'язку не здійснювати певні дії); **д о з в о л е н н я** (юридичний дозвіл здійснювати певні дії за своїм розсудом). Конкретне призначення тієї чи іншої галузі права впливає на вибір юридичних засобів впливу і на перший план може вийти один із них. Так, для цивільно-правового регулювання характерним є використання дозволень, оскільки врегульовані цивільним правом майнові відносини носять, як правило, договірний характер (наприклад, цивільна угода, господарський договір), який має на меті рівність сторін. Проте кожна галузь права використовує все ж таки всю сукупність засобів правового впливу, виділяючи з їх сфери основні для цієї галузі.

¹ Див: Відомості Верхов. Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (зі змінами і доповненнями станом на 1 червня 1997 р.; далі — КпАП).

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

Під адміністративно-правовим методом регулювання розуміється сукупність правових засобів і способів (прийомів), які застосовують органи управління для забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини. Адміністративно-правове регулювання управлінських суспільних відносин фактично є формою юридичного опосередковування зв'язків між суб'єктом і об'єктом управління, правовим засобом цілеспрямованого керуючого (управлінського) впливу. Але ці зв'язки і цей вплив припускають відоме підкорення волі підлеглих єдиній керуючій волі. Таким чином, із цього випливає, що адміністративно-правове регулювання має своїм об'єктом такі суспільні відносини, в яких становище сторін характеризується їх фактичною нерівністю: один із учасників «підлеглий» відносно іншого. Інакше кажучи, об'єкт управління підпорядкований суб'єкту управління. Так, адміністративне право регулює управлінські відносини між вищими та нижчими органами виконавчої влади, побудовані на засадах організаційної підлеглості. Відповідно кожна ланка системи органів виконавчої влади підпорядкована по вертикалі відповідній вищій ланці. У відносинах між органами управління і громадянами також наявна фактична нерівність волі сторін, яка, проте, не носить характеру організаційної підлеглості громадянина цим органам. Саме органи управління встановлюють обов'язкові для громадян правила поведінки (наприклад, протипожежні, санітарно-гігієнічні і т. ін.), застосовують до них у необхідних випадках примусові заходи (наприклад, накладення адміністративних стягнень), вирішують питання, що виникають з ініціативи громадян (наприклад, по їх скаргах і заявах) і т. под.

Особливості адміністративно-правового регулювання управлінських суспільних відносин найбільш чітко виявляються у наступному.

По-перше, для нього характерні приписи відповідних органів виконавчої влади (посадових осіб). Друга сторона врегульованих суспільних відносин зобов'язана підкорятися цьому приписові. Так, акт голови місцевої держадміністрації обов'язковий для усіх її працівників або для тих із них, кому він прямо адресований. Таким чином, наявні юридично-владні приписи суб'єкта державного управління, який діє від імені держави і реалізує надані йому державою владні повноваження. Внаслідок цього друга сторона управлінських відносин не може займати рівне становище з органом, який виступає у ролі суб'єкта управління.

По-друге, юридично-владні приписи суб'єкта державного управління є односторонніми. Якщо цивільне право передбачає волевияв-

лення двох сторін відносин, то предметом адміністративного права є такі відносини, в яких чітко виражене волевиявлення однієї сторони, причому їй належить вирішальне значення. Наприклад, юридичний акт управління походить не від усіх сторін управлінських відносин, а тільки від повноважного органу управління або посадової особи, які виражають у даних відносинах інтереси держави. Очевидно, що ознака односторонності волевиявлення логічно впливає з притаманної управлінським відносинам підлеглості однієї сторони другій. Відповідно тільки суб'єкт управління уповноважений давати владні приписи, обов'язкові для другої сторони відносин. У цьому проявляється наявність юридичної нерівності сторін: волевиявлення суб'єкта управління не є рівним волевиявленню об'єкта управління, інакше відносини набули б договірного характеру. Ось чому суспільні відносини, які регулюються адміністративним правом, часто називають владовідносинами. За цим терміном по суті прихована одна із основних якостей соціального управління: наявність в управлінських відносинах єдиної керуючої волі, якій підкоряється воля тих, ким керують (підлеглих). Практично односторонність юридично-владних приписів суб'єктів державного управління виражається у тому, що ці суб'єкти наділені такими повноваженнями, обсяг яких у другої сторони управлінських відносин менший. Наприклад, адміністрація підприємства має право самостійно вирішувати багато питань своєї виробничо-господарської діяльності. Проте є і такі питання, вирішення яких внаслідок їх загальногалузевого характеру належить до компетенції вищих органів. У інших випадках у однієї із сторін управлінських відносин взагалі немає повноважень, аналогічних повноваженням органів виконавчої влади (наприклад, у громадян). Саме тому така сторона відносин звертається до повноважного органу (посадової особи) за вирішенням того чи іншого питання, бо сама вона вирішити його не може.

Таким чином, незалежно від того, чи є пряма організаційна підлеглість суб'єкту управління або вона відсутня, ніхто, крім даного органу, який є суб'єктом управління у розглянутих управлінських відносинах, не має достатніх повноважень для вирішення тих чи інших питань. При цьому владність і юридична обов'язковість односторонніх приписів визначаються нормами права, а не за розсудом суб'єктів управління. Це означає, що у сфері державного управління норми адміністративного права визначають інстанцію, яка є правомочною самостійно і юридично-владно вирішувати різноманітні

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

питання, що виникають у сфері управління. Це є односторонньою функцією відповідного органу державного управління (посадової особи) внаслідок приписів законодавства. Отже, підлеглисть в адміністративно-правових відносинах виявляється в юридичній залежності однієї сторони (керованої) від другої (керуючої). Суб'єкт управління по суті юридично володарює, а об'єкт — юридично залежний від прояву його волі. В обов'язковості односторонніх юридично-владних приписів суб'єкта управління для другої сторони управлінських відносин і знаходить свій прояв підлеглисть, притаманна адміністративно-правовому регулюванню.

Односторонність і обов'язковість волевиявлення суб'єкта державного управління найбільш характерні для приписів і заборон як способів регулюючого впливу адміністративного права на управлінські відносини. Вони характерні й для дозволень. Обравши дозволений варіант поведінки, відповідна сторона управлінських відносин діє, керуючись обов'язковим приписом, і у цьому розумінні вона юридично підвладна таким одностороннім правилам. Наприклад, громадянин, реалізуючи своє право на оскарження неправильних дій органів державного управління, посадових осіб, юридично залежний від одностороннього рішення за його скаргю, яке прийматиме правомочний орган управління внаслідок наданих йому односторонніх юридично-владних повноважень.

Узагальнюючи наведене, можна стверджувати, що згідно з вимогами адміністративного права кожен орган державного управління, посадова особа наділяється повноваженнями по прийняттю в односторонньому порядку юридично обов'язкових рішень. Його вимоги обов'язкові для всіх, кому вони адресовані. Так само вони обов'язкові і для суб'єкта управління. Таким є механізм юридичної взаємодії сторін в управлінських відносинах, закріплений нормами адміністративного права. Внаслідок своєї універсальності він характерний і для інших галузей права, де суспільні відносини не носять договірної характеру (наприклад, для трудового, фінансового права і т. ін.).

Особливості адміністративно-правового методу не можна пов'язувати з примусом другої сторони волею суб'єкта управління. Можливість примусу не виключається, але він застосовується як крайній засіб юридичного впливу. Таким чином, обов'язковість приписів не тотожна примусові. Зміст юридично-владних приписів (притаманних адміністративно-правовому регулюванню) досить різноманітний. В їх формі встановлюються правила поведінки, юридичні обо-

в'язки, здійснюється контроль за належною поведінкою. Багато питань вирішується в односторонньому порядку за ініціативою громадян, нижчих органів та підлеглих об'єктів, їм надаються відповідні права, задовольняються їх законні клопотання, юридично оформлюються суб'єктивні права і т. под. Прийняттю одностороннього юридичного акта у багатьох випадках передують узгодження, спільний розгляд та обговорення тих чи інших питань. Виконання односторонніх приписів забезпечується роз'яснюючою і виховною роботою органів управління; приписи нерідко супроводжуються рекомендаціями щодо їх найбільш ефективного виконання і т. ін. Зараз усе ширше застосовуються не тільки методи прямих приписів, а й засоби непрямого впливу (наприклад, економічних важелів на майнові інтереси керованих). Практика свідчить, що, наприклад, міністерство і підприємство не можуть мати однакові права, знаходитися на однаковому правовому рівні. Вони здійснюють різну за своїм призначенням діяльність. Керівництво передбачає підлеглисть керованих і виключає можливість еквівалентно компенсаційних взаємозв'язків між керівником і керованим.

Результатом різного роду узгоджень, які широко використовуються на практиці органами виконавчої влади, завжди є односторонні юридично-владні акти відповідних органів управління, тобто із них виникають відносини, засновані на обов'язкових приписах.

Разом з тим наведене свідчить про те, що владному методу не чужі засоби, розраховані на рівність сторін, і вони використовуються не тільки на стадії, що передуює прояву власне адміністративно-правового регулювання (підготовка одностороннього владного рішення).

Із сказаного можна зробити певні висновки. Адміністративно-правовий метод використовується при встановленні кола суб'єктів адміністративного права та їх правового статусу, визначенні прав і обов'язків учасників відносин, які регулюються, санкцій і порядку їх застосування. Адміністративно-правовий метод регулювання проявляється в юридичній нерівності учасників відносин, прямій організаційній підпорядкованості одного із них іншому, накладенні на підлеглого юридичних обов'язків здійснити ті чи інші дії за власним розсудом. У процесі адміністративно-правового регулювання розпорядження органів державного управління, адресовані іншим учасникам управлінських відносин, є обов'язковими до виконання. Управлінські відносини можуть виникати поза волею другої сторони, тому

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

що органи виконавчої влади діють від імені держави, наділені юридично-владними повноваженнями.

В адміністративно-правовому регулюванні управлінських відносин використовуються адміністративне нормотворення і розпорядництво, а також адміністративні засоби правоохоронного характеру.

Адміністративне нормотворення — це встановлення органами виконавчої влади підзаконних обов'язкових правил поведінки у сфері виконавчої і розпорядчої діяльності.

Адміністративне розпорядництво проявляється у вирішенні органами управління, їх посадовими особами питань індивідуального характеру. Подальший розвиток адміністративного нормотворення і розпорядництва в сучасних умовах тісно пов'язаний з поліпшенням їх форм, удосконаленням законодавства, посиленням економічних та організаційних важелів реалізації управлінських рішень, підвищенням професійних знань державних службовців, розширенням наукових основ і культури управління працею.

До адміністративних засобів правоохоронного характеру належать різні форми і методи здійснення контролю і нагляду за додержанням законності і дисципліни у сфері державного управління, а також застосування передбачених законом засобів виховного і примусового впливу. Вони використовуються для охорони суспільного ладу України, власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого порядку управління, державного і громадського порядку, зміцнення законності, попередження правопорушень і боротьби з ними, виховання громадян у дусі точного додержання Конституції і законів України.

Таким чином, адміністративно-правовий метод відображує владну природу державного управління, односторонність і юридичну обов'язковість приписів його учасників, які здійснюють управління, а врегульовані цим методом відносини визначаються як відносини влади і підпорядкованості.

§ 3. Система адміністративного права

Система адміністративного права — це внутрішня побудова галузі, яка відображає послідовне розміщення елементів — інститутів і норм, що утворюють її, їх єдність і структурний взаємозв'язок. Вона складається із двох частин: загальної і особливої, що

обумовлене сутністю і специфікою державного управління, його багатогалузевим характером і необхідністю постійного вдосконалення. Іноді говорять про спеціальну частину адміністративного права.

Загальна частина адміністративного права об'єднує норми, що закріплюють принципи державного управління; правове становище суб'єктів адміністративного права (органів виконавчої влади, державних службовців, громадян та ін.); форми і методи виконавчої та розпорядчої діяльності; адміністративний процес; засоби забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні.

Особлива частина адміністративного права містить норми, що регулюють управління промисловістю, агропромисловим комплексом, соціально-культурною сферою (освітою, наукою та ін.), адміністративно-політичною діяльністю (управління внутрішніми справами, управління юстицією), а також міжгалузеве державне управління у сферах статистики, стандартизації, ціноутворення і т. ін.

Зміст загальної і особливої частин адміністративного права є взаємозалежним і складає єдине ціле. Норми загальної частини застосовуються до всіх інститутів особливої частини. Наприклад, загальні правила, що регулюють порядок підготовки, видання, набрання чинності і дію актів державного управління, реалізуються у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів управління у всіх галузях соціально-культурного будівництва з урахуванням їх специфіки.

Поряд з поділом на дві основні частини (загальну і особливу) система адміністративного права складається із адміністративно-правових інститутів — груп норм, що регулюють тісно пов'язані, однорідні суспільні відносини (наприклад, державної служби).

§ 4. Адміністративне право та інші галузі права

Для більш глибокого розуміння предмета адміністративного права і сутності адміністративно-правового методу регулювання необхідно висвітлити зв'язок галузі права, яку ми розглядаємо, з іншими, суміжними галузями права. Це важливо і для характеристики соціальної ролі і особливостей адміністративного права, шляхів його вдосконалення.

Найбільш тісний зв'язок спостерігається між адміністративним правом і конституційним правом, яке становить основу всіх галузей

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

права, включаючи й адміністративне. Предметом конституційного права є передусім суспільні відносини, які складаються у зв'язку із здійсненням влади, діяльністю органів державної влади, проведенням виборів до представницьких органів державної влади, реалізацією конституційного статусу громадян і т. ін. Конституційні положення закріплюють місце органів виконавчої влади в системі державного механізму, підстави їх взаємовідносин з органами державної влади, правосуддя і прокуратури, важливі принципи їх формування і діяльності. Таким чином, приписи норм конституційного права слугують вихідною основою для норм адміністративного права, які регулюють різноманітну і повсякденну виконавчо-розпорядчу діяльність органів державного управління. В нормах адміністративного права розвиваються і деталізуються положення Конституції України та інших джерел конституційного права щодо функціонування виконавчих і розпорядчих органів.

Певні зв'язки існують між *адміністративним правом і трудовим правом* у сфері регулювання службових відносин. Норми останнього визначають статус державних службовців як учасників трудового процесу. Що стосується норм адміністративного права, то вони регулюють державно-службові відносини, а саме: умови вступу на державну службу, порядок її проходження, правила користування документами, повноваження посадових осіб в організації трудового процесу.

Адміністративне право досить тісно пов'язане з *цивільним правом*, передусім тому, що ці галузі регулюють відносини майнового характеру. Проте норми цивільного права стосуються майнових відносин, в яких сторони є рівноправними, а норми адміністративного права — майнових відносин, які базуються на адміністративній підпорядкованості одної сторони другій.

Адміністративне право межує з *фінансовим правом*, яке регулює відносини, що складаються у процесі фінансово-бюджетної діяльності держави. Для регулювання цих відносин використовується адміністративно-правовий метод. Однак фінансове право визнане самостійною галуззю, оскільки регулювання мобілізації, розподілу та використання грошової маси в державних інтересах має велике значення і характеризується специфічними особливостями.

З низкою норм *кримінального права* пов'язаний зміст норм *адміністративного права* про відповідальність за адміністративне правопорушення. Так, КпАП встановлює адміністративну відпові-

дальність посадових осіб, а норми кримінального законодавства — їх кримінальну відповідальність за посадові злочини.

Відмежування адміністративного права від інших галузей, які так чи інакше з ним пов'язані, характеризує його самостійне значення. Водночас співвідношення адміністративного права з суміжними галузями права свідчить про їх взаємозв'язок в єдиній системі права.

Від адміністративного права як галузі права необхідно відрізняти адміністративне законодавство, яке є складовим елементом законодавства України. Якщо адміністративне право — це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державного управління, то під адміністративним законодавством розуміється система правових актів, в яких ці норми знаходять свій зовнішній прояв. Адміністративне законодавство охоплює не всі нормативно-правові акти, а тільки закони та інші акти Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України та урядові постанови загально-нормативного характеру, що належать до управлінської діяльності.

Особливості адміністративного права (своєрідності адміністративно-правового методу регулювання) зумовлені специфікою державного управління як юридично-владної діяльності, що здійснюється виконавчими та іншими державними органами.

§ 5. Наука адміністративного права

Наука адміністративного права покликана аналізувати суспільні відносини у сфері державного управління і систему норм, що регулюють їх (адміністративно-правові норми), досліджувати і узагальнювати закономірності правового регулювання організації і діяльності апарату державного управління. Вона також вивчає правовий статус суб'єктів і об'єктів виконавчої влади, правові форми і методи державного управління, способи забезпечення державної дисципліни і законності в управлінській діяльності, розробляє наукові проблеми, пов'язані з удосконаленням адміністративно-правових інститутів загального, галузевого та міжгалузевого управління.

Розвиток науки адміністративного права слід розглядати на загальному фоні розвитку держави і права.

У перші роки радянської влади адміністративним правом займалися учені-адміністративісти, наукові погляди і позиції яких форму-

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

валися у дореволюційний час, коли практика державного управління і нормативна база його регулювання ще тільки складалися. Це ускладнювало їх наукову розробку.

Перший підручник з адміністративного права (автор — А. Єлістратов) видано у 1922 р., але його зміст не розкриває діяльності державного апарату того часу.

Протягом 1922–1929 рр. В. Кобалевський та О. Євтихіїв опублікували низку наукових робіт. У 1925–1929 рр. у Харкові вийшли їх підручники з радянського адміністративного права. Інформація про розвиток науки адміністративного права подавалася і в часописах, наприклад, таких, як «Адміністративний вісник», «Революція права» та ін.

На початку 30-х років наука адміністративного права (тобто дослідження адміністративно-правових проблем) перестала існувати, зовсім припинилося вивчення предмета «Адміністративне право» у вищих навчальних закладах. Це пояснюється тим, що в умовах того часу управління здійснювалося шляхом організаційного впливу без використання правових форм і методів.

Таким чином, наука адміністративного права пережила ідейну і кадрову кризи. Але слід ураховувати і об'єктивні чинники: до 1936 р. у нас управління не було чітко відмежоване від інших типів державної діяльності — ні за Конституцією, ні фактично. Виконками у період між з'їздами рад мали владу і управляли, а раднарками належали до числа законодавчих органів. За таких умов важко було виділити управлінську діяльність як самостійний об'єкт вивчення, відокремити управлінський апарат від інших ланок державного апарату.

Розвиток науки адміністративного права активізувався після прийняття у 1936 р. Конституції СРСР. У ній чітко визначалися органи державного управління, форми їх діяльності, у деяких статтях розкривався зміст їх виконавчої і розпорядчої діяльності, встановлювався підзаконний характер усіх актів управління, закріплювалися організація і повноваження місцевих органів галузевого управління, основи адміністративно-правового статусу громадян.

У 1938 р. відбулася I Всесоюзна нарада з питань науки радянської держави і права, яка прийняла рішення відновити науку адміністративного права і поставила завдання розробити питання про обсяг повноважень органів державного управління, вивчити методи управління економікою, соціально-культурним будівництвом та ін. Активізувалася і підготовка учених-адміністративістів.

У 1940 р. було видано підручник з адміністративного права, підготовлений І. Анановим, Л. Генкіним, Б. Ландау, К. Солнцевим та ін. У ньому автори досить широко визначили предмет науки адміністративного права — через розкриття поняття виконавчо-розпорядчої діяльності сформулювали основні принципи радянського державного управління, визначили систему науки, розкрили систему адміністративного права — загальної та особливої частин, головні інститути.

У роки Великої Вітчизняної війни у сфері науки адміністративного права та адміністративного законодавства розроблялися проблеми, викликані умовами воєнного часу.

У післявоєнний період значний внесок у розвиток науки адміністративного права зробили такі вчені, як О. Луньов, М. Студенікін, Ю. Козлов, В. Манохін, О. Альохін, В. Власов, Ц. Ямпольська, Г. Петров, Д. Бахрах та ін. В їх працях були висвітлені питання про сутність державного управління, особливості адміністративно-правових відносин, їх суб'єктів, державну службу, вдосконалення діяльності виконавчо-розпорядчих органів, зміцнення законності і державної дисципліни. Головними для учених-адміністративістів були проблеми вдосконалення системи органів управління, чіткого розмежування компетенції між ними, підвищення відповідальності кожного органу і посадової особи за доручену справу, розширення прав громадян і посилення їх гарантій та ін.

Після війни увага учених була зосереджена на проблемах підготовки єдиного законодавчого акта з адміністративного права. На жаль, ця робота не мала успіху, тому законодавець пішов іншим шляхом — проведення кодифікації правових приписів, що регулюють відносини окремих інститутів адміністративного права. Були прийняті КпАП, Основи законодавства України про культуру та інші акти.

В Україні адміністративне право викладалось як до, так і після 1917 р. У навчальному плані 1921–1922 рр. Харківського інституту народного господарства на юридичному факультеті воно читалося за спеціальністю «Адміністративісти» як одна із головних дисциплін.

У розвиток адміністративного права в Україні в післявоєнний період істотний внесок зробили І. Пахомов, А. Ключниченко, О. Бандурка, В. Опришко, І. Голосниченко, Л. Коваль, В. Авер'янов, В. Цветков, А. Селіванов, С. Ківалов, Є. Додін та ін., а також професори Харківського юридичного інституту О. Якуба і Р. Павловський, які брали участь у підготовці законодавства про адміністративні правопорушення, наукових розробках проблем державного управління, діяль-

ності місцевих органів державного управління, адміністративної відповідальності. У 1975 р. О. Якуба видала підручник «Радянське адміністративне право (Загальна частина)». У 1986 р. за редакцією Р. Павловського вийшов підручник «Радянське адміністративне право».

Глава 3

Адміністративно-правові норми

§ 1. Поняття, види та особливості адміністративно-правових норм

Адміністративно-правова норма становить собою конкретний різновид правових норм. Вона відображує сутність урегульованих нею суспільних відносин, є необхідним елементом конкретного адміністративно-правового акта (закону, указу Президента, постанови Кабінету Міністрів та ін.).

Адміністративно-правова норма — це правило поведінки, встановлене державою (Верховною Радою України, органом виконавчої влади) з метою регулювання суспільних відносин у сфері державного управління. Норми адміністративного права визначають межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки людей, діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій та трудових колективів у сфері виконавчої влади. Норми адміністративного права встановлюють правовий режим взаємовідносин суб'єктів державного управління і місцевого самоврядування, порядок здійснення організаційно-управлінської діяльності, визначають права і обов'язки громадян у сфері виконавчої влади та гарантії їх реалізації. Серед норм адміністративного права значне місце відводиться нормам про відповідальність (адміністративну, дисциплінарну, матеріальну). Більша частина норм адміністративного права носить імперативний (наказовий) характер, їх реалізація підкріплюється можливістю застосування примусової сили держави.

Існують різні види адміністративно-правових норм. За формою виразу (вияву) адміністративно-правові норми поділяються на такі, що забороняють, зобов'язують, уповноважують, стимулюють (заохочувальні), та рекомендаційні.

З точки зору становища учасників правовідносин (адресатів приписів) розрізняють норми, які встановлюють і визначають: порядок взаємодії державних і недержавних органів; права і обов'язки громадян у сфері державного управління, правове становище державних службовців; правове становище підприємств, установ, організацій; взаємні права і обов'язки суб'єктів, які не підпорядковані один одному (наприклад, ст. 8 Закону України від 25 березня 1992 р. «Про Службу безпеки України»¹ визначає відносини Служби безпеки України з державними органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами та їх об'єднаннями).

За змістом адміністративно-правові норми можна об'єднати у правові інститути, під якими розуміють сукупність певних правових норм, споріднених за змістом урегульованих ними правовідносин.

Виходячи з наведеного, можна виділити групи адміністративно-правових норм: що визначають порядок утворення, завдання, функції, структуру, компетенцію органів виконавчої влади; що визначають основні положення про організацію і правове становище підприємств, установ і організацій; що визначають форми і методи здійснення виконавчої влади; що закріплюють права і обов'язки громадян та їх об'єднань у сфері виконавчої влади; що регулюють способи забезпечення законності у сфері виконавчої влади; що встановлюють відповідальність за різні правопорушення, які не є злочинами; що визначають основні положення по управлінню господарською, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами і міжгалузевому управлінню.

Поділ адміністративно-правових норм за змістом має велике значення для вивчення курсу адміністративного права, дає можливість групувати нормативний матеріал у певній послідовності.

Адміністративно-правові норми можна підрозділяти за порядком дії у часі, просторі і за колом осіб. Згідно із загальним правилом адміністративні норми вступають у силу (набирають чинності) з моменту їх доведення до відома виконавців. В окремих випадках вони вступають у силу в строк, вказаний у нормативному акті.

Дія норм права розрахована на невизначений час, проте можуть встановлюватися і умови їх функціонування (дії). Із загального пра-

¹ Див. Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 27. Ст. 382

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

вила впливає, що акт не має зворотної сили, а якщо будуть винятки, то про їх наявність вказується у самому акті.

Дія адміністративно-правових норм у просторі пов'язана зі становищем органу, що видав акт. Тому розрізняють норми, які діють на території України, і норми місцевого характеру, норми загально-го і галузевого характеру, а також норми локального характеру.

За колом фізичних осіб дія адміністративно-правових норм пов'язана з поширенням встановлюваних ними правил або на усіх громадян, або на окремі їх групи (військовослужбовці та ін.).

Залежно від порядку реалізації прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин розрізняють: матеріальні норми; статутні норми, які визначають систему, компетенцію, права і обов'язки органів управління і посадових осіб; процесуальні норми, які визначають способи, порядок, процедури діяльності по реалізації прав і обов'язків (наприклад, ст.ст. 245-297 КпАП, які регулюють провадження у відповідних справах).

Як і будь-яка інша норма права, адміністративно-правова норма складається з гіпотези, диспозиції та санкції. Найбільш чітко виражається диспозиція норми, оскільки в ній міститься правило належної поведінки. Гіпотеза являє собою характеристику умов, за яких необхідно керуватися вимогами даної норми. Вона частіше за все повністю не формулюється. Це пояснюється тим, що більшість адміністративно-правових норм регламентують діяльність органів виконавчої влади і їх вимоги реалізуються в діяльності цих органів. Стосовно інших сторін управлінських відносин гіпотеза може бути сформульована.

Деякі особливості мають санкції адміністративно-правових норм. По-перше, ці норми, як правило, не містять конкретної санкції, оскільки вони адресовані сторонам, організаційно підпорядкованим суб'єкту управління. Порушення вимог норм у таких випадках передбачає дисциплінарну відповідальність. По-друге, як правило, відповідні санкції встановлюються за порушення усієї сукупності адміністративно-правових норм, сформульованих в одному акті. По-третє, санкція адміністративно-правової норми, як правило, виражена у вигляді відповідних заходів адміністративної відповідальності.

Адміністративно-правова норма не тотожна змістові статті або параграфу того чи іншого акта. Специфіка адміністративно-правової норми полягає у тому, що санкція (як у деяких випадках і гіпотеза) не завжди виражена безпосередньо у змісті того акта,

в який включена дана норма, — досить часто вона передбачається іншим актом.

Адміністративно-правові норми реалізуються різними способами. Виконання таких норм полягає у тому, що той чи інший суб'єкт додержується приписів, які містяться у нормах. Особи, до яких ці вимоги адресовані, здійснюють передбачені цією нормою дії або утримуються від здійснення заборонених нею дій. Таким чином, виконання адміністративно-правової норми залежить від поведінки конкретних осіб. Наприклад, громадянин, який досяг 16-річного віку, зобов'язаний мати паспорт: факт наявності паспорта і буде виконанням з боку цього громадянина вимог відповідної адміністративно-правової норми.

Застосування адміністративно-правових норм полягає у прийнятті індивідуального юридичного акта по конкретній справі. Дані норми реалізуються у процесі вирішення конкретної справи, пов'язаної зі здійсненням виконавчо-розпорядчої діяльності. Застосування адміністративно-правових норм не становить обов'язку всіх сторін управлінських відносин, воно належить до компетенції спеціально уповноважених на те органів управління і посадових осіб.

Деякі адміністративно-правові норми відповідно до чинного законодавства можуть застосовуватися у судовому порядку (наприклад, при розгляді судами скарги на постанову адміністративної комісії про накладення штрафу або притягнення суддею до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення). Це свідчить про те, що для застосування адміністративно-правових норм необхідні повноваження юридично-владного характеру.

Таким чином, реалізація адміністративно-правових норм створює необхідні умови для утвердження законності у галузі державного управління, виникнення адміністративно-правових відносин, їх зміни чи припинення.

Адміністративно-правові відносини є юридичним результатом регулюючого впливу адміністративно-правових норм на суспільні відносини. Разом з цим такі норми регулюють переважно управлінські суспільні відносини, тобто відносини, що виникають у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади.

§ 2. Джерела адміністративного права

В юридичній літературі під джерелом адміністративного права розуміють зовнішню форму виразу його норм. Відомо, що за

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

своїм змістом адміністративно-правова норма відрізняється від норм інших галузей права тим, що регулює відносини управлінського характеру. Нормами адміністративного права визначаються межі належної поведінки органів виконавчої влади, їх службовців, громадян, а також громадських організацій (їх органів) у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави. За допомогою адміністративно-правових норм органи управління, державні службовці, громадяни, громадські організації наділяються певними повноваженнями. В цих нормах встановлюються також гарантії реалізації прав і додержання обов'язків. Таким чином, завдяки дії адміністративно-правових норм створюється певний правовий режим управлінської діяльності.

Адміністративно-правові норми містяться безпосередньо в Конституції України, законодавчих актах, нормативних наказах, постановах уряду, рішеннях місцевих рад, інших нормативних актах державних органів. До джерел адміністративного права належать не тільки самі нормативні акти державних органів, а й затверджені цими актами кодекси, статuti, правила і т. ін., які регулюють управлінську діяльність.

Таким чином, **джерело адміністративного права** — це акт правотворчості органів державної влади, що складається з адміністративно-правових норм або навіть одного правила поведінки і регулює виконавчо-розпорядчу діяльність. Якщо акт охоплює поряд з нормами адміністративного права норми інших галузей права (фінансового, цивільного та ін.), то для адміністративного права він буде джерелом лише у частині, котра як би наповнена адміністративно-правовим змістом.

Кожне джерело адміністративного права відрізняється від інших за своїми особливостями, які зумовлені цільовою спрямованістю і змістом норм, що його складають, їх юридичною силою, масштабом функціонування (дії). Джерело може бути загальної та локальної дії, обов'язковим до виконання усіма органами управління і об'єктами, незалежно від підпорядкованості, або лише тільки підприємствами, установами, посадовими особами, підвідомчими органу, який видав акт. До системи джерел адміністративного права включені нормативні акти, які діють у межах України, а також такі, що регулюють роботу українських установ за кордоном. Стосовно адміністративно-територіального устрою республіки можуть існувати джерела, які діють у межах області, міста, району тощо.

Специфіка джерел адміністративного права визначається також їх співпорядкуванням, яке у свою чергу відображує дію принципу

централізму, складовою частиною якого є положення про обов'язковість рішень вищих органів для нижчих. Співпорядкування джерел виражається у наступному: а) всі вони ґрунтуються на нормах Конституції і законів України, які мають вищу юридичну силу; б) джерела — нормативні акти органів виконавчої влади усіх ланок слугують юридичною базою для джерел — нормативних актів, які приймаються нижчими органами виконавчої влади; в) джерела — нормативні акти вищих органів виконавчої влади характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти нижчих органів; г) джерела — нормативні акти галузевого (відомчого) характеру ґрунтуються на джерелах загального характеру.

З огляду на різноманітність джерел адміністративного права їх доцільно розділити на такі види.

1. Конституція України (Основний Закон).

2. Законодавчі акти України:

закони України (наприклад, Закон від 23 березня 1996 р. «Про освіту» та ін.);

кодекси, положення, статuti та інші кодифіковані акти управлінського характеру (наприклад, КпАП та ін.).

3. Постанови Верховної Ради України, які містять адміністративно-правові норми організаційно-правового характеру (наприклад, Положення від 2 вересня 1993 р. про паспорт громадянина України).

4. Укази та розпорядження Президента України (наприклад, Положення від 30 грудня 1997 р. про Міністерство юстиції України).

5. Нормативні акти органів виконавчої влади України:

нормативні постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;

положення, статuti, правила, інструкції, інші акти, затверджені Кабінетом Міністрів України (наприклад, Положення від 26 лютого 1993 р. про порядок легалізації об'єднань громадян);

нормативні накази, інструкції керівників міністерств, державних комітетів і відомств України.

6. Нормативні накази керівників державних підприємств, об'єднань, установ і організацій.

7. Нормативні акти місцевих рад, їх виконавчих органів (рішення, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, та ін.).

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

8. Розпорядження місцевих державних адміністрацій (їх голів).

9. Міжурядові угоди України з іншими державами та міжнародно-правові акти, ратифіковані і визнані нашою державою.

10. Акти Конституційного Суду України (наприклад, рішення щодо відповідності Конституції України постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти»).

Особливе місце у системі джерел адміністративного права посідають нормативні акти, які регулюють адміністративну відповідальність. Це — КпАП, законодавчі акти України. Ці акти в комплексі спрямовані на охорону державного і громадського порядку, державного і колективного майна, прав і свобод громадян, встановленого порядку управління, а також прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій. Їх реалізація забезпечує зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян. сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

У системі джерел адміністративного права провідну роль відіграє Конституція України, яка є Основним Законом Української держави. В Конституції України визначаються система органів виконавчої влади, їх найважливіші повноваження, організація діяльності, зовнішні форми правових актів. Конституційні положення встановлюють адміністративно-правовий статус громадян, закріплюють участь об'єднань громадян і трудових колективів в управлінні державними і громадськими справами, обов'язки і відповідальність посадових осіб, найважливіші способи зміцнення законності і дисципліни в державному управлінні.

Проте роль Конституції України як першорядного джерела адміністративного права не може бути зведена лише до прямого регулювання основних питань управлінської діяльності. Деякі конституційні норми передбачають видання окремих законів — джерел адміністративного права. Крім того, багато положень конкретизуються у чинному законодавстві — різних законодавчих актах, актах Президента України, нормативних постановках Кабінету Міністрів України, нормативних наказах і інструкціях міністерств та інших актах управлінського характеру.

Отже, значення Конституції України як провідного джерела адміністративного права полягає у тому, що вона слугує базою для появи інших джерел адміністративного права, закріплює основні

принципи здійснення виконавчої влади, права, свободи, обов'язки громадян, їх об'єднань, встановлює статус органів, що здійснюють управлінські функції.

§ 3. Систематизація адміністративного права

Різноманітні адміністративно-правові норми містяться в численних нормативних актах загального, місцевого та відомчого характеру, прийнятих у різний час. Увесь цей нормативний матеріал потребує певної систематизації. Під систематизацією розуміють *впорядкування і вдосконалення чинного законодавства та іншого нормативно-правового матеріалу шляхом його оброблення і викладення за певною системою у вигляді збірників (довідників), актів (предметних, системно-предметних, хронологічних та ін.) чи у формі зведених (зібраних) кодифікаційних актів*. Систематизація законодавства є об'єктивно необхідним елементом правової діяльності держави, її вдосконалення, зміцнення правової основи державного і громадського життя.

Кодифікація як напрямок систематизації адміністративного права здійснюється шляхом об'єднання в одному комплексному акті адміністративно-правових норм, які містяться у різних актах, але належать до одного інституту, вдосконалення їх змісту, усунення застарілих норм, заповнення прогалів в адміністративно-правовому регулюванні з метою підвищення його ефективності, забезпечення належних умов для користування нормативним матеріалом. Кінцевим результатом кодифікації завжди виступають нові комплексні акти — кодекси, статути, положення і т. ін. Одночасно припиняється дія багатьох норм, які піддавалися кодифікації. Кодифікація завжди відрізняється офіційним характером, здійснюється державними органами, які мають відповідну компетенцію.

На відміну від норм деяких галузей права норми адміністративного права неможливо з об'єктивних причин об'єднати в одному чи навіть у декількох комплексних (кодифікованих) нормативних актах. Чинне адміністративне право, як вже зазначалося, регулює широке коло управлінських відносин. Його норми містяться у численних актах різної юридичної сили. Крім того, нормотворчість у державному управлінні характеризується високим рівнем динамічності, частою появою нових норм, що ускладнює зміст та структуру правового матеріалу і обмежує можливість його кодифікації. У зв'язку з цим впорядкування адміністративного права здійснюється шляхом

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

видання системи кодифікованих (об'єднаних єдиним об'єктом правового регулювання) актів, які регулюють ті чи інші сторони державного управління.

Інкорпорація — впорядкування нормативно-правового матеріалу шляхом його оброблення і викладення за певною системою у вигляді хронологічних, системно-предметних, предметних збірників. У результаті інкорпорації законодавства про адміністративні правопорушення виданій, наприклад, довідник «Відповідальність за адміністративні правопорушення» для працівників правоохоронних органів.

Інкорпорація здійснюється зацікавленими органами, посадовими особами, науковими працівниками. Підготовлені ними збірники не підлягають затвердженню. Інкорпорація має за мету полегшити пошук нормативного матеріалу та наукових досліджень у галузі права, забезпечити ефективну підготовку фахівців (юристів). В інкорпоровані збірники може бути включене лише чинне законодавство.

Глава 4

Адміністративно-правові відносини

§ 1. Поняття та основні риси адміністративно-правових відносин

Апарат виконавчої влади забезпечує виконання завдань у сферах господарського, соціально-культурного, адміністративно-політичного будівництва та в інших галузях управлінської діяльності.

У процесі управління виникають організаційні зв'язки між учасниками цих відносин, багато з яких потребують правового регулювання. Таке регулювання здійснюється за допомогою адміністративно-правових норм і таким чином перетворює їх в адміністративно-правові відносини.

Адміністративно-правові відносини — це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права.

Адміністративно-правові відносини є різновидом правових відносин, а тому характеризуються їх загальними ознаками. Складовими частинами адміністративно-правових відносин є: суб'єкти, об'єкти

Адміністративно-правові відносини

та юридичні факти. Учасники адміністративно-правових відносин мають конкретні права та обов'язки і є суб'єктами правовідносин.

Виходячи з положень чинного законодавства України, до суб'єктів адміністративно-правових відносин можна віднести: державні органи (органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури, адміністрації державних підприємств та установ); структурні підрозділи органів держави, посадових осіб державних органів; власника (представника, менеджера, уповноваженого власника); об'єднання громадян, кооперативи, органи самоврядування, самодіяльні організації; громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства.

Передумовою вступу названих суб'єктів у конкретні адміністративно-правові відносини є наявність у них правоздатності та дієздатності.

Адміністративна правоздатність — це спроможність суб'єкта адміністративних правовідносин мати права та нести юридичні обов'язки у сфері виконавчої влади. Державні органи, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, мають конкретні владні повноваження, які за своїм характером та обсягом залежать від компетенції даного органу. Адміністративна правоздатність державного органу (посадової особи) залежить від обсягу його компетенції.

Крім цього, адміністративна правоздатність посадової особи визначається також її посадовими повноваженнями, які виражені в законі або інших правових актах. Адміністративну правоздатність мають державні підприємства та установи, а також об'єднання громадян, органи самоврядування, самодіяльні організації та їх органи.

Адміністративна правоздатність державних органів, державних та недержавних організацій виникає, як правило, з моменту видання акта про їх заснування, а припиняється з їх ліквідацією або реорганізацією. Адміністративна правоздатність громадян у сфері державного управління виникає з моменту народження і припиняється з їх смертю. Адміністративна правоздатність є основою адміністративної дієздатності.

Адміністративна дієздатність — це здатність своїми діями набувати і реалізовувати права та обов'язки у сфері управління.

Особливість адміністративної правоздатності і дієздатності полягає в тому, що вони означають можливість бути суб'єктом адміністративно-правових відносин.

Об'єкт — це те, заради чого виникають правовідносини. Об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка учасників управлінських відносин (дії, утримання від дій). Дії учасників управлінських відносин можуть здійснюватися заради різноманітних правових інте-

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

ресів. Це можуть бути речі, матеріальні цінності, продукти духовної творчості, особисті нематеріальні блага, а саме: здоров'я, гідність людини, моральність та ін. Так, якщо об'єктом правовідносин є поведінка учасників (наприклад, передача державного майна від одного органу управління іншому або ревізія речей), то предметом адміністративних правовідносин будуть об'єкти матеріального характеру, тобто майно, речі. В управлінні культурою та мистецтвом, охороною здоров'я, справами молоді та спорту предметом цих відносин є культурні та духовні цінності, здоров'я, моральність, тобто чинники нематеріальні.

Підставою виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин є **ю р и д и ч н і ф а к т и**. Це дії та події.

Під діями розуміють факти, які виникають за волею людей. Вони можуть бути як правомірними, так і неправомірними.

Правомірні дії відповідають вимогам адміністративно-правових норм. До правомірних дій, що породжують адміністративно-правові відносини, належать акти управління — укази і розпорядження Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів та ін. Для державного управління найбільш характерними є юридичні акти, які мають індивідуальний характер, оскільки вони породжують конкретні адміністративно-правові відносини безпосередньо (наприклад, Указом Президента України громадянина призначено заступником міністра освіти і науки України, що безпосередньо породжує адміністративно-правові відносини між особою, призначеною на цю посаду, та іншими працівниками Міністерства освіти і науки України). Адміністративно-правові відносини виникають також у зв'язку з діями окремих громадян і посадових осіб, наприклад, у разі звернення громадянина зі скаргою на дії посадової особи. Крім цього, юридичним фактом, що призводить до виникнення адміністративно-правових відносин, може бути бездіяльність.

Неправомірні дії — це правопорушення, проступки, що тягнуть за собою застосування заходів примусового впливу. До неправомірних дій належать правопорушення, в тому числі адміністративні та дисциплінарні, за які настає відповідальність, наприклад, адміністративна відповідальність за ухилення від виконання законних вимог прокурора або невиконання розпорядження державного чи іншого органу про працевлаштування. Вчинення правопорушення тягне за собою виникнення певного кола правовідносин, пов'язаних із застосуванням норм матеріального та процесуального адміністративного права.

Адміністративно-правові відносини виникають не тільки в результаті діяльності людей, а й у разі виникнення подій. *Події* — це

Адміністративно-правові відносини

явища, що не залежать від волі людей, але призводять до певних правових наслідків. Наприклад, до подій належать стихійні лиха (повені, землетруси, пожежі, епідемії, епізоотії тощо).

Адміністративно-правові відносини характеризуються усіма ознаками правових відносин, але, крім цього, мають деякі особливості, які полягають у тому, що:

1) адміністративно-правові відносини складаються у сфері управління, тобто в повсякденній практичній реалізації завдань і функцій держави щодо здійснення управління господарським, соціально-культурним будівництвом, адміністративно-політичною сферою, іншою управлінською діяльністю;

2) в усіх відносинах однією із сторін обов'язково є орган виконавчої влади (державного управління) або громадська організація, наділена державно-владними повноваженнями;

3) адміністративно-правові відносини — це особливий зв'язок між їх учасниками, один з яких за даних обставин має право вимагати від іншого такої поведінки, яка передбачена адміністративно-правовою нормою;

4) орган управління зобов'язаний реалізувати свої матеріально-правові та процесуальні права, тобто право є одночасно і обов'язком суб'єкта адміністративно-правових відносин;

5) адміністративно-правові відносини можуть виникнути за ініціативою будь-якого суб'єкта адміністративного права, але згода іншої сторони не є обов'язковою умовою для їх виникнення;

6) порушення однією із сторін своїх обов'язків зумовлює її відповідальність не перед іншою стороною, а перед державою в особі її компетентних органів;

7) адміністративно-правові відносини, що виникають між органами виконавчої влади та іншими суб'єктами адміністративного права, не завжди є відносинами, які здійснюються за методом влади та підпорядкування. Ці відносини можуть реалізовуватися на засадах як влади і підпорядкування, так і рівності сторін, тобто кожна сторона зобов'язана виконувати конкретні вимоги правової норми. Тут завжди має місце подвійний зв'язок: правомочність — обов'язок — правомочність. Наявність взаємних прав і обов'язків є характерною для досить широкого кола адміністративних правовідносин;

8) санкції, що застосовуються до сторін адміністративно-правових відносин за порушення ними своїх прав і обов'язків, — це, як

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

правило, заходи адміністративного примусу, адміністративної та дисциплінарної відповідальності, може настати також матеріальна або кримінальна відповідальність;

9) спори, що виникають між сторонами адміністративно-правових відносин, вирішуються як в адміністративному, так і в судовому порядку. Більшість адміністративно-правових спорів вирішується в адміністративному порядку, тобто уповноваженими на те органами державної виконавчої влади або посадовими особами. Конституцією України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55).

У цілому адміністративно-правові відносини характеризуються двома найважливішими рисами: з одного боку — це форми соціальних відносин, оскільки в них обов'язково беруть участь люди чи їх об'єднання, а з іншого — це форми організаційних відносин, у процесі реалізації яких розв'язуються завдання управлінської діяльності.

§ 2. Види адміністративно-правових відносин

Діапазон управління, здійснюваний виконавчою владою, є багатоаспектним. Відносини, що виникають у результаті управлінської діяльності, відрізняються між собою окремими ознаками, що є підставою для їх класифікації.

Адміністративно-правові відносини поділяють на види: залежно від елемента юридичної норми; за змістом; за характером дій зобов'язаного суб'єкта; залежно від розподілу прав і обов'язків між сторонами; за характером зв'язків між сторонами.

Залежно від елемента юридичної норми (диспозиції або санкції) адміністративні правовідносини поділяють на регулятивні та охоронні.

Регулятивні правовідносини — це правове регулювання організаційних, управлінських відносин у суспільстві, пов'язаних з реалізацією позитивних завдань виконавчої влади. Прикладом таких правовідносин може слугувати постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. «Про створення єдиної державної автоматизованої паспортної системи», якою започатковано організаційну роботу, пов'язану зі створенням єдиної державної автоматизованої паспортної системи. Організація створення такої системи покладена на Міністерство внутрішніх справ України, а загальне керівництво — на Міжвідомчу комісію з координації проведення паспортизації громадян.

Адміністративно-правові відносини

Охоронні правовідносини регулюють правоохоронну діяльність шляхом встановлення правових заборон і застосування до порушників адміністративного примусу, наприклад, заходи адміністративного припинення (затримання правопорушників), адміністративна відповідальність та інші заходи адміністративного впливу.

За змістом адміністративно-правові відносини поділяються на матеріальні та процесуальні.

Матеріальні адміністративно-правові відносини виникають на основі матеріальної норми.

Адміністративно-процесуальні відносини — це відносини, що складаються у зв'язку з вирішенням індивідуальних справ у сфері управління та регулюються адміністративно-процесуальними нормами. Типовим прикладом цього може бути Порядок розгляду звернень громадян у сфері управлінської діяльності (розділ II Закону України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян»¹). Адміністративно-процесуальні норми цього Закону регулюють розгляд пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) і скарг громадян. Адміністративно-процесуальні відносини тут виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян, підприємствами, засобами масової інформації, їх керівниками та іншими посадовими особами і громадянами.

За характером дій зобов'язаного суб'єкта адміністративно-правові відносини можуть бути *активними*, тобто зобов'язаний суб'єкт повинен вчинити певні дії (громадянин, якому виповнилося 16 років, зобов'язаний одержати паспорт, з одержанням повістки з'явитися у військкомат), або *пасивними* — зобов'язаний суб'єкт мусить утриматися від вчинення певних дій (від вчинення правопорушення: дисциплінарного, адміністративного).

Залежно від розподілу прав і обов'язків між сторонами адміністративно-правових відносин вони можуть бути як *односторонні*, так і *двосторонні* (взаємно обумовлені права та обов'язки суб'єктів правовідносин).

За характером зв'язків між сторонами адміністративно-правових відносин останні поділяються на *вертикальні* та *горизонтальні*.

Вертикальні адміністративно-правові відносини — це відносини субординаційного характеру. Вони мають місце там, де одна сто-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

Загальна частина

Розділ I. Державне управління і адміністративне право

рона підпорядкована другій. Це взаємовідносини, які існують між органами виконавчої влади, що стоять вище відносно органів, що стоять нижче (наприклад, відносини Міністерства освіти і науки України з управлінням освіти обласної державної адміністрації). Вертикальні адміністративно-правові відносини існують і тоді, коли одна із сторін, наділена певним обсягом владних повноважень, має право видавати акти, здійснювати приписи, які є обов'язковими для непідпорядкованої сторони. Прикладом таких відносин може бути діяльність органів спеціальної компетенції (санітарна, ветеринарна та інші інспекції). Характерна особливість вертикальних відносин полягає в тому, що в них найбільш виразно виявляється основний метод адміністративно-правового регулювання — метод владної підпорядкованості щодо учасників адміністративних правовідносин. Але адміністративно-правові відносини, як вже вказувалося, не завжди є відносинами, що будуються за методом влади і підпорядкування. Ці відносини виникають і діють на засадах як влади і підпорядкування, так і рівності сторін. В адміністративно-правових відносинах, як правило, правам одних суб'єктів відповідають обов'язки інших і, навпаки, обов'язки одних відповідають правам інших.

Горизонтальні адміністративно-правові відносини є відносинами, що виникають між непідпорядкованими органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами. Іншими словами, це відносини, учасники яких не перебувають у підпорядкуванні один одного (наприклад, відносини, що виникають між органами виконавчої влади і громадянином у зв'язку з призначенням пенсії, розглядом заяви, скарги, тощо).

Захист адміністративно-правових відносин здійснюється в адміністративному та судовому порядку. Спори розглядаються та вирішуються у більшості випадків в адміністративному порядку, тобто безпосередньо розпорядженням уповноваженого на те органу виконавчої влади в позасудовому порядку, в межах адміністративної юрисдикції. Судовий захист адміністративно-правових (як і інших) відносин гарантується Конституцією та іншим законодавством України, а права і свободи людини і громадянина захищаються судом шляхом оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

РОЗДІЛ II

Суб'єкти адміністративного права України

Глава 5

Громадяни

§ 1. Основи адміністративно-правового статусу громадян

Громадяни — найбільша група суб'єктів адміністративно-правових відносин. Конституція України надає перевагу інтересам, правам і свободам громадян перед інтересами, правами і свободами інших учасників правових відносин, виходячи із пріоритету загальнолюдських цінностей. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції України).

Найчастіше особа вступає у відносини з державою у сфері виконавчої влади, де практично реалізуються надані особі Конституцією та законами України права і свободи. Для реалізації деяких прав, свобод та виконання обов'язків важливе значення має громадянство — постійний правовий зв'язок особи та Української держави, що проявляється у їх взаємних правах та обов'язках. Право на громадянство є невід'ємним правом громадянина України, він не може бути позбавлений свого громадянства. Кожна особа має право на громадянство в Україні, яке вона може одержати за певних умов. Громадянство не поєднується з постійними трудовими чи службовими відносинами особи з конкретною організацією.

На всіх осіб, що постійно чи тимчасово перебувають на території України, поширюється юрисдикція Української держави. Проте законодавство у багатьох випадках чітко розмежовує статус громадянина і особи, не ототожнює їх. Громадянин України має більш широкий обсяг прав і обов'язків, ніж особа, яка не пов'язана відносинами громадянства з державою, в тому числі й у сфері захисту

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

(недопустимість видачі громадянина України іноземній державі, захист прав громадян за кордоном та ін.).

Адміністративно-правовий статус громадянина України є складовою частиною його загального статусу, що встановлений Конституцією України, Законом України «Про громадянство України» (в редакції від 16 квітня 1997 р.)¹ та іншими законодавчими актами України.

Громадяни України є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання та інших ознак. Рівноправність громадян України забезпечується в усіх галузях економічного, політичного, соціального і культурного життя. Усі ці конституційні положення підтверджуються законами України про власність, про підприємництво, про підприємства, про землю, про об'єднання громадян та ін.

Правовий статус громадянина включає до себе:

а) основні (невід'ємні) права (або права і свободи людини і громадянина);

б) комплекс прав та обов'язків, що закріплюються Конституцією України, нормами різних галузей права, в тому числі адміністративно-правовими нормами;

в) гарантії реалізації цих прав та обов'язків, а також механізм їх охорони державою.

До основних прав, крім невід'ємних (на життя, здоров'я, честь, гідність та ін.), можна віднести: свободу слова, міграції, зборів, власності, користування засобами транспорту, будовами, політичні права (участь у законодавчій, виконавчій та юрисдикційній діяльності держави) та ін.

Комплекс прав та обов'язків у різних галузях виконавчої діяльності складають права на підприємництво та створення підприємств, на землю, на освіту, на користування досягненнями культури та ін.

Гарантії реалізації цих прав та обов'язків, а також механізм забезпечення їх державою знаходять своє відображення в Конституції та законодавчих актах України.

Адміністративно-правовий статус громадянина України встановлюється обсягом та характером його адміністративної правосуб'єктності, котру складають адміністративна правоздатність та адміністративна дієздатність.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1997 № 23. Ст. 169.

Адміністративна правоздатність — це визнана законом за громадянином фактична можливість бути суб'єктом адміністративного права, мати права та обов'язки адміністративно-правового характеру. Адміністративна правоздатність виникає з моменту народження людини. Її обсяг встановлюється і змінюється за допомогою адміністративно-правових норм. Вона підтверджується документами про громадянство — паспортом громадянина України, а для осіб до 16 років — свідоцтвом про народження.

Правоздатність не може бути обмежена або відчужена, від неї неможливо відмовитись добровільно (оскільки така відмова не має юридичної сили). Правоздатність людини утворює юридичне поняття особи і громадянина. Тільки у випадках, передбачених кримінальним або адміністративним законодавством, громадянин може бути позбавлений якоїсь частини адміністративної правоздатності — права пересування, батьківських прав тощо.

Адміністративна дієздатність є другою складовою частиною адміністративної правосуб'єктності. При цьому адміністративна правоздатність є основою адміністративної дієздатності громадян, оскільки вона складає умови, за яких реалізуються їх суб'єктивні права і обов'язки.

Адміністративна дієздатність — це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати і здійснювати права і виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру. В повному обсязі адміністративна дієздатність виникає з досягненням 18-річного віку. Разом з тим вона виникає і по досягненні 16-річного віку — одержання паспорта та дотримання правил паспортної системи, охорона природи та ін. Адміністративна дієздатність може наставати у деяких випадках і до досягнення 16-річного віку — право на працю.

§ 2. Права та обов'язки громадян у сфері виконавчої влади

Обсяг конкретних суб'єктивних прав та обов'язків пов'язаний з перебігом часу, зміною життєвих умов. Реалізація прав та виконання обов'язків забезпечуються державою через їх юридичне оформлення, а також відповідальністю як самих громадян, так і державних органів, державних службовців за їх дотримання. Важливе значення має захист цих прав з боку громадян через звернення, в тому числі шляхом подання скарги (адміністративної чи судової).

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

За своїм змістом права громадян можна поділити на три групи:

1) на участь у державному управлінні та соціально-політичну активність: право на державну службу, внесення пропозицій, одержання необхідної інформації та документів у встановленій формі, проведення зборів, мітингів, демонстрацій, створення громадських об'єднань чи входження в них та ін.;

2) на одержання допомоги від відповідних компетентних організацій: право на медичну, санітарно-епідеміологічну допомогу, безкоштовне користування благами (бібліотеками, парками і т. ін.), користування транспортом, одержання оплатних та інших послуг;

3) на права, що захищаються: в адміністративному порядку (адміністративна скарга, адміністративно-юрисдикційне провадження), судовому порядку (скарга, позов), особисто громадянином (необхідна оборона).

Взаємодіючи з органами виконавчої влади, громадяни реалізують передусім права: на участь в управлінні; на об'єднання; на проведення мітингів, демонстрацій, зборів; на особисті або колективні звернення до державних органів; на свободу та особисту недоторканність; на недоторканність житла; на пересування; на інформацію; на відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями державних організацій, а також посадових осіб при виконанні ними службових обов'язків.

Обов'язки громадян у сфері державного управління можна розглядати з позицій двох груп.

Перша група — це так звані *абсолютні обов'язки*, які не залежать від конкретних обставин і випливають із норм Основного Закону та законодавчих актів держави. До них належать обов'язки: додержуватися Конституції та законів України, державної дисципліни; охороняти інтереси держави, сприяти зміцненню її могутності та авторитету; захищати Батьківщину; оберігати природу, охороняти її багатства; сплачувати податки; сприяти охороні громадського порядку; оберігати історичні пам'ятки та інші культурні цінності.

Другу групу становлять *відносні обов'язки*, які виникають із правомірних, а у деяких випадках із неправомірних дій, спрямованих на придбання якихось прав чи їх збереження. Такі обов'язки не є постійними — права абітурієнта, власника транспортних засобів, читача бібліотеки та ін. До обов'язків громадян належать і такі, що виникають у зв'язку з правопорушенням (наприклад, сплатити штраф, відшкодувати збитки).

Деякі обов'язки громадян виникають у зв'язку з видом їх діяльності — державні службовці, члени громадських об'єднань та ін. Таким чином, конкретний обсяг обов'язків регулюється багатьма нормативними актами адміністративно-правового характеру, в тому числі статутами, положеннями, кваліфікаційними характеристиками. Невиконання їх обумовлює застосування щодо винних громадян юридичної відповідальності.

§ 3. Звернення громадян

Відповідно до ст. 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Через звернення громадян втілюється у життя один із конституційних принципів — участі громадян в управлінні державними та громадськими справами. Звернення є також важливою формою контролю за законністю діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, забезпечення прав і свобод громадян.

Питання практичної реалізації права на звернення врегульовані Законом України «Про звернення громадян». Забезпечуючи громадянам України можливість на звернення, цей Закон деталізує та розвиває конституційні положення, надаючи громадянам право звертатися не тільки в органи державної влади і органи місцевого самоврядування, а й в об'єднання громадян, установи, організації незалежно від форм власності, на підприємства, в засоби масової інформації, до посадових осіб відповідно з їх функціональними обов'язками щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних і особистих прав та законних інтересів чи їх порушення.

Звернення громадян стосуються різних напрямків діяльності суспільства і держави, але, як правило, вони мають єдину мету — звернути увагу відповідних органів і посадових осіб на необхідність розв'язання проблем, що зачіпають суспільні інтереси або інтереси конкретної особи. Загальними ознаками звернень є те, що вони відображують стан справ у відповідній сфері діяльності і несуть в собі інформацію, яка направляється в державні органи чи органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, на підприємства, в установи, організації.

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

Розгляд звернень громадян, безумовно, породжує правові наслідки, однак слід пам'ятати, що інформація громадян носить емоційний, певною мірою суб'єктивний характер.

Звернення громадян як носії інформації мають важливе значення для вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини і громадянина, державного і господарського будівництва, управління різними галузями і сферами економіки, соціально-культурного будівництва і адміністративно-політичної діяльності. Не може не викликати занепокоєння велика кількість звернень. Так, у 1996 р. в місцеві ради, їх виконавчі органи і державні адміністрації звернулось 4,8 млн людей, у тому числі на особистому прийомі — 2,8 млн осіб¹. У загальному плані можна сказати, що звернення надходять у зв'язку з: а) реалізацією конкретних суб'єктивних прав; б) необхідністю виконання обов'язків; в) бажанням придбати відповідне суб'єктивне право, якого особа не має, але яке вона згідно із законодавством може мати; г) необхідністю сприяння в реалізації суб'єктивного права.

Пропозиції громадян, як правило, спрямовані на вдосконалення різних сторін діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. У скаргах обов'язковим елементом передбачається вказівка на конкретний факт порушення прав і свобод громадян.

Закон (ст. 3) називає три види звернень громадян: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги.

Пропозиція (зауваження) — звернення громадян, де висловлюються поради, рекомендації щодо діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява (клопотання) — звернення громадян з проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією і чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання — письмове звер-

¹ Див.: Голос України. 1997. 10 квіт.

Громадяни

нення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга — звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Відповідно до ст. 4 Закону до рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких:

порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);

створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;

незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Звернення адресуються суб'єктам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

У зверненнях має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. При недотриманні цих вимог звернення повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження (ст. 5).

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду.

Якщо порушені у зверненні питання не входять до повноважень відповідних суб'єктів, воно в термін не більше п'яти днів пересилається за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється заявнику (ст. 7).

Забороняється розголошувати відомості, що містяться в зверненнях. Анонімні звернення не розглядаються. Не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також звернення (скарги), направлені з порушенням термінів подачі — протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням, та звернення осіб, що визнані судом недієздатними (ст. 8).

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

Про наслідки розгляду звернень повідомляються заявники. Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням причин відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Звернення Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто (ст. 15).

Скарги подаються у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства. В разі відсутності вищого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням він може звернутися безпосередньо до суду.

Скарги на рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також на рішення вищих державних органів вирішуються в судовому порядку (ст. 16). В законодавстві України не визначено, які органи належать до вищих.

Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність. В інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб скарга подається їх законними представниками.

До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, якщо громадянин раніше звертався за вирішенням порушених ним питань, а також інші документи, які після розгляду скарги повертаються громадянину.

Пропущений з поважної причини термін подання скарги може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу (ст. 17). Закон не називає причин, які можуть бути визнані поважними.

Права громадянина при розгляді заяви чи скарги та обов'язки суб'єктів, що їх розглядають, закріплені відповідно у ст. 18 і ст. 19 Закону. Звернення громадян розглядаються безоплатно.

Громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до відповідних суб'єктів, має право.

особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;

Громадяни

- знайомитися з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;
- бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;
- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;
- висловлювати усно або письмово вимогу щодо забезпечення дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушення встановленого порядку розгляду звернень.

Органи державної влади і органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;
- на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає заяву чи скаргу;
- скасовувати або змінювати рішення, які оскаржуються, у випадках, передбачених законодавством України;
- забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень;
- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;

вживати заходів щодо припинення неправомірних дій; виявляти та ліквідувати причини і умови, що сприяли порушенням; вживати заходів щодо відшкодування матеріальних збитків та здійснювати інші заходи, передбачені Законом «Про звернення громадян» та іншими законами України.

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, то він може бути подовжений. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів (ст. 20).

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

Особи, винні у порушенні Закону «Про звернення громадян», несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України (ст. 24).

Матеріальні збитки, завдані громадянинові у зв'язку з порушенням вимог закону при розгляді скарги, підлягають відшкодуванню.

У разі задоволення скарги орган або посадова особа, які прийняли неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, обґрунтовані витрати, понесені в зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втрачений за цей час заробіток. Спори з цього питання розглядаються в судовому порядку.

Громадянинові на його вимогу і в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи при розгляді скарги. Розмір відшкодування моральних (немайнових) збитків у грошовому виразі визначається судом (ст. 25).

Звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожечі та інших дій, тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством (ст. 26).

За рішенням суду з громадянина можуть бути стягнуті витрати по перевірці звернень, які містять завідомо неправдиві відомості (ст. 27).

Діловодство щодо звернень громадян ведеться в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України¹ відповідно до Указу Президента України від 19 березня 1997 р. «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення»².

Контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян покладається на органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян здійснюють органи прокуратури (ст. ст. 28, 29).

Дія Закону України «Про звернення громадян» не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінально-процесуальним, цивільним процесуальним та трудовим законодавством.

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1997 № 16 С. 86-89.

² Див.: Там само. № 12. Ч. I. Ст. 111.

Особи, що не є громадянами України і законно перебувають на її території, мають право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачене міжнародними договорами.

25 жовтня 1991 р. для України набув чинності Перший факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Згідно з ст. 1 цього протоколу Україна визнає компетенцію Комітету з прав людини, створеного на підставі частини IV цього Пакту, приймати і розглядати повідомлення від окремих осіб, які стверджують, що вони є жертвами порушень якогось із прав, викладених у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права. Відповідно до цього протоколу Комітет може визнати неприйнятним повідомлення, яке є анонімним або яке, на його думку, являє собою зловживання правом.

§ 4. Адміністративно-правовий статус іноземних громадян та осіб без громадянства

Іноземні громадяни за своїм правовим статусом неістотно відрізняються від осіб без громадянства. Обсяг прав та обов'язків цих суб'єктів вужчий, ніж у громадян України, але за загальним правилом вони користуються тими ж правами і на них покладаються ті ж обов'язки, що й на громадян України. Відмінності пов'язані з відсутністю громадянства у розглядуваній категорії осіб, яке є найважливішим компонентом адміністративно-правового статусу особи.

Правосуб'єктність цих осіб виникає з моменту прибуття в Україну і завершується з часу залишення її території.

Адміністративно-правовий статус іноземних громадян регламентується Законом України від 4 лютого 1994 р. «Про правовий статус іноземців»¹, а також міжнародними угодами. Статус осіб, які не мають громадянства, але перебувають на території України, визначається законодавством України.

Для іноземних громадян та осіб без громадянства обов'язковими є норми Конституції та інших законів України, загальнообов'язкові правила, що стосуються охорони природи, санітарії, пожежної безпеки, громадського порядку, користування транспортними засобами, в'їзду та виїду. Разом з тим ці особи не користуються частиною прав і обов'язків, що складають групу виключних прав і обо-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 23 Ст. 162.

в'язків громадян України (виборче право, право мати паспорт громадянина України та ін.).

У цілому основні обмеження для іноземних громадян і осіб без громадянства зводяться до таких: 1) вони не можуть займати деякі посади (Президента України, судді, перебувати на посадах у складі морських та повітряних екіпажів та ін.); 2) вони не мають доступу до посад державних службовців, діяльність яких пов'язана з державною таємницею; 3) ці особи не можуть служити у Збройних Силах України; 4) для іноземних громадян і осіб без громадянства допускаються обмеження в пересуванні чи перебуванні в окремих місцях; 5) для них встановлені окремі правила паспортного режиму, вступу в навчальні заклади тощо; 6) для іноземних громадян та осіб без громадянства встановлена особлива адміністративна деліктоздатність.

При регулюванні правового статусу іноземних громадян Україна виходить з принципу взаємності, що застосовується у стосунках з іншими державами. Адміністративно-правовий статус осіб, що мають дипломатичні привілеї, визначається крім законодавства України також міжнародними правилами і міжнародними угодами України.

Глава 6

Органи виконавчої влади

§ 1. Поняття, ознаки та правове становище органів виконавчої влади

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний та політичний стан країни. Саме ці органи виступають основним суб'єктом адміністративного права.

В адміністративно-правовій науці під органом виконавчої влади визнається частина державного апарату (організація), яка має

власну структуру та штат службовців і в межах встановленої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя. Це поняття має найбільш вагомі ознаки органів виконавчої влади. Такі органи є державними і разом з органами законодавчої та судової влади складають єдиний державний апарат. Тому органи виконавчої влади мають усі найважливіші ознаки державних органів, але, крім того, вони мають і власні специфічні риси, які обумовлені завданнями та особливим характером державного управління. Органи виконавчої влади створюють і свій власний апарат — апарат державного управління, який належить до числа складних самоврядних систем. Він являє собою цілісне утворення, яке складається з великої кількості різноманітних частин — окремих органів та їх структурних підрозділів.

Органи виконавчої влади реалізують функції держави, виконуючи положення Конституції та законів України, актів Президента України, а також нормативні акти органів державного управління вищого рівня.

Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції — предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу. **Компетенція** — це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло питань, що вирішуються міністерством, визначається у положенні про відповідне міністерство; відомством — у положенні про відповідне відомство).

Кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою (гербовим штампом, бланками з офіційними найменуваннями та ін.). Більшість органів виконавчої влади та методи їх діяльності визначаються Конституцією та законами України, актами Президента України.

Діяльність цих органів має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, бо вони здійснюють свої функції на підставі та на виконання закону. Але, реалізуючи свою компетенцію, викону-

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

ючи положення законів та правових актів інших державних органів, органи виконавчої влади мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань та приймати підзаконні нормативні акти. Отже, в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності органи управління діють юридично-владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, оперативного-виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру.

Будучи частиною державного апарату, органи виконавчої влади мають власну внутрішню структуру та штат службовців. Організаційна структура державного апарату — це поділ цілого на організаційно відокремлені одиниці та мережа управлінських зв'язків у ньому, особлива форма поділу і кооперації управлінської діяльності, стійка схема розподілу його завдань та функцій.

Орган виконавчої влади становить собою організацію — колектив людей — державних службовців, який сформований шляхом їх призначення або конкурсного відбору на посаду для здійснення конкретної виконавчо-розпорядчої діяльності в юридично-владній формі. В рамках колективу даного органу поміж структурними підрозділами і службовцями розподілені повноваження і відповідальність за доручену справу, встановлені та розвиваються різні організаційно-правові зв'язки. Усе це спрямоване на забезпечення ефективної діяльності органів виконавчої влади.

Органи виконавчої влади багато в чому відрізняються від органів законодавчої та судової влади — своїм цільовим призначенням, функціями, характером діяльності, порядком утворення окремих органів та взаємовідносинами між різними органами, складом службовців та порядком заміщення ними посад, формами та методами здійснення своїх юридично-владних повноважень.

Органи виконавчої влади істотно відрізняються від підприємств, об'єднань, установ, організацій, в тому числі й державних. Головне, чим відрізняються органи виконавчої влади від підприємств, об'єднань, установ і організацій, є те, що перші мають державно-владні повноваження, вони керують об'єктами, до числа яких входять і самі підприємства, об'єднання, установи, які знаходяться ззовні їх, виступають від імені держави; а підприємства, об'єднання, зайняті господарською діяльністю, установи — соціальним обслуговуванням, організації (будівельно-монтажні, житлово-експлуатаційні, шляхові та ін.) будують або експлуатують виробничі чи інші об'єкти.

В органах виконавчої влади, починаючи з центральних і закінчуючи місцевими (районними), всі службовці (за винятком обслуговуючого персоналу, який створює тільки умови для нормального функціонування органу) здійснюють різні функції управління, а їх праця є одним із видів управлінської діяльності. На підприємствах, в установах їх працівники виконують різну за характером роботу. Одна (більша) частина працівників зайнята безпосередньо у виробничому процесі або процесі соціального обслуговування, вона виробляє певну продукцію (матеріальні цінності, послуги). Інша, значно менша частина працівників здійснює управлінську, владно-організаційну діяльність. Ця діяльність не є основною для підприємства (установи), але вона забезпечує, створює належні умови для основної — виробничої діяльності або діяльності з соціального обслуговування.

Підприємства (установи) в цілому не виконують управлінських функцій, такі функції виконує спеціально організована група людей, яку називають адміністрацією підприємства (установи).

Дирекція школи, правління акціонерного товариства, головний лікар поліклініки мають адміністративно-владні повноваження, здійснюють виконавчо-розпорядчі функції усередині даного об'єкта, видають індивідуальні та нормативні акти, які є обов'язковими до виконання працівниками цих підприємств, установ.

Ураховуючи саме ці ознаки, адміністрації державних підприємств, установ також відносять до органів державного управління, називають їх при цьому органами безпосереднього управління або органами предметної компетенції.

Наведене дає можливість зробити висновок про те, що **орган виконавчої влади (державного управління)** — це організація, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється у порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати за дорученням держави і покликана у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю.

§ 2. Види органів виконавчої влади

Органи виконавчої влади є численними та різноманітними, що обумовлено безпосередньою спрямованістю виконавчо- розпо-

рядчої діяльності. Для кращого вивчення особливостей організації і діяльності органів державного управління, а також виявлення закономірностей у взаємозв'язках окремих органів здійснюють їх класифікацію, в основу якої кладуться різні критерії. Найбільш важливими з них є територіальний масштаб діяльності, обсяг і характер компетенції, порядок вирішення підвідомчих питань, предмет спрямованості компетенції, становище та місце в системі органів.

Залежно від територіального масштабу діяльності органи виконавчої влади поділяють на чотири групи: центральні, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим (далі — АРК), міжтериторіальні, місцеві.

Центральними є ті органи виконавчої влади, діяльність яких поширюється на всю територію України. Такі органи реалізують державну політику, здійснюють загальне або галузеве управління, спеціальний (функціональний) вплив на об'єкти незалежно від їх місцезнаходження на території України. До них належать: Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

До органів виконавчої влади АРК належать: Рада міністрів АРК, міністерства, республіканські комітети та інші органи виконавчої влади АРК. Вони здійснюють загальне або галузеве управління чи виконують спеціальні функції державного управління об'єктами, які розташовані на території АРК, в межах компетенції, визначеної Конституцією і законами України, Конституцією АРК.

Міжтериторіальні органи охоплюють своєю діяльністю певну частину території України, територію декількох адміністративно-територіальних одиниць або територію, межі якої взагалі не залежать від адміністративно-територіального поділу України. Такі органи забезпечують галузеве управління чи здійснення спеціальних функцій на відповідній частині території України (наприклад, військові напрямки, митниці, управління залізниць тощо).

До місцевих органів виконавчої влади належать ті, повноваження яких поширюються на територію певної адміністративно-територіальної одиниці (області, міста (Київ, Севастополь), району). Вони виконують завдання загального управління та координації чи функції відповідних центральних органів виконавчої влади на території певної області, району, міста. Це місцеві державні адміністрації, місцеві органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, наприклад, Харківська обласна державна адміністрація, Управління Міністерства внутрішніх справ по Харківській області, районний відділ освіти тощо.

Від того, який обсяг і характер компетенції мають органи виконавчої влади, вони поділяються на: органи загальної компетенції, органи галузевої компетенції, органи спеціальної (функціональної) компетенції, органи предметної компетенції.

Органи загальної компетенції — це органи, які в межах підвідомчої їм території здійснюють державне управління та координацію усіх або більшості підпорядкованих чи підконтрольних їм органів галузевої чи функціональної компетенції. Вони несуть відповідальність за стан справ на відповідній території (на всій території України, території АРК, області, району, міста). Тому вони здійснюють загальне керівництво і координацію діяльності органів галузевої та функціональної компетенції, підприємств, установ, організацій та інших об'єктів. До органів загальної компетенції належать: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації.

Органи галузевої компетенції реалізують державну політику у відповідній галузі. Галузь — це поєднання об'єктів управління під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності незалежно від їх географічного розташування. Органами галузевої компетенції є: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури і тим самим керують певною галуззю (Міністерство оборони, Міністерство освіти і науки, Державний комітет України по водному господарству та ін.), а також місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Адміністративна реформа спрямована на зміни в побудові системи міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади і передбачає перехід до використання функціонального принципу утворення міністерств у поєднанні з галузевим принципом у тому разі, коли це обумовлено специфікою відповідних секторів державного управління та поточним станом соціально-економічного розвитку держави. Окремі міністерства можуть бути багатогалузевими або надгалузевими (наприклад, охоплювати такі галузі, як промисловість, сільське господарство, транспорт і зв'язок, енергетика).

Органи спеціальної (функціональної) компетенції забезпечують реалізацію державної політики у певній сфері, здійснюють керівництво з питань, які мають загальний характер для всіх чи багатьох галузей господарства, соціально-культурного будівництва.

Органами предметної компетенції є адміністрації державних підприємств, установ, які керують діяльністю відповідних підприємств, установ.

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

Залежно від порядку вирішення підвідомчих питань органи виконавчої влади поділяються на єдиноначальні та колегіальні.

На чолі *єдиноначального органу* стоїть одна особа — керівник, який має право особисто приймати рішення з усіх основних питань компетенції цього органу. Єдиноначальність забезпечує оперативність керівництва, використання індивідуальних здібностей та досвіду керівників і водночас підвищує їх персональну відповідальність, оскільки на особу керівника лягає відповідальність за діяльність усього органу державного управління. До єдиноначальних належить більшість органів виконавчої влади: міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади.

Проте і в єдиноначальних органах для вирішення найбільш важливих питань створюються колегіальні органи (колегії, науково-технічні, техніко-економічні ради тощо). Вони виконують допоміжні, консультативні функції, оскільки їх рішення затверджуються рішенням керівника або втілюються в життя через рішення керівника.

На чолі *колегіального органу* стоїть група осіб, які входять до складу цього органу, тобто є організаційно і юридично оформленими. Основні питання, які віднесені до компетенції такого органу, обговорюються та вирішуються на засіданнях колективно. Для винесення рішення з обговорюваного питання необхідно мати кворум. Рішення в колегіальних органах частіше за все приймаються абсолютною більшістю голосів, тобто коли за дане рішення проголосувало більше половини присутніх членів органу. Як правило, це пов'язано з великим обсягом їх компетенції та широкими завданнями керівництва, які стосуються багатьох галузей та функцій державного управління. Колегіальність дозволяє правильно вирішувати найбільш складні питання керівництва за участю фахівців, з використанням їх досвіду. Тому до колегіальних органів насамперед належать: Кабінет Міністрів України та Рада міністрів АРК, а також деякі інші органи. Але і в цих органах колегіальність доповнюється єдиноначальністю керівників, які особисто вирішують деякі оперативні організаційні питання діяльності очолюваного ними органу.

Залежно від предмета спрямованості компетенції органи виконавчої влади поділяються на:

а) органи управління господарським виробництвом, економікою та сферою соціального обслуговування: промисловістю, сільським господарством, транспортом, зв'язком, внутрішньою торгівлею, житлово-комунальним господарством та побутовим обслуговуванням населення;

б) органи управління соціальним розвитком і культурою: освітою, охороною здоров'я, фізичною культурою та спортом, розвитком науки, культури, соціальним забезпеченням;

в) органи управління в адміністративно-політичній сфері: обороною, державною безпекою, внутрішніми справами, юстицією, зовнішніми стосунками;

г) органи міжгалузевого управління, які здійснюють функції: ціноутворення, статистики, фінансового регулювання, стандартизації, сертифікації та ін.

Якщо брати за критерій класифікації становище та місце в системі органів виконавчої влади, то вони поділяються на вищі та нижчі. Так, обласна державна адміністрація буде нижчою відносно Кабінету Міністрів України, але вищою відносно районної державної адміністрації. Звідси — підпорядкованість, підконтрольність, підзвітність нижчих органів перед вищими, обов'язковість рішень вищих органів до виконання нижчими.

§ 3. Система органів виконавчої влади та принципи їх побудови

Численні та різноманітні органи виконавчої влади утворюють відповідну систему, ефективність діяльності якої залежить від ступеня упорядкованості, організованості, злагодженості в усіх ланках¹. В єдину систему їх об'єднує зміст діяльності — виконавчо-розпорядчий та спільна основа заснування (утворення) — державна власність. Кожний орган виконавчої влади — від центрального до місцевого — виступає суб'єктом права державної власності, наділяється статусом юридичної особи і водночас вирішує різні питання оперативного управління та охорони цієї власності.

Отже, органи виконавчої влади — не просто спільність однорідних одиниць, а цілісна система, тобто така сукупність, в якій усі складові частини (окремі органи та їх структурні підрозділи) є взаємопов'язаними і водночас складають самостійні підсистеми з своїми особливостями структури, функцій, компетенції.

Побудова цієї системи ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання принципів централізації та

¹ Слово «система» грецького походження і означає порядок, обумовлений планомірним, правильним розташуванням частин цілого.

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

децентралізації, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів залежно від адміністративно-територіального устрою країни. Система органів виконавчої влади утворюється з урахуванням забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, а також здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України.

Побудова та удосконалення системи і підсистем органів виконавчої влади відбуваються з урахуванням необхідності єдиного центру керівництва економічними та соціальними справами на підставі планування, ринкових відносин, рівності усіх форм власності, поєднання галузевого і територіального принципів управління, їх централізації з відповідною самостійністю регіонів та окремих адміністративно-територіальних одиниць, господарською самостійністю підприємств, об'єднань та інших суб'єктів.

Утворення органів виконавчої влади, формування їх системи та її функціонування здійснюються згідно з принципами демократизму і законності. Конституція України надає громадянам право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби визначаються законами України.

Важливою особливістю побудови та функціонування органів виконавчої влади є організаційні зв'язки структурних одиниць системи, що виявляються в розпорядничтві, підпорядкованості, підконтрольності, підзвітності та координації.

Розпорядничтво одного органу управління відносно інших виявляється перш за все в обов'язковості для них його наказів. У свою чергу воно обумовлене *підпорядкованістю* тих чи інших органів

тому, хто розпоряджається. Так, Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання міністерствами та іншими органами виконавчої влади, роботу яких він спрямовує і координує.

Підконтрольність означає, що вся діяльність органів або якийсь їх обсяг перевіряються вищими органами або органом, спеціально створеним для здійснення контролю чи нагляду.

Підзвітність виражається в обов'язку органу інформувати про свою роботу вищий орган, який, керуючись даними звітів, оцінює діяльність підзвітного в цілому чи за окремими напрямками. Так, місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Координація виявляється в об'єднанні координуючим органом підпорядкованих або підконтрольних йому органів для виконання певних завдань.

Як вже зазначалося, система органів виконавчої влади має свої підсистеми, ланки та окремі органи, які відрізняються між собою за певними критеріями. Найбільш важливими з них є обсяг компетенції та територіальний масштаб діяльності. Згідно з цими критеріями до системи органів виконавчої влади входять такі ланки:

Кабінет Міністрів України — вищий орган в системі органів виконавчої влади;

міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади;

органи виконавчої влади АРК;

обласні державні адміністрації, управління, відділи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, управління, відділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в містах;

районні державні адміністрації, відділи та відділення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

адміністрації державних підприємств, установ, організацій.

Система та підсистеми органів виконавчої влади мають відповідні організаційні структури, які відображують взаємозв'язки між окремими ланками системи і підсистем, субординацію по вертикалі та горизонталі, стосунки з вищими органами, підпорядкованими і підконтрольними об'єктами. Оптимальність організаційних структур цієї системи є одним із чинників підвищення ефективності виконавчої влади.

§ 4. Повноваження Президента України у сфері виконавчої влади

Відповідно до розділу V Конституції України Президент України є главою держави. Основні повноваження Президента у сфері виконавчої діяльності закріплені у ст. 106 Конституції України. Деякі повноваження у цій сфері Президент України здійснює за згодою Верховної Ради України, інші — самостійно чи за поданням Прем'єр-міністра України.

За згодою Верховної Ради України Президент України призначає Прем'єр-міністра України; призначає на посади та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову державного комітету телебачення і радіомовлення України.

За поданням Прем'єр-міністра України Президент України призначає членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах; утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Президент України скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів АРК; є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сфері національної безпеки та оборони держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; приймає у разі необхідності рішення про введення в Україн або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайно

екологічної ситуації — з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини. Президент України приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні; здійснює помилування.

Президент України підписує закони, прийняті Верховною Радою України; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України.

На основі та на виконання Конституції та законів України Президент України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. У випадках, передбачених ч. 4 ст. 106 Конституції України, акти Президента України скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

§ 5. Правове становище Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України.

Загальні засади правового становища Кабінету Міністрів України становлені у розділі VI Конституції України. Відповідно до ст. 113 Конституції Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у ст. ст. 85, 87 Конституції України (розгляд і прийняття рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України; вирішення питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та ін.).

Кабінет Міністрів виконує свої функції у сфері виконавчої влади в тісному взаємозв'язку з Президентом України, бере участь у вирішенні тих завдань, які ставить Президент перед Кабінетом Міністрів. Діяльність Кабінету Міністрів України має бути врегульована Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри.

Кабінет Міністрів очолює Прем'єр-міністр, який призначається Президентом України за згодою більш ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається також Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Останній керує його роботою, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою України.

Відповідно до ст. 116 Конституції України на Кабінет Міністрів покладено забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Він вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Кабінет Міністрів забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціально-культурного розвитку України; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи. Кабінет Міністрів забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

Прем'єр-міністр України входить з поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів. Кабінет Міністрів виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

У межах своєї компетенції Кабінет Міністрів видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Ці акти підписує Прем'єр-

міністр України. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України підлягають реєстрації в порядку, встановленому законодавством.

Кабінет Міністрів складає повноваження перед новообраним Президентом України. Прем'єр-міністр, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Президентові України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів за рішенням Президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри. Резолюція недовіри приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Кабінет Міністрів, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістдесят днів.

Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права сумішати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Основні принципи та організація діяльності Кабінету Міністрів України, повноваження щодо здійснення виконавчої влади визначені Конституцією України.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, що приймає рішення після обговорення питань на своїх засіданнях. Про свою діяльність Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість.

Новосформований Кабінет Міністрів України подає на розгляд Верховної Ради України Програму своєї діяльності, яка повинна містити концептуальне викладення стратегії діяльності, засобів та строків виконання завдань Кабінету Міністрів України.

Основні функції та повноваження Кабінету Міністрів України пов'язані зі сферами економіки та фінансів, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зовнішньої політики, національної безпеки та обороноздатності, соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, охорони навколишнього природного середовища, державної служби. Крім функцій, визначених Конституцією та законами України, Кабінет Міністрів виконує також функції, визначені актами Президента України.

Кабінет Міністрів спрямовує, координує і контролює роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах і галузях суспільного і державного життя країни, а також Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України.

Робочим органом Кабінету Міністрів України є урядовий комітет. Постановою Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2000 р. «Про урядові комітети»¹ утворено чотири урядові комітети, а саме: Урядовий комітет економічного розвитку; Урядовий комітет соціального та гуманітарного розвитку; Урядовий комітет з реформування паливно-енергетичного комплексу; Урядовий комітет з реформування аграрного сектору з питань екології, які діють на підставі Загального положення про Урядовий комітет. Основним завданням цих комітетів є формування та реалізація державної політики у відповідній сфері згідно із стратегією, визначеною Кабінетом Міністрів України.

§ 6. Центральні органи виконавчої влади

Конституція України відносить до центральних органів виконавчої влади міністерства та інші органи виконавчої влади. До них належать: державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України (Вища атестаційна комісія, Пенсійний фонд, Головне контрольно-ревізійне управління, Державне казначейство); центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (комітети, адміністрації, служби, комісії, державні комісії, державні департаменти, управління тощо)². У разі необхідності відповідно до Конституції України можуть створюватися й інші центральні органи виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який визначається Конституцією та законами України.

Відповідно до п. 15 ст. 106 та ч. 5 ст. 114 Конституції України Президент України утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади. Вони підпорядковані Кабінету Міністрів, який спрямовує і координує їх роботу.

¹ Див.: Офіційний вісник України. 2000. № 7. Ст. 283.

² Див.: Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України // Уряд. кур'єр. 1999. 17 груд. № 237.

Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України здійснює державну політику у відповідній сфері. У своїй діяльності вони керуються Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також положенням про відповідний центральний орган виконавчої влади.

До системи центральних органів виконавчої влади України належать міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади, утвореним для забезпечення реалізації державної політики у певній сфері діяльності. Керівництво міністерством здійснює міністр. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розробку і впровадження Програми діяльності Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління. Він здійснює управління в цій сфері, спрямовує і координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання.

Державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у певній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет (державну службу) очолює його голова.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання і повноваження, щодо нього може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. «Про систему центральних органів виконавчої влади»¹ з метою вдосконалення структури органів виконавчої влади та підвищення ефективності державно-

¹ Див.: Офіційний вісник України 1999. № 50 Ст 2434

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

го управління утворені нові міністерства та одночасно ліквідовані інші, деякі центральні органи виконавчої влади, наприклад, державні комітети, державні комісії, державні департаменти, приєднані до міністерств або підпорядковані їм. Указом затверджено перелік міністерств державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, схему їх організації та взаємодії (Указ Президента України «Про зміни у структурі державних органів виконавчої влади»¹). Указом Президента України від 12 березня 1996 р. затверджено «Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України»², уточнені загальні правові засади діяльності центральних органів виконавчої влади України в сучасних умовах.

Відповідно до Загального положення міністерства та інші центральні органи виконавчої влади узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, розробляють пропозиції щодо вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносять їх на розгляд Президенту України, Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень міністерства та інші центральні органи виконавчої влади організовують виконання актів законодавства, здійснюють систематичний контроль за їх реалізацією.

Компетенція міністерств та інших органів виконавчої влади визначається галузевими чи міжгалузевими рамками, які у свою чергу залежать від особливостей системи даного центрального органу виконавчої влади. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляють механізм її реалізації; прогнозують розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах; беруть участь у розробленні Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України; готують пропозиції та беруть участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб; розробляють цільові перспективні програми, опрацьовують комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи; реалізують державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей); здійснюють інші функції.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади мають такі права: залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконав-

¹ Див.. Офіційний вісник України. 1999. № 50. Ст. 2435.

² Див. Уряд. кур'єр 1996. № 58-59. С. 5.

чої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до їх компетенції; представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України; одержувати в установленому законодавством порядку від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представницьких органів інформацію, документи, матеріали; скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до їх компетенції; притягати до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів міністерств, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління; самотійно або за участю роботодавців підприємств недержавної форми власності проводити переговори і укладати галузеві угоди з представниками найманих працівників.

У процесі виконання покладених на центральні органи виконавчої влади завдань вони взаємодіють з іншими центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, органами АРК, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, а також з відповідними органами інших держав.

У межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства центральні органи виконавчої влади видають накази, організують і контролюють їх виконання. У випадках, передбачених законодавством, рішення міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади є обов'язковими до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянства.

Нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України відповідно до «Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших органів державної влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи і законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р.¹

Міністерство та інший центральний орган виконавчої влади очолює міністр (керівник), якого призначає Президент України. Міністр (керівник) має заступників, які призначаються відповідно до законодавства. Розподіл обов'язків між заступниками проводить міністр

¹ Див.: ЗПУ України 1993 № 1-2. Ст. 28.

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

(керівник). Він здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності і несе відповідальність перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України за стан справ у цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників міністра (керівника), керівників підрозділів.

Для обговорення найважливіших напрямів діяльності центральних органів виконавчої влади, погодження питань, що вирішуються, та розвитку галузі у міністерстві та інших центральних органах виконавчої влади утворюються колегії у складі міністра (керівника), заступників міністра (керівників) за посадою, а також інших керівних працівників цих органів. До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління міністерства. Рішення колегії проводяться в життя наказами міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у центральних органах виконавчої влади може утворюватись науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців. Склад науково-технічної (наукової) ради і положення про неї затверджує міністр (керівник). Центральними органами виконавчої влади з урахуванням специфіки їх діяльності можуть утворюватись й інші дорадчі та консультативні органи. Склад цих органів і положення про них затверджує міністр (керівник).

Граничну чисельність і фонд оплати праці працівників центрального апарату міністерства та інших центральних органів виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України. Структуру центрального апарату цих органів затверджує віце-прем'єр-міністр України. Штатний розпис центрального апарату міністерства і положення про його структурні підрозділи затверджує міністр (керівник).

Центральні органи виконавчої влади є юридичною особою, мають самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного гербу України і своїм найменуванням.

§ 7. Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим та інших суб'єктів

Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання (ст. 134 Конституції України).

Урядом АРК є Рада міністрів АРК. Голова Ради міністрів АРК призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою АРК за погодженням з Президентом України. Повноваження, порядок формування і діяльності Верховної Ради АРК і Ради міністрів АРК визначаються Конституцією України та законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК з питань, віднесених до її компетенції.

Відповідно до ст. 137 Конституції України АРК здійснює нормативне регулювання з питань: 1) сільського господарства і лісів; 2) меліорації і кар'єрів; 3) громадських робіт, ремесел та промислів; благодійництва; 4) містобудування і житлового господарства; 5) туризму, готельної справи, ярмарків; 6) музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників; 7) транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів; 8) мисливства, рибальства; 9) санітарної і лікарняної служб.

До відання АРК належить:

- 1) призначення виборів депутатів Верховної Ради АРК, затвердження складу виборчої комісії АРК;
- 2) організація та проведення місцевих референдумів;
- 3) управління майном, що належить АРК;
- 4) розроблення, затвердження та виконання бюджету АРК на основі єдиної податкової і бюджетної політики України;
- 5) розроблення, затвердження та реалізація програм АРК з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля — відповідно до загальнодержавних програм;
- 6) визначення статусу місцевостей як курортів; встановлення зон санітарної охорони курортів;
- 7) участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки;
- 8) забезпечення функціонування і розвитку державної та національної мов і культур в АРК; охорона і використання пам'яток історії;
- 9) участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів;
- 10) ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в АРК або в окремих її місцевостях.

Законами України АРК можуть бути делеговані також інші повноваження (ст. 138 Конституції України).

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

Нормативно-правові акти Верховної Ради АРК та рішення Ради міністрів АРК не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі згідно з ст. 118 Конституції України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» здійснюють місцеві державні адміністрації, склад яких формують голови місцевих державних адміністрацій, що призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові обласної чи районної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеві державні адміністрації мають у своїй структурі управління та відділи, які здійснюють функції галузевого та міжгалузевого управління господарською, соціально-культурною та адміністративною діяльністю на відповідній території¹.

На території своєї діяльності місцеві державні адміністрації забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента

¹ Див.: Постанови Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2000 р. «Про примірний перелік управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій» та від 18 травня 2000 р. «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій» // Офіційний вісник України. 2000. № 18. Ст. 745; № 20. Ст. 835.

України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, додержання прав і свобод громадян, законність і правопорядок, підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів, звіти про їх виконання. Важливі функції місцевих державних адміністрацій полягають також у забезпеченні виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку.

Забезпечуючи взаємодію з органами місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації реалізують делеговані їм відповідними радами повноваження та повноваження, що надані їм державою.

Глава 7

Органи місцевого самоврядування

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ та управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення.

Територіальна організація самоврядування в Україні ґрунтується на поєднанні загальнодержавних та місцевих інтересів.

Серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування виділяють їх правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономію.

Правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділені своїми власними повноваженнями, передбаченими Конституцією і чинним законодавством України. У межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій.

Організаційна автономія органів місцевого самоврядування проявляється в їх можливості самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам та забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

органам. Контроль за органами місцевого самоврядування здійснюється лише для забезпечення законності їх дій.

Матеріальна та фінансова автономія органів місцевого самоврядування проявляється в їх праві володіти і розпоряджатися коштами і майном для здійснення своїх функцій та повноважень.

Місцеве самоврядування має свою с и с т е м у, що складається з територіальної громади, сільської, селищної та міської ради, сільського, селищного та міського голови, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, районних та обласних рад.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування — сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

У свою чергу сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Серед «інших» органів місцевої самоорганізації населення Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні»¹, крім будинкових, вуличних, квартальних, називає також форми безпосереднього волевиявлення народу — місцеві референдуми, загальні збори громадян, громадські слухання. Органи місцевого самоврядування села, селища, міста для більш активного здійснення своїх прав та обов'язків можуть також об'єднуватися в асоціації, інші форми добровільних об'єднань.

До органів місцевого самоврядування, таких, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносять районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Органами місцевої влади в АРК Закон України від 17 березня 1995 р. «Про Автономну Республіку Крим»² називає сільські, селищні, районні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи.

Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, яку складають рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси тощо.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

² Див.: Там само. 1995. № 11. Ст. 69.

Вони затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції.

Територіальні громади сіл, селищ та міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Від імені і в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання про утворення і ліквідацію постійних та інших комісій ради; заслуховуються повідомлення депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; скасовуються акти виконавчих органів ради, які не відповідають чинному законодавству; затверджуються програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; приймаються рішення щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затверджуються місцеві програми приватизації; регулюються земельні відносини, відносини по використанню природних ресурсів; затверджуються місцеві містобудівні програми, договори, укладені головами рад від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції, статuti територіальних громад та ін. Ради також створюють постійні та тимчасові комісії з окремих питань.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

Відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. В такому разі держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України.

В свою чергу місцеві ради (обласні та районні) можуть делегувати частину своїх повноважень відповідно обласним та районним державним адміністраціям і контролювати реалізацію цих повноважень. Обласні та районні ради заслуховують звіти голів міських державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про забезпечення бюджету, виконання програм економічного та соціально-культурного розвитку відповідної території, місцевих екологічних програм та з інших питань, які пов'язані з реалізацією місцевою державною адміністрацією повноважень, що делеговані їй радою.

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144 Конституції України).

Все це дає змогу вважати, що органи місцевого самоврядування мають риси, котрі наближають їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють при вирішенні питань місцевого значення.

З питань здійснення повноважень органів виконавчої влади органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Правові акти органів місцевого самоврядування, прийняті з порушенням Конституції та законодавства України, можуть бути зупинені до вирішення питання про їх законність у судовому порядку. Шкода, завдана в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується ними в повному обсязі за рахунок власних коштів.

Місцеві ради підконтрольні також Верховній Раді України, територіальним громадам, суду. Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження місцевої ради можуть бути достроково припинені за рішенням місцевого референдуму в разі, якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції та інших законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом, а також якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у встановлені законом строки, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання

Органи місцевого самоврядування

Питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної ради за рішенням місцевого референдуму може бути порушене сільським, селищним, міським головою, а також не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

За наявності рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради України остання може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради.

До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки (ст. 141 Конституції України).

Сільські, селищні, міські ради та ради районів міста мають свої виконавчі органи — виконавчі комітети. Виконавчий комітет є юридичною особою. Він утворюється радою на строк її повноважень у складі голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою входить також секретар відповідної ради. Кількісний та персональний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою за поданням її голови. Основними структурними підрозділами виконкому є відділи та управління.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчі комітети можуть не створюватися. У цих випадках виконавчо-розпорядчі функції (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює голова ради одноособово.

Виконавчий комітет ради попередньо розглядає проекти місцевих програм соціального, економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень, що виносяться на розгляд відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпоряд-

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

кованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Виконавчий комітет здійснює також окремі повноваження, делеговані йому державою.

Перелічені повноваження належать до загальних повноважень виконавчого комітету. Крім них він має широке коло спеціальних повноважень в окремих напрямках його діяльності: в галузі планування та обліку, бюджету і фінансів, управління комунальною власністю, розвитку місцевого господарства, охорони навколишнього природного середовища, будівництва, житлового господарства, транспорту, зв'язку, соціального обслуговування тощо. Так, виконавчий комітет розробляє і подає на затвердження ради бюджет та звіт про його виконання; забезпечує виконання затверджених радою планів приватизації об'єктів комунальної власності; припиняє або обмежує господарську діяльність підприємств (об'єднань), організацій і установ різних форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону природного середовища; організовує місцеві ринки, сприяє розвитку всіх форм торгівлі; управляє підприємствами та організаціями транспорту і зв'язку, що належать до комунальної власності; реєструє право власності, право користування землею, підприємства, організації і установи, громадські формування; звертається до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування та ін.

Значними повноваженнями чинне законодавство наділяє голів сіл, селищ та міст. Вони обираються відповідною територіальною громадою строком на чотири роки і очолюють раду та її виконавчий комітет. Сільський, селищний, міський голова забезпечує здійснення наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів органів виконавчої влади; організовує роботу відповідної ради та її виконавчого комітету, призначає на посаду та звільняє з посади керівників відділів, управлінь та інших структурних підрозділів ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності і відповідних територіальних громад; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з іншими державними та недержавними органами; звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій, які обмежують права та інтереси територіаль-

ної громади, а також повноваження ради та її органів; укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради; веде особистий прийом громадян та ін.

Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Акти такої форми приймають і виконавчі комітети ради. Рішення ради приймаються на її пленарному засіданні після обговорення більшістю голосів депутатів від загального складу ради (крім деяких випадків, передбачених чинним законодавством). Рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк уведення цих рішень у дію.

Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення.

Глава 8

Державні службовці

§ 1. Поняття, види та принципи державної служби

Державна служба органічно пов'язана з державою, її роллю та місцем у житті суспільства. В діяльності державних службовців реалізуються завдання та функції держави, оскільки кожна посада — це коло службових повноважень, які складають частину компетенції відповідного органу, вона невідривно пов'язана з його структурою і в той же час має на меті організацію особового складу державного органу чи його апарату — державних службовців. Таким чином, якщо державну службу розглядати з огляду на місце, яке вона посідає в державній організації, то вона починається там, де встановлюється посада. Встановлення посад завершує організацію державних органів та їх апарату.

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

Слід відмітити, що державна служба, в свою чергу, залежно від форми діяльності поділяється на види. державна служба в апараті законодавчих органів, державна служба в органах виконавчої влади (органах державного управління та їх апараті), державна служба в судових органах та органах прокуратури. Цим підкреслюється, що державна служба, будучи завжди органічно пов'язаною з державою, в реальній дійсності втілюється у виконання певних завдань і функцій держави — законодавчих, виконавчих, судових, прокурорсько-наглядових; її напрямки фактично відповідають основним формам державної діяльності. Державна служба певною мірою відображує факт суспільного поділу праці, підкреслює різноманітність її видів.

Державний апарат організує виконання державних функцій в політичній, господарській, соціально-культурній та інших сферах. Без нього неможливі цілеспрямований вплив на всі сторони життя суспільства, вирішення найбільш важливих справ державного та громадського життя.

Державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті з метою практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Поняття державної служби поєднує найголовніші елементи змісту службової діяльності: а) державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті, б) вона є частиною або однією із сторін організаційної діяльності держави; в) ця організаційна діяльність спрямована на комплектування особового складу державних органів та інших організацій і правове регулювання роботи державних службовців; г) зміст діяльності державних службовців полягає в практичному виконанні завдань і функцій держави; г) особливість державної служби пов'язана з оплатою праці осіб, що на ній перебувають, з державних коштів.

Важливо підкреслити, що названі елементи вказують також на велику організаторську роль держави у розв'язанні проблем управління різними галузями, оскільки від професійних знань кадрів управління залежить виконання її завдань та функцій.

Закон України «Про державну службу», прийнятий у грудні 1993 р.¹, встановлює основні принципи державної служби, розвиває

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України 1993. № 52. Ст. 490.

конституційне положення про рівне право громадян на доступ до державної служби (ч. 2 ст. 38). В ст. 4 цього Закону встановлено, що право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. В Законі нічого не говориться про можливість та порядок перебування на державній службі в Україні іноземних громадян, досвід яких широко використовується в різних галузях управління.

Основними принципами державної служби є: служіння народу України, демократизм і законність, гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків, дисциплінованість; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування, прав підприємств, установ.

Уперше в законодавстві України про державну службу сформульовано етику поведінки державного службовця, відповідно до якої державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Це має велике як теоретичне, так і практичне значення.

Нині опрацьовується проект Кодексу основних правил поведінки державних службовців.

§ 2. Правове регулювання державної служби

В умовах державотворення в Україні, а відповідно й ускладнення завдань та функцій держави, роль і значення державної служби невпинно зростають. Останнім часом законодавчими та виконавчими органами здійснені певні заходи щодо вдосконалення правового регулювання державно-службових відносин та організації державної служби. Прийнято низку законів та законодавчих актів, що регулюють окремі напрямки державно-службової діяльності: про місцеву державну адміністрацію, про Прикордонні війська України, про Про-

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

куруратуру України, про Збройні Сили України, про освіту, про міліцію України та ін. Усі вони тією чи іншою мірою стосуються питань організації та проходження державної служби у відповідних державних органах. Закон України «Про державну службу» спрямований на врегулювання суспільних відносин, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних, соціальних умов реалізації громадянами права на державну службу. В преамбулі цього Закону встановлено, що він визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті, але зміст Закону дозволяє зробити висновок про те, що він практично регулює діяльність апарату органів виконавчої влади.

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Її основними напрямками є вивчення цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективності роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Для проведення державної політики та функціонального управління державною службою утворено Головне управління державної служби України та Координаційну раду з питань державної служби. Указом Президента України від 24 липня 1995 р. затверджено «Положення про Раду по роботі з кадрами»¹.

На Головне управління державної служби покладаються прогнозування і планування потреб державних органів та їх апарату в кадрах, забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямів політики в сфері державної служби в державних органах та їх апараті, розробка і внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативних актів з питань державної служби, розробка, координація і контроль здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби та вирішення інших питань організації і правового регулювання державної служби.

Оскільки питання функціонування державної служби в державних органах, правове становище яких регулюється спеціальними законами України, вирішуються цими органами, то є важливим створення та функціонування Координаційної ради з питань державної служби для визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів у сфері державної служби, об'єднання зусиль усіх державних органів щодо підвищення ефективності державної служби. По-

¹ Див.: Уряд. кур'єр. 1995. № 111-112. С. 9.

ложення про Координаційну раду з питань державної служби затверджується Кабінетом Міністрів України.

Правовий статус Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів комітетів Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та арбітрів Вищого арбітражного суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України.

Правове становище державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, Служби безпеки, внутрішніх справ та ін., здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України.

У Законі «Про державну службу» відсутні положення, що стосуються регулювання правового статусу керівників, їх заступників, керівників структурних підрозділів та інших посадових осіб державних підприємств і установ. Водночас слід підкреслити, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 квітня 1996 р. посади працівників центрів підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств віднесені до четвертої категорії посад державних службовців.

§ 3. Посада і посадова особа

Державні службовці виконують покладені на них обов'язки на постійній чи тимчасовій основі, на підставі, як правило, конкурсного відбору, залежно від категорії посади. Посада, яку займає державний службовець, визначає зміст його діяльності і правове становище. Від посади залежать обсяг, форми, методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює. Згідно з ст. 2 Закону **посада** — це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Це поняття може бути використане для будь-якого державного органу, структурного підрозділу, їх апарату. На жаль, цього не можна сказати про наведене в Законі поняття посадових осіб, якими відповідно до цього Закону вважаються керівники та заступники керівників держав-

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

них органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Питання про визначення посадової особи має дуже велике значення. Тому наведене вище поняття не може задовольнити теорію і практику з принципових позицій. По-перше, воно є нечітким, оскільки в ньому говориться про державних службовців, на яких законом та іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, а в преамбулі Закону встановлено, що він визначає статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті. По-друге, в цьому понятті говориться про осіб, наділених консультативно-дорадчими функціями. Але ж консультативно-дорадчими функціями можуть бути наділені не тільки посадові, а й інші особи, як практично це і буває. Якщо «консультант» або «радник» не наділений організаційно-розпорядчими, а краще було б сказати — владно-розпорядчими функціями, то він не може бути віднесений до посадових осіб.

Практичне значення поняття «посадова особа» тісно пов'язане з кримінальним законодавством, інститутом адміністративної відповідальності, всіма галузями та сферами управлінської діяльності.

§ 4. Державні службовці, їх види

Закон «Про державну службу» не дає розгорнутого поняття державних службовців, констатуючи, що до них належать особи, які займають посади в державних органах та їх апараті і мають відповідні службові повноваження. Наведене поняття звужує коло осіб, що належать до державних службовців.

У спеціальній літературі державні службовці розглядаються і в широкому розумінні. Відповідно до цього державним службовцем визнається особа, яка в порядку, встановленому правовим актом, займає посаду в державній організації — органі державної влади, на підприємстві, в установі, організації (тільки б вони були засновані на державній власності).

Процес проходження державної служби у сфері виконавчої влади багато в чому залежить від галузі діяльності державного службовця, повноважень та обов'язків окремих службовців. За цими ознаками всі службовці органів державного управління поділяються на види. В теорії адміністративного права та практиці державного уп-

равління найбільш поширеною є класифікація державних службовців на види за владними повноваженнями, які закріплюються як у законодавчих актах, так і в інших правових документах — положеннях, статутах, рішеннях і т. под.

За такою класифікацією виділяють: допоміжний (технічний) персонал, спеціалістів, посадових осіб та представників адміністративної влади.

Діяльність допоміжного персоналу пов'язана з виконанням матеріально-технічних дій (операцій), які не тягнуть за собою юридичних наслідків, але мають велике значення в управлінській практиці, оскільки в процесі такої діяльності готуються умови для здійснення юридично значущих дій. До складу допоміжного персоналу входять: секретарі, діловоди, архіваріуси, лаборанти, стенографісти та ін.

До спеціалістів належать службовці, які мають професійні знання в окремих галузях та здійснюють професійну діяльність. Це лікарі, вчені, агрономи, юрисконсульти та ін. Їх посади не пов'язані з керівною діяльністю і не породжують юридичних наслідків. Лише в окремих випадках їх дії можуть створювати юридичні наслідки, наприклад, викладач приймає іспити, лікар видає лікарняний листок і т. ін.

До посадових осіб, як вже говорилося, належать ті службовці, на яких покладено здійснення організаційно-розпорядчих та контрольно-дорадчих функцій. Їх дії, пов'язані з виконанням цих функцій, завжди тягнуть за собою юридичні наслідки. Вони своїми діями створюють юридичні акти, які здатні породжувати, змінювати, припиняти конкретні юридичні відносини.

До представників адміністративної влади належать службовці, чії дії поширюються на осіб, що їм не підпорядковані (працівники міліції, державних інспекцій, державної контрольно-ревізійної служби та ін.). Вони наділені правом застосовувати адміністративний примус, а деякі з них — і адміністративні стягнення за адміністративні правопорушення.

§ 5. Обов'язки і права державних службовців

У Законі «Про державну службу» закріплені основні обов'язки та права державних службовців. Державні службовці зобов'язані додержуватися Конституції та інших актів законодавства України, забезпечувати ефективну роботу відповідних органів, не допуска-

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

ючи при цьому порушень прав і свобод людини і громадянина, безпосередньо виконувати покладені на них службові обов'язки, зберігати державну таємницю, інформацію про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, постійно вдосконалювати організацію своєї роботи та підвищувати професійну кваліфікацію. Важливим є те, що державний службовець не тільки має право, а й зобов'язаний у разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, невідкладно, в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні — повідомити вищу за посадою особу.

Серед широкого спектру основних прав державних службовців слід відмітити такі, як право на повагу особистої гідності, право на соціальний та правовий захист, право на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання службових обов'язків, право приймати рішення в межах своїх повноважень та ін. Законодавець підкреслює, що конкретні обов'язки та права державних службовців повинні визначатися на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображатися у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Надаючи всім громадянам України рівне право доступу на державну службу, законодавець разом з тим встановлює коло обмежень, що пов'язані з прийняттям на державну службу та проходженням державної служби.

Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, є традиційними — визнання особи у встановленому порядку недієздатною, наявність судимості, що є несумісною із зайняттям посади, безпосередня підпорядкованість або підлеглість особам, які є близькими родичами чи свояками. Законами України для деяких категорій державних службовців можуть встановлюватись й інші обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу.

Відповідно до ст. 16 Закону державний службовець не має права здійснювати дії, передбачені ст. ст. 1, 5 Закону України від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією»¹. До таких дій належать корупційні діяння: незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1995. № 34. Ст. 266.

ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції і перелічені в ст. 5 Закону «Про боротьбу з корупцією». Вони не мають права: сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреними третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працюють, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики); входити самотійно, через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність; відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію та вчиняти інші дії.

Державні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу. Обмеження, пов'язані з проходженням служби окремими категоріями державних службовців, встановлюються виключно законодавчими актами України.

Особи, які претендують на заняття посади в системі державної служби або на виконання інших функцій держави, попереджаються про встановлені щодо них обмеження.

Для зайняття посади державного службовця введено декларування доходів особи, яка претендує на посаду, а особам, що претендують на заняття посад першої і другої категорії (ст. 25 Закону), потрібно надати, крім декларації про доходи, відомості про належні їм та членам їх сімей нерухоме майно, вклади у банках і цінні папери.

Зазначені відомості подаються щорічно і особами, що вже зараховані на державну службу.

§ 6. Проходження державної служби

Зарахування на державну службу здійснюється на конкурсній основі згідно з порядком, що встановлюється відповідним Положенням, затвердженим Кабінетом Міністрів України¹. Дані про вакансії посад державних службовців підлягають публікації та поширенню через засоби масової інформації не пізніше ніж за місяць до проведення конкурсу. Інші процедури прийняття на службу можуть встановлюватися законами України, але при цьому забороняється вимагати від кандидатів на державну службу відомості та документи, подання яких не передбачено законодавством України.

Просування по службі державного службовця, який зарахований до кадрового резерву чи пройшов стажування, а також прийняття на роботу державного службовця, що припинив державну службу в зв'язку з відставкою, може здійснюватися керівником відповідного державного органу без конкурсного відбору.

У практику державного будівництва України законодавчо введений інститут патронатної служби. Зміст його зводиться до того, що всупереч із загальним правилом, коли не можуть бути обраними або прийнятими на посаду в державному органі та його апараті особи, що будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками, керівники вищих державних органів мають право самотійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників, секретарів згідно з штатним розписом і категорією, що відповідає посаді. На такі посади можуть добиратися родичі, свояки, друзі і т. ін. Правом добирати собі на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно із Законом «Про державну службу» наділені Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Кабінету Міністрів України — так зване «політичне» керівництво країни, а також глави місцевих державних адміністрацій².

Громадяни України, які вперше зараховуються на службу, при зарахуванні на державну службу складають присягу, про що робить-

¹ Див.: Положення про порядок проведення конкурсу на замщення вакантних посад державних службовців: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 р. // Офіційний вісник України. 1995. № 3–4.

² Див.: Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Уряду України (Кабінету Міністрів): Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 1995 р. // Офіційний вісник України. 1995. № 2.

ся відповідний запис у трудовій книжці. Текст присяги наводиться в ст. 17 Закону «Про державну службу».

При прийнятті на державну службу для особи, яка претендує на посаду державного службовця, може встановлюватися випробування терміном до шести місяців, а зараховані на службу можуть проходити стажування терміном до двох місяців з метою набуття практичного досвіду та перевірки ділових якостей.

Державні службовці можуть бути відсторонені від виконання повноважень за посадою без рішення відповідних правоохоронних органів. Відсторонення може бути прийняте керівником відповідного державного органу, в якому працює службовець, якщо невиконання службових обов'язків призвело до людських жертв, завдало значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі або об'єднанню громадян. Тривалість відсторонення від виконання повноважень за посадою не повинна перевищувати часу службового розслідування — двох місяців. Якщо правомірність рішення про відсторонення від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування, то воно скасовується. Відсторонення не може бути підставою для звільнення особи з державної служби, переведення на іншу посаду або в інших випадках, які б призвели до зміни правового статусу службовця.

Важливе місце при проходженні державної служби відводиться службовій кар'єрі. Державна служба як правовий інститут становить собою сукупність правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації державної служби та виконання державними службовцями покладених на них завдань. Суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення державної служби, є різноплановими і великими за своїм обсягом. Одні з них складаються в процесі організації державної служби, інші — при практичному її здійсненні.

Процес організації державної служби пов'язаний з встановленням правового статусу конкретної посади, способів заміщення посад на державній службі та умов вступу до неї, а також з підготовкою, підбором та розстановкою кадрів державних службовців, зарахуванням їх на посади.

Законодавство передбачає порядок прийняття та проходження державної служби, вводить категорії посад службовців та ранги, які їм присвоюють, ставлячи їх в основу службової кар'єри.

Посади державних службовців класифікуються з урахуванням організаційно-правового рівня органу, обсягу і характеру компетенції на

конкретній посаді, ролі і місця посади в структурі державного органу. Законом «Про державну службу» встановлено сім категорій посад державних службовців, яким відповідають 15 рангів. При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах конкретної категорії посад відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад державному службовцю присвоюється через два роки. Черговий ранг у межах категорії посад може бути присвоєний достроково за виконання особливо відповідальних завдань. За сумлінну працю державному службовцю може бути присвоєний ранг за межами відповідної категорії посад. Присвоєний ранг зберігається за державним службовцем і у випадках, коли він перейшов на посаду нижчої категорії або залишив державну службу, а потім повернувся до неї. Народним депутатам України, які до обрання перебували на державній службі, час виконання обов'язків народного депутата зараховується до стажу державної служби. Позбавлення рангу допускається лише за вироком суду.

Встановлення категорій посад та рангів державних службовців має велике значення для забезпечення ефективності державної служби, стабільності кадрів, оскільки дозволяє вирішувати багато питань, пов'язаних з підготовкою, підбором, розстановкою кадрів, їх перепідготовкою, підвищенням кваліфікації, просуванням по службі, а також оплатою праці та пенсійним забезпеченням.

Для ефективної та стабільної роботи державної служби, підвищення професійного рівня працівників та підготовки їх на керівні посади важливе значення має формування кадрового резерву, який відповідно до ст. 28 Закону «Про державну службу» формується із спеціалістів місцевого та регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, випускників навчальних закладів відповідного профілю, через підвищення кваліфікації, стажування. Порядок формування і організації роботи з кадровим резервом, наприклад, регулюється Положенням про формування кадрового резерву керівників державних підприємств, установ і організацій від 20 жовтня 1995 р., затвердженим Кабінетом Міністрів України¹.

Невід'ємна частина кадрової роботи — навчання та підвищення кваліфікації державних службовців. Держава здійснює заходи щодо створення умов для навчання та підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (на факультетах) та шляхом самоосвіти.

¹ Див.: ЗПУ України. 1996. № 2. Ст. 75.

Важливе значення для розв'язання проблем комплектування органів виконавчої влади всіх рівнів висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, мають затверджені Указом Президента України «Програма кадрового забезпечення державної служби»¹ та «Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій»². Ці документи передбачають створення єдиної централізованої державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, керівників державних підприємств, установ і організацій. З цією метою формується мережа галузевих навчальних закладів з широкою міжгалузевою і регіональною кооперацією. Консультаційно-методичні функції у цій роботі покладені на Українську академію державного управління при Президентові України та її філії.

У структурі всіх органів виконавчої влади створюються підрозділи або призначаються окремі посадові особи, що займаються питаннями кадрового забезпечення, які здійснюють організаційно-методичне керівництво формуванням кадрового резерву, контроль за виконанням особистих річних планів підвищення кваліфікації фахівців, узагальнюють практику формування кадрового резерву та вносять до керівництва пропозиції щодо його поліпшення.

Відповідальність за стан кадрового забезпечення центральних та місцевих органів виконавчої влади покладається на їх керівників. Контроль за кадровим забезпеченням державної служби з метою проведення дійових заходів щодо додержання вимог Закону «Про державну службу» та інших нормативних актів із зазначених питань центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також розробка практичних рекомендацій, інформаційних та інструктивних матеріалів, спрямованих на подальше вдосконалення роботи з кадрами, здійснюються Головним управлінням державної служби, органами виконавчої влади у підпорядкованих їм структурах.

Результати підвищення кваліфікації є однією з підстав просування по службі.

Законом «Про державну службу» (розділ VI) передбачені підстави припинення державної служби. Крім загальних підстав, встановлених законодавством України про працю, державна служба припиняється в разі порушення умов реалізації права на державну служ-

¹ Див. Праця і зарплата 1995. № 23 С. 2

² Див. Там само С. 5.

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

бу, недодержання вимог, пов'язаних з проходженням державної служби, досягнення державним службовцем граничного віку проходження служби, виявлення чи виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на державній службі, відмови від складання присяги або її порушення, неподання чи подання неправдивих відомостей щодо доходів службовця, відставки для службовців, що займають посади першої або другої категорії.

§ 7. Відповідальність державних службовців

Особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством.

Дисциплінарна відповідальність застосовується до державного службовця за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує орган, в якому він працює. Крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством України про працю (догана та звільнення), до службовців можуть застосовуватися попередження про неповну службу відповідальність та затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби. Рішення про припинення державної служби може бути оскаржено державним службовцем безпосередньо в суді.

Глава 9

Підприємства і установи

§ 1. Поняття, види та правові засади діяльності підприємств і установ

Підприємства і установи — це організації, які виконують економічні, соціально-культурні, адміністративно-політичні та інші функції з метою задоволення матеріальних, духовних та інших по-

Підприємства і установи

реб громадян, суспільства та держави. Вони відрізняються одне від одного за змістом, результатом та метою їх основної діяльності.

Підприємство — *самостійний господарюючий статутний суб'єкт, який має права юридичної особи, здійснює виробничу, науково-дослідницьку та комерційну діяльність з метою одержання відповідного прибутку (доходу).*

Підприємство має самостійний баланс, розрахунковий та інші рахунки в установах банків, печатку, а промислове підприємство — і товарний знак.

Установи виконують соціально-культурні або адміністративно-політичні функції. Їх мета — створення соціальних цінностей, головним чином невиробничого характеру (установи культури, освіти, охорони здоров'я та ін.).

За останні роки різко зросли та збільшуватимуться і надалі кількість та різноманітність підприємств і установ. З'явилися орендні, колективні, акціонерні, приватні (індивідуальні), казенні підприємства. Іноді підприємства виконують окремі функції, характерні для установ, а установи виконують функції підприємства (наприклад, у навчальному закладі можуть функціонувати експериментальний завод або виробничі підрозділи).

Свою діяльність підприємства здійснюють згідно із законами України від 27 березня 1991 р. «Про підприємства в Україні»¹ (зі змінами і доповненнями), від 7 лютого 1991 р. «Про власність»² (зі змінами і доповненнями), від 7 лютого 1991 р. «Про підприємництво»³ (зі змінами і доповненнями), від 19 вересня 1991 р. «Про господарські товариства»⁴ (зі змінами і доповненнями), іншими законами та законодавчими актами України, а також на підставі статуту, що затверджується власником майна за участю трудового колективу.

Діяльність установ регулюється законами України від 23 березня 1996 р. «Про освіту»⁵, від 13 грудня 1991 р. «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності»⁶ (в редакції від 1 грудня 1998 р.), від 27 січня 1995 р. «Про бібліотеки та бібліотечну справу»⁷, іншими законодавчими та правовими актами.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради Української РСР. 1991. № 24. Ст. 202.

² Див.: Там само № 20. Ст. 249.

³ Див.: Там само. № 14. Ст. 168.

⁴ Див. Там само. № 49. Ст. 682.

⁵ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1996. № 21. Ст. 84.

⁶ Див.: Там само. 1992. № 12. Ст. 165; 1999. № 2-3. Ст. 20

⁷ Див.: Там само. 1995. № 7. Ст. 45.

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

Підприємства та установи можна підрозділити на види за різними підставами:

залежно від форм власності — на індивідуальні (засновані на особистій власності фізичної особи та виключно на її праці), сімейні (засновані на особистій власності та на праці громадян — членів однієї сім'ї, які проживають разом), приватні (засновані на власності окремого громадянина), колективні (засновані на власності трудового колективу підприємства, кооперативу, іншого статутного товариства, громадської чи релігійної організації), державні комунальні (засновані на власності адміністративно-територіальних одиниць), державні, в тому числі казенні (засновані на державній власності), спільні (засновані на базі об'єднання майна різних власників, у тому числі іноземних власників);

залежно від принципу внутрішньої правової організації — на акціонерні товариства (відкритого і закритого типу), товариства з обмеженою відповідальністю, повні товариства, командитні товариства.

Можуть діяти й інші види підприємств, у тому числі орендні, створення яких не суперечить законодавчим актам України.

Підприємства можуть об'єднуватися в асоціації, корпорації, консорціуми, концерни та інші об'єднання за галузевим, територіальним та іншими принципами.

Залежно від галузевої виробничо-технологічної спеціалізації розрізняють такі форми підприємств:

промислові — заводи, фабрики, комбінати, шахти, родовища та ін.;
сільськогосподарські — колективні сільськогосподарські підприємства (КСП), фермерські господарства, приватні, приватно-орендні підприємства тощо;

транспортні — залізничного транспорту (управління, відділи залізниць, станції, депо); водного транспорту (пароплавства, порти); цивільної авіації (об'єднання, аеродроми, аеропорти, авіалінії); автотранспорту (автокомбінати); територіальні управління трубопроводного транспорту тощо;

будівельні — будівельні управління, комбінати тощо;
зв'язку — поштамти, телеграфи, телефонні станції тощо;
торгівлі — універмаги, гастрономи, торговельні будинки, спеціалізовані та фірмові магазини;

житлово-комунальні — житлово-експлуатаційні та ремонтно-експлуатаційні управління, енергомережі, тепломережі та ін.

Установи, які спеціалізуються на виконанні певного виду діяльності, можуть бути державними, недержавними, місцевих органів, індивідуальними. Правові норми, що закріплюють їх види, містяться в різноманітних правових актах, які регулюють відносини в окремих галузях та сферах соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності, культури, освіти, охорони здоров'я, закордонних справ, спорту тощо, наприклад, у Законі України від 24 грудня 1993 р. «Про Національний архівний фонд і архівні установи»¹ та ін.

Управління підприємствами і установами здійснюється згідно з принципами, на яких вони були засновані. Розрізняють підприємства і організації, що управляються безпосередньо власником, і такі, що управляються уповноваженими власником органами. Управління може здійснюватися за принципом колегіальності або єдиноначальності. Власник наймає (призначає) керівника підприємства чи установи через укладання контракту (договору, угоди), в якому визначаються права, строки найняття, обов'язки і відповідальність керівника підприємства перед власником та трудовим колективом, умови його матеріального забезпечення і звільнення з посади з урахуванням гарантій, передбачених контрактом та законодавством України. Керівник підприємства чи установи є уповноваженим власника. Він наділений відповідними повноваженнями і несе перед власником відповідальність за виконання доручених йому функцій.

Керівник підприємства самостійно вирішує питання діяльності підприємства, а у випадках, передбачених законодавством, здійснює це за участю трудового колективу та профспілкових комітетів.

§ 2. Правове становище підприємств і установ, їх адміністрації

Серед суб'єктів адміністративного права підприємства і установи посідають особливе місце, оскільки через їх діяльність держава і суспільство здійснюють свої зовнішні та внутрішні завдання. Без нормального функціонування підприємств і установ (незалежно від форм власності, на яких вони засновані) неможливо забезпечити суверенітет і економічну незалежність держави, роботу її органів (законодавчих, виконавчих, судових, місцевого самоврядування та ін.), права і свободи громадян, вирішення інших питань у будь-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 15. Ст. 86.

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

якій сфері суспільної чи державної діяльності. Разом з тим підприємства і установи діють не відокремлено від держави і суспільства, вони постійно в тих чи інших формах вступають у взаємовідносини з державними і суспільними інститутами.

Держава в особі її органів проводить політику невтручання в господарсько-оперативну (управлінську) діяльність підприємств і установ, в тому числі державних, але разом з тим не може повністю відмовитися від такого втручання. Це пов'язане з тим, що підприємства і установи діють на відповідній території (у відповідних регіонах), містах, селищах, селах. Вони використовують земельні, водні, природні, енергетичні, людські ресурси, своєю діяльністю впливають на екологічний стан, що в кінцевому результаті позначається на житті, здоров'ї та діяльності людини. Використовуючи відповідні ресурси, підприємства і установи повинні дбати і про їх відновлення, економне використання.

Виконуючи економічні, соціально-культурні, адміністративно-політичні та інші функції з метою задоволення матеріальних і духовних потреб громадян, суспільства і держави, підприємства і установи повинні функціонувати в межах, встановлених державою. Основний напрямок державної діяльності, де підприємства і установи безпосередньо пов'язані з державою та її інститутами, — виконавча влада (від місцевого рівня до центральних органів виконавчої влади) та місцеве самоврядування. У взаємовідносинах з цими суб'єктами держави і суспільства підприємства і установи практично вирішують всі питання — від створення, здійснення своєї діяльності та до її припинення. Крім названих, підприємства і установи вступають в адміністративно-правові відносини з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з приводу: оперативного та бухгалтерського обліку результатів своєї діяльності; статистичної звітності; податків; безпеки виробництва та праці; протипожежної та екологічної безпеки; санітарно-гігієнічних норм і вимог щодо захисту здоров'я їх працівників, населення, споживачів продукції; охорони навколишнього середовища від забруднення та інших шкідливих впливів; відшкодування збитків, завданих нерациональним використанням землі та інших природних ресурсів і забрудненням навколишнього середовища; сплати у відповідних випадках штрафів; створення спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю та організації їх професійної підготовки; проведення непрофільних робіт у разі стихійного лиха; обставин, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями, та ін.

На добровільній договірній основі підприємства беруть участь в роботі по комплексному економічному і соціальному розвитку території, що проводиться державними органами або органами місцевого самоврядування.

Чинне законодавство встановило основи взаємодії підприємств і установ з державою (органами виконавчої влади), а саме: порядок здійснення державної реєстрації та обґрунтування її відмови; перелік видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, а також порядок одержання дозволу (ліцензії) для здійснення такої діяльності; здійснення оперативного та бухгалтерського обліку результатів роботи; ведення статистичної звітності. Незалежно від форм власності, організаційно-правових форм підприємства і установи зобов'язані своєчасно здійснювати природоохоронні заходи, спрямовані на зменшення і компенсацію негативного впливу їх діяльності на природне середовище, здоров'я та власність людей. Відповідно до законодавства України вони несуть відповідальність за додержання вимог і норм щодо охорони, раціонального використання та відновлення до рівня встановлених нормативів земель, вод, надр, лісів, інших природних ресурсів, а також за додержання встановлених нормативів викидів і скидання речовин, які забруднюють навколишнє природне середовище, і розміщення в ньому відходів. Згідно з чинним законодавством діяльність підприємств, які порушили ці норми та вимоги, може бути зупинена частково, тимчасово або припинена повністю. Підприємства і установи зобов'язані додержуватися законодавства про працю, правил безпеки на виробництві, санітарно-гігієнічних норм з охорони здоров'я працівників, населення та споживачів продукції.

Збитки, завдані підприємствам у результаті виконання ними вказівок державних та інших органів або їх посадових осіб, які порушили права підприємств, а також спричинені внаслідок ненавмисного здійснення такими органами або їх посадовими особами передбачених законодавством обов'язків щодо підприємств, підлягають відшкодуванню за їх рахунок. Разом з цим уповноважені державні органи, які здійснюють контроль за додержанням підприємствами і установами відповідного законодавства в цій частині, можуть втручатися в їх діяльність і вживати щодо порушників заходів примусового впливу, передбачених законом.

У нормах права, які встановлюють адміністративно-правовий статус підприємств і установ, принциповим моментом є форма влас-

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

ності, оскільки поряд з положенням законодавства про те, що незалежно від виду власності і організаційно-правових форм підприємствам гарантуються рівні умови діяльності, їх адміністративно-правовий статус має свої особливості. Так, діяльність по виготовленню і реалізації наркотиків, зброї і вибухових речовин, а також цінних паперів і грошових знаків можуть здійснювати тільки державні підприємства, а проведення ломбардних операцій — також товариства з розширеною відповідальністю. До відання державних органів належать заснування, ліквідація і реорганізація державних підприємств, затвердження їх статуту, управління ними, призначення на посаду і звільнення з посади їх керівників, укладання та розірвання з ними контрактів.

Свої особливості мають створення, ліквідація, реорганізація, управління та діяльність казенних підприємств¹. Державне підприємство згідно з рішенням Кабінету Міністрів України може бути перетворене у казенне підприємство, яке відповідно до законодавства України не підлягає приватизації. Рішення про перетворення приймається за однією з таких умов: підприємство провадить виробничу або іншу діяльність, яка відповідно до законодавства може здійснюватися тільки державним підприємством; головним споживачем продукції підприємства (більше ніж на 50 %) є держава; підприємство є суб'єктом природних монополій. Казенне підприємство може розпоряджатися закріпленим за ним на праві оперативного управління майном, що є у державній власності і належить до основних фондів підприємства, лише з дозволу органу, уповноваженого управляти відповідним державним майном.

Вплив держави на недержавні підприємства і установи більш обмежений. Роль держави відносно них виявляється у встановленні правових засад діяльності і контролі за їх додержанням. Цей вплив не носить характеру державного управління. Конкретні питання заснування, організації управління, визначення видів діяльності цих підприємств і установ вирішуються засновниками або уповноваженими ними органами. Від форми власності залежить і статус трудових колективів. Трудові колективи державних підприємств мають більш широкі повноваження, пов'язані із затвердженням статуту, внесенням до нього змін і доповнень, визначенням умов найму керівника, виділення із складу підприємства, вступу і виходу з об'єднання підприємств, оренди, викупу майна тощо.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України 1998. № 24. Ст 138.

Підприємства і установи

Державний вплив на вибір напрямів та обсягів використання прибутку (доходу) може здійснюватися лише через податки, податкові пільги, а також економічні санкції відповідно до чинного законодавства. (Порядок використання чистого прибутку казенного підприємства визначає орган, який уповноважений управляти цим підприємством, шляхом встановлення обов'язкових нормативів такого прибутку.) Держава гарантує додержання прав і законних інтересів підприємства. Втручання в господарську та іншу діяльність підприємства з боку державних, громадських і кооперативних органів, політичних партій і рухів не допускається, крім випадків, передбачених законодавством.

Органом управління підприємством, установою є адміністрація. Незалежно від виду, форми власності і господарювання керівник, його заступники, керівники апарату управління і структурних підрозділів, рада, правління, дирекція (у командитному товаристві — учасники з повною відповідальністю) здійснюють функції оперативного управління підприємством, установою. Адміністрація діє в межах повноважень підприємства, установи, реалізуючи їх у вирішенні внутрішніх питань даного об'єкта та у зовнішніх зв'язках. Маючи усі необхідні розпорядчі повноваження юридично-владного характеру, вона забезпечує інтереси власника та держави. Очолює адміністрацію одноособовий керівник (директор, начальник, ректор і т. д.).

Керівник підприємства, установи має певні повноваження по представництву, розпорядженню майном, коштами, комплектуванню та розстановці кадрів, організації роботи. Керівник встановлює склад і обсяг відомостей, що становлять комерційну таємницю, порядок їх захисту. Діючи від імені підприємства, він захищає його інтереси, укладає господарські та трудові угоди, розпоряджається майном, відкриває в банках розрахунковий та інші рахунки, видає доручення, затверджує штати, видає накази, обов'язкові для всіх працівників. Заступники керівника підприємства, керівники та спеціалісти підрозділів апарату управління і структурних підрозділів (цехів, відділів, дільниць, ферм та ін.) призначаються на посаду і звільняються з посади керівником підприємства. Органом управління казенним підприємством є міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Вони призначають на посаду та звільняють з посади керівника казенного підприємства за погодженням з Кабінетом Міністрів України.

§ 3. Порядок утворення та припинення діяльності підприємств і установ

Підприємства і установи створюються згідно з рішенням власника (власників) або уповноважених ним органів. У випадках, передбачених законодавством, вони можуть створюватися за рішенням трудового колективу, наприклад, про виділення зі складу підприємства одного чи кількох структурних підрозділів для утворення нового підприємства, про вступ до об'єднання, про оренду. Згідно з антимонопольним законодавством підприємство може бути утворене внаслідок примусового розділу підприємства-монополіста.

Засновницькі документи (статут, рішення про утворення або договір засновників) повинні містити відомості про вид, предмет та мету діяльності підприємства, склад засновників і учасників, назву та місце знаходження, розмір і порядок утворення статутного фонду, органи управління, умови реорганізації та припинення діяльності підприємства. Подається також реєстраційна картка, яка одночасно є заявою про державну реєстрацію.

Чинним законодавством можуть бути передбачені й інші вимоги щодо відомостей, які подаються в засновницьких документах (наприклад, статuti акціонерних товариств мають містити відомості про види акцій, які вони випускають; засновницькі документи товариств з обмеженою відповідальністю — відомості про розмір частки кожного з учасників, розмір, склад та порядок внесення ними внесків). Якщо засновником чи одним із засновників суб'єкта підприємницької діяльності є юридична особа, її державна реєстрація повинна бути підтверджена свідоцтвом про державну реєстрацію. Якщо це іноземна юридична особа, реєстрація у країні місцезнаходження засвідчується відповідним документом (витягом із торговельного, банківського або судового реєстру тощо). Коли власником є фізична особа, її підпис на документах засвідчується нотаріусом.

Статут підприємства затверджує засновник (засновники), а державного комунального підприємства, заснованого на власності адміністративно-територіальних одиниць, або підприємства, в майні якого частка держави чи місцевого органу складає більше ніж 50 %, — засновник разом з трудовим колективом.

Підприємства і установи підлягають державній реєстрації. З моменту реєстрації вони набувають права юридичної особи. Діяльність незареєстрованого підприємства чи установи забороняється. Відмова у державній реєстрації підприємства може виникнути через порушення порядку створення підприємства, а також у разі невідповідності установчих документів вимогам законодавства. Не допускається відмова у державній реєстрації підприємства з мотивів недоцільності його створення. Відмова у державній реєстрації може бути оскаржена засновниками у суд.

При зміні основних положень статуту чи виду підприємства або установи здійснюється їх перереєстрація в порядку, встановленому для реєстрації.

Діяльність підприємства, установи зупиняється у зв'язку з ліквідацією або реорганізацією (злиттям, приєднанням, поділом, виділенням, перетворенням) за рішенням власника чи органу, уповноваженого його створювати. У випадках, передбачених законодавством, таке рішення приймається власником за участю трудового колективу. В окремих випадках припинення діяльності підприємства, установи підлягає погодженню з місцевими чи антимонопольними органами.

Підприємства і установи ліквідуються у разі визнання їх банкрутами: якщо прийнято рішення про заборону діяльності підприємства через невиконання умов, встановлених законодавством, і в передбачений рішенням строк не забезпечено додержання цих умов, або не змінено вид діяльності; якщо рішенням суду будуть визнані недійсними установчі документи і рішення про створення підприємства; на інших підставах, передбачених законодавством.

Підприємство, установа вважаються реорганізованими або ліквідованими з моменту виключення їх з державного реєстру.

Ліквідацію підприємства, установи здійснює ліквідаційна комісія, створена власником або уповноваженим ним органом, а у разі банкрутства підприємства, установи — судом або арбітражним судом. За їх рішенням ліквідація може проводитися самим підприємством в особі його органу управління.

Власник, суд (арбітражний суд) або орган, уповноважений створювати підприємство, який прийняв рішення про ліквідацію підприємства, встановлює порядок і строки проведення ліквідації, а також строк для заявлення претензій кредиторів, який не може бути менше двох місяців з моменту оголошення про ліквідацію.

Глава 10

Об'єднання громадян

§ 1. Поняття і види об'єднань громадян

Право громадян на свободу передбачено у Загальній декларації прав людини і гарантовано Конституцією та законодавством України.

Стаття 36 Конституції України закріплює право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. При цьому ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій.

Форми суспільної активності громадян виражені в діяльності їх різних об'єднань, тому поняття «об'єднання громадян» є узагальнюючим, що відображує різноманітність цих форм у реальному житті суспільства.

Діяльність об'єднань громадян носить найрізноманітніший характер. Вона може бути спрямована на участь у розробленні державної політики, розвиток науки, культури, відродження духовних цінностей, розв'язання конкретних соціальних проблем окремих категорій та груп громадян, здійснення благодійної діяльності, охорону навколишнього природного середовища, обумовлюватися спільністю професійних та інших інтересів громадян тощо.

Одним з критеріїв класифікації об'єднань громадян може слугувати мета їх діяльності. Так, в Законі України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян»¹ дається чітке визначення різновидів об'єднань громадян — політичних партій та громадських організацій.

Політичною партією є об'єднання громадян — прихильників цілком визначеної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, для яких головною метою є участь у розробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого і регіонального самоврядування та представництво у їх складі.

На відміну від політичної партії громадською організацією є об'єднання громадян, створене для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших інтересів.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 34. Ст. 504.

Об'єднання громадян

Найбільш повну характеристику об'єднань громадян дозволяє дати їх класифікація за організаційно-правовими властивостями, згідно з чим виділяються:

масові об'єднання громадян (політичні партії, творчі спілки, релігійні організації, добровільні товариства, професійні спілки та ін.);

органи громадської самодіяльності (народні дружини по охороні громадського порядку);

органи громадського самоврядування (ради і колективи мікрорайонів, домові, вуличні комітети та ін.).

Об'єднання громадян можуть класифікуватися і за масштабами діяльності. Згідно з цим критерієм можна виділити об'єднання громадян, які діють у масштабах всієї держави, масштабах окремих адміністративно-територіальних одиниць та їх частин, а також об'єднання громадян, діяльність яких носить міжнародний характер і поширюється на територію не тільки України, а й інших держав. При цьому політичні партії діють тільки в державному масштабі. Масштаб діяльності органів громадської самодіяльності та органів громадського самоврядування обмежений кордонами конкретних адміністративно-територіальних одиниць.

Об'єднанням громадян притаманні ознаки, що відрізняють їх від державних організацій. При цьому можна виділити загальні ознаки, характерні для всіх об'єднань громадян, а також окремі специфічні ознаки, притаманні тим чи іншим об'єднанням громадян.

До загальних ознак слід віднести:

1) добровільність об'єднання. Це відображується у добровільності вступу та виходу з об'єднання громадян, методах роботи, сутністю яких є досягнення певної мети внутрішньоорганізаційними методами, особливих формах примусу, з яких найвищою є виключення із членів об'єднання громадян;

2) організаційні заходи, якими в діяльності об'єднань громадян виступають самоврядування та саморегуляція;

3) відсутність у об'єднань громадян внаслідок їх природи державно-владних повноважень (за винятком випадків, коли держава делегує окремі повноваження такого роду і закріплює їх законодавчо, наприклад, закріплення за громадськими інспекторами охорони природи права складати протоколи про адміністративне правопорушення).

Окремими ознаками, характерними для окремих об'єднань громадян, є:

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

1) членство в об'єднанні та відносини членства, що впливають звідси;

2) обов'язковість участі членів об'єднання громадян в його роботі та створенні матеріальної бази об'єднання шляхом внесення членських внесків;

3) наявність статуту об'єднання громадян. Як правило, в діяльності об'єднань громадян відсутні комерційні цілі або одержання прибутку. Виняток становить лише діяльність кооперативних організацій. Крім того, допускається господарська або інша комерційна діяльність об'єднань громадян для виконання їх статутних завдань та цілей.

Взаємовідносини держави та об'єднань громадян носять виключно правовий характер. Це проявляється в законодавчому закріпленні правового статусу об'єднань громадян низкою нормативно-правових актів. Основними серед них є Закон України «Про об'єднання громадян», а також закони України «Про свободу совісті та релігійні організації»¹, «Про профспілки»². Діяльність деяких об'єднань громадян, в тому числі кооперативних організацій, комерційних фондів, органів громадської самодіяльності, регулюється відповідними законодавчими актами.

§ 2. Адміністративно-правовий статус об'єднань громадян

Значною мірою взаємовідносини держави і об'єднань громадян регулюються нормами адміністративного права. Ці норми визначають правовий статус об'єднань громадян, а саме — сукупність прав та обов'язків, які реалізуються у правовідносинах, що виникають між об'єднаннями громадян і суб'єктами виконавчої влади.

Передусім це стосується питань легалізації об'єднань громадян. Іншими словами, держава офіційно визнає об'єднання громадян і оформлює його правове становище. Офіційне визнання об'єднань громадян здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування. Для реєстрації об'єднання громадян його засновники подають заяву про це, а також певні документи, перелік яких визначається законодавством. Крім того, громадські організації можуть легалізувати своє заснування шляхом письмового повідомлення про це відповідних державних органів.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради Української РСР. 1991. № 25. Ст. 28.

² Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1999. № 45. Ст. 397

Об'єднання громадян

Основоположне значення у визначенні правового становища об'єднання громадян має його статут. Він повинен містити: назву, мету та завдання об'єднання; умови і порядок прийому в члени об'єднання та виходу із нього; структуру, порядок створення та діяльності статутних органів об'єднання; права та обов'язки його членів; джерела надходження коштів та порядок здійснення видів діяльності, необхідних для виконання статутних завдань; порядок внесення змін і доповнень в статут; порядок реорганізації або ліквідації об'єднання; юридичну адресу.

Політичні партії та міжнародні громадські організації підлягають обов'язковій реєстрації Міністерством юстиції України, а легалізація громадських організацій здійснюється відповідно Міністерством юстиції України, органами місцевої державної адміністрації, а також виконавчими органами місцевого самоврядування. Відмова в реєстрації об'єднання громадян може бути оскаржена в судовому порядку.

Законом встановлені й певні вимоги до засновників об'єднань громадян. Так, політичні партії можуть створюватися тільки за ініціативою повнолітніх громадян України, які не обмежені судом у дієздатності і не перебувають у місцях позбавлення волі. Що стосується громадських організацій, то їх засновниками, крім громадян України, можуть бути іноземні громадяни та особи без громадянства, яким виповнилося 18 років. Засновниками молодіжних та дитячих організацій можуть бути особи, які досягли 15-річного віку¹.

Важливим чинником, що впливає на адміністративно-правовий статус об'єднань громадян, є встановлення державою обмежень на створення та діяльність об'єднань громадян. Так, не підлягають легалізації такі об'єднання громадян, а діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняється в судовому порядку, якщо їх метою є: зміна насильницьким шляхом конституційного ладу та в будь-якій протизаконній формі порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства, розпалювання між-етнічної, расової та релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, створення воєнізованих формувань.

Держава не втручається в діяльність об'єднань громадян, надаючи їм широку автономію. Проте це не виключає здійснення з боку держави контролю за діяльністю об'єднань громадян. Так, органи,

¹ Див.: Закон України від 1 грудня 1998 р. «Про молодіжні та дитячі громадські організації» // Офіційний вісник України. 1998. № 51. Ст. 1870.

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

що проводять легалізацію об'єднань громадян, здійснюють контроль за додержанням ними положень статуту. Законом закріплено право представників цих органів бути присутніми на заходах, які проводять об'єднання громадян, вимагати необхідні документи та одержувати у необхідних випадках пояснення.

Фінансові органи та органи податкової адміністрації здійснюють контроль за джерелами і розмірами прибутків та інших фінансових надходжень, а також за правильністю сплати об'єднаннями громадян податків. З свого боку об'єднання громадян повинні представляти фінансовим органам декларацію про свої прибутки та витрати.

Контроль за виконанням об'єднаннями громадян чинних норм і стандартів може здійснюватися екологічними, пожежними, санітарно-епідемічними та іншими органами державного нагляду і контролю.

За порушення законодавства об'єднання громадян несуть відповідальність у встановленому законом порядку. Так, до них можуть бути застосовані такі види стягнень, як попередження, штраф, тимчасове припинення їх діяльності. У випадках, передбачених законом, об'єднання громадян може бути примусово розпущене (ліквідоване) на підставі рішення суду.

Для здійснення своєї діяльності об'єднання громадян наділяються широкими правами. Вони можуть виступати учасниками суспільних правовідносин, набувати майнові і немайнові права, брати участь у розробленні державної політики та формуванні органів влади, проводити масові заходи тощо.

§ 3. Законодавче регулювання правового становища релігійних організацій

Здійснення громадянами гарантованої ст. 35 Конституції України свободи світогляду і віросповідання породжує різного роду суспільні відносини, значна частина яких носить правовий характер. Так, закріплене у цій статті право громадян на відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, проведення релігійної діяльності обумовлює створення та діяльність різних релігійних організацій — релігійних товариств, управлінь, центрів, монастирів, релігійних братств, духовних навчальних закладів і т. ін., що становлять собою стійкі організаційні системи з специфічними цілями та конкретними способами їх досягнення.

Основним законодавчим актом, який визначає правове становище релігійних організацій, а також їх взаємовідносини з державою

є Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації». Сутність правового регулювання взаємовідносин держави і релігійних організацій полягає в такому: держава та її органи не користуються методами державно-правового контролю або примусу при визначенні громадянами свого ставлення до релігії, не втручаються у релігійну діяльність організацій віруючих, якщо вона не порушує законів держави та встановленого порядку, не надають релігійним організаціям матеріальної підтримки, не доручають їм виконання будь-яких державних функцій. Разом з тим держава сприяє встановленню відносин взаємної релігійної та світоглядної терпимості і поваги між людьми, охороняє законну діяльність релігійних організацій та право віруючих на відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, здійснює державний контроль за додержанням законодавства України про свободу совісті та релігійні організації. У свою чергу, релігійні організації позбавлені права втручатися у справи держави, брати участь у діяльності політичних партій, висувати кандидатів до органів державної влади. Ці організації займаються питаннями, пов'язаними із задоволенням релігійних потреб громадян. При цьому релігійні організації мають право на участь у суспільному житті та використанні засобів масової інформації нарівні з об'єднаннями громадян.

Для одержання релігійною організацією права юридичної особи необхідна її державна реєстрація. Засновники релігійної організації — віруючі повнолітні громадяни у кількості не менше 10 чоловік — подають заяву про реєстрацію та статут релігійної організації у відповідний державний орган, який зобов'язаний у місячний термін прийняти рішення про реєстрацію.

Статут релігійної організації приймається на загальних зборах віруючих громадян і має низку важливих особливостей. Зокрема, у статуті наводяться відомості про вид релігійної організації, її місце знаходження, майновий стан, права релігійної організації на заснування підприємства, засобів масової інформації, створення навчальних закладів, порядок вирішення майнових та інших питань у разі припинення діяльності релігійної організації та ін.

Релігійні організації мають право використовувати для своїх потреб споруди та майно, які надаються їм на договірних засадах державними, громадськими організаціями або громадянами.

У власності релігійних організацій можуть знаходитися споруди, предмети культу, об'єкти виробничого, соціального та благо-

Загальна частина

Розділ II. Суб'єкти адміністративного права України

дійного призначення, транспорт, грошові кошти та інше майно, що необхідні їм для забезпечення їх діяльності.

Суб'єктами відповідальності за порушення законодавства про свободу совісті та релігійні організації поряд з посадовими особами державних органів можуть бути також особи, які займають відповідне становище в ієрархії релігійних організацій, та громадяни.

Припинення діяльності релігійних організацій можливе як за рішенням її членів, так і за рішенням суду в разі порушення законодавства України.

РОЗДІЛ III

Функції, форми та методи державного управління

Глава 11

Функції державного управління

§ 1. Поняття функції державного управління

Система державного управління складається із повсякденного здійснення певних функцій. Термін «функція» застосовують для позначення діяльності будь-яких державних органів незалежно від їх мети. Функціонувати — значить діяти, бути в дії, виконувати обов'язки. Функція є і обов'язок, і коло діяльності, і призначення. **Функція управління як поняття** — це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю.

Характер завдань, пов'язаних з управлінням, впливає на сутність управлінських функцій. Завдання, що здійснюються органами державного управління, є вельми різноманітними. Кожна управлінська акція передбачає наявність певної мети та використання для її досягнення відповідних засобів. Сутність та призначення управлінських функцій обумовлені системою соціально-економічних, соціально-політичних та інших чинників, що існують у державі.

Відповідно до ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Змістом виконавчої влади як самостійного виду державної діяльності є комплекс функцій, в яких безпосередньо знаходить свій прояв владно-організуючий зміст державного управління, яке здійснюється в різних процесуальних формах через постійний інформаційний обмін між суб'єктом та об'єктом управління на основі прямих та зворотних зв'язків. Функція управління пов'язує в одне ціле запланований результат, практичну діяльність по виконанню намічених завдань та одержаний результат.

Функції управління — це відносно самостійні та однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт.

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

Отже, функцію державного управління можна визначити як частину управлінської діяльності держави, що здійснюється на основі закону чи іншого правового акта органами виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління.

§ 2. Види функцій державного управління

Функції виконавчої влади, як вже підкреслювалося, є відносно самостійними та універсальними. Існують різні підходи щодо їх класифікації. Їх поділяють на політичні та технічні функції, або функції загального управління і спеціалізовані функції, функції здійснення суверенітету (зовнішнього і внутрішнього), економічні, соціальні, соціально-виховні функції тощо.

Найбільш поширеною у вітчизняній літературі є класифікація функцій державного управління на загальні, спеціальні та допоміжні.

Загальні функції справляють об'єктивно необхідний вплив на певні процеси, що відбуваються в господарській, політичній, соціально-культурній та інших сферах. Ці функції є основними, притаманними будь-якому управлінню, незалежно від того, на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються. Загальними функціями державного управління є прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль. Ця класифікація побудована на підставі внутрішньої технології управлінської діяльності.

Функція прогнозування. Необхідність у прогнозуванні впливає із самої природи державного управління, бо воно має розв'язувати як повсякденні завдання, так і перспективні проблеми. Прогнозування — це наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів, притаманних суб'єкту і об'єкту управління. Прогнозування обумовлене також характером об'єкта управління, що відрізняється значною динамічністю. Не можна здійснювати управлінські дії без знання їх наслідків. Тому управлінська система повинна бути прогнозованою. Державне управління покликане вирішувати довгострокові, перспективні завдання, розв'язання яких відбуватиметься в умовах певної невизначеності, якщо органи виконавчої влади не матимуть прогнозів. В управлінському процесі прогнозування використовується і як функція, і як принцип, і як метод управління. Тому

Функції державного управління

органи виконавчої влади повинні розробляти прогнози, управляти ними, вирішувати свої завдання на їх підставі.

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 та ін.), розробленні програм, за допомогою яких повинна бути досягнута мета. Шлях реалізації функції планування має такий схематичний вигляд: необхідність — завдання — функція — рішення (мета). Методика планування ґрунтується на принципах науковості, комплексності, багатоваріантності рішень, виборі оптимального варіанту, нормативності та ін.

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 в тому, що це єдина функція, яка забезпечує взаємозв'язок і ефективність всіх інших функцій управління. Зміст функції організації включає створення органів управління, побудову структури апарату управління, формування управлінських підрозділів, ланок, розроблення положень про органи управління, встановлення взаємозв'язків між управлінськими структурами, підбір та розстановку кадрів та ін. Організація означає також реорганізацію та ліквідацію органів управління, підприємств, установ.

Завдяки *функції регулювання* досягається необхідний стан упорядкування та стійкості системи управління. Регулювання охоплює головним чином поточні заходи щодо будь-яких відхилень від завдань та заданих програм. За допомогою регулювання здійснюються безпосереднє керівництво, поведінка керованих об'єктів. Під впливом регулювання управлінські процеси відбуваються у заданому напрямку та відповідно до встановленої програми. Необхідність оперативного регулювання обумовлена виключно мобільністю самого управління. Здатність управлінської системи самостійно зберігати рівновагу щодо збурюючих впливів (відхилень) є результатом здійснення функції регулювання.

Координація як функція забезпечує узгодження діяльності систем управління. Завдяки координуванню узгоджуються дії не тільки керівників усередині управлінської ланки, а й дії керівників інших управлінських структур.

Функція обліку пов'язана зі збиранням, передачею, зберіганням та переробленням даних, реєстрацією і групуванням відомостей про

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

діяльність системи управління, наявність та витрати ресурсів і т. ін. Облік є передумовою контролю.

Функція контролю має свої особливості відносно всіх інших функцій. Так, якщо планування ставить завдання, організація приводить систему управління в стан можливості виконання цього завдання, то контроль характеризується універсальністю стосовно управлінської системи. Контроль покликаний постійно надавати інформацію про дійсний стан справи щодо виконання завдань.

Контроль починається з одержання інформації про дійсний стан керованого об'єкта та закінчується прийняттям рішень, які передбачають відповідну корекцію в системі управління для досягнення запланованої мети. Контроль ґрунтується на принципі зворотних зв'язків, які існують при будь-якій взаємодії суб'єкта і об'єкта в системі управління. Кожна загальна функція управління перебуває у взаємозв'язку з іншими.

Розглянуті загальні функції управління необхідні для здійснення державного управління як на загальнодержавному, так і на регіональних, місцевих, галузевих рівнях.

Спеціальні функції характеризують особливості конкретного суб'єкта чи об'єкта управління.

До основних спеціальних функцій державного управління, що здійснюються на вищому рівні вищим органом (Кабінетом Міністрів України), у системі органів виконавчої влади належать:

забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави;

розроблення проекту Закону про Державний бюджет та забезпечення його виконання;

розроблення і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку держави та інші, перелічені в ст. 116 Конституції України.

Спеціальні управлінські функції здійснює Президент України як глава держави. Серед них такі: керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах та при міжнародних організаціях; призначення за поданням Прем'єр-міністра членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних організацій та припинення їх повноважень на цих посадах (розстановка кадрів); прийняття у разі необхідності рішення про введення в державі або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності

окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; присвоєння вищих військових звань і класних чинів, нагородження державними нагородами; встановлення президентських відзнак і нагородження ними та ін.

Розмежування функцій існує й на нижчих рівнях державної виконавчої влади. Так, місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують здійснення таких основних функцій: виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; підтримання законності та правопорядку; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку; програм охорони довкілля; підготовка та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів; взаємодія з органами місцевого самоврядування; реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Управлінські функції в АРК здійснюються на підставі розділу X Конституції України, особливо ст. ст. 134, 136, 138. Розмежування функцій здійснюється також на усіх рівнях галузевих систем управління.

Перелік основних спеціальних функцій виконавчої влади свідчить про те, що вони є численними та різноманітними, але разом з тим взаємопов'язаними як завдання, що розв'язуються органами управління. Порівняння загальних функцій зі спеціальними приводить до висновку, що перші пов'язані з процесами державного управління, тобто проявляються у будь-яких взаємодіях відповідних керуючих та керованих систем. Зміст же спеціальних функцій становлять не загальні закономірності, а особливості взаємодії конкретних суб'єктів та об'єктів державного управління.

Спеціальні функції можна згрупувати за типами основних завдань (особливо на вищому рівні): це добір кадрів та їх розстановка, складання бюджету, здійснення довгострокових цілей та подолання кризових ситуацій. Особливо велике значення в діяльності виконавчої влади надається прийняттю і здійсненню довгострокових цілей, тоді як кадрова та бюджетна політика належить до категорії засобів, але не мети. Такий напрям діяльності виконавчої влади, як подолання кризових ситуацій, є особливим. Маються на увазі будь-які кризи — загальнонаціональні чи місцеві, від стихійного лиха (землетруси, повені) до загального страйку, проблеми та події, які можуть порушити громадський порядок, суспільну безпеку (наприклад, спори про благоустрій в тій чи іншій місцевості, захоплення заручників терористами, викрадення літа-

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

ка, неприпустимий тиск з боку іншої держави на інтереси нашої держави та інші конфліктні ситуації). Особливість кризових ситуацій полягає в тому, що рішення повинні бути швидкими, оперативними, наочними, такими, що стосуються різних органів управління, установ, підприємств, які в цій ситуації координують свої дії. Функція координації (зовнішня) у подібних ситуаціях є домінуючою.

Спеціальні функції (як найчисленніші) поділяються на види залежно від сфер управління. Така специфічність функцій присутня у сферах економіки, соціально-культурній, адміністративно-політичній.

Подальша диференціація функцій, обумовлена особливостями об'єктів управління, відбувається усередині цих сфер управління завдяки допоміжним функціям. Основне їх призначення — забезпечення обслуговування процесів загальних та спеціальних функцій. За їх допомогою створюються необхідні умови для нормальної діяльності управлінських структур.

Така класифікація функцій є найбільш поширеною (хоча вона і суперечлива) не тільки в теорії, а й на практиці управління. За критерієм забезпечення потреб допоміжні функції класифікують за наступними групами: а) у цілепокладаючій організації — прогнозування, стратегічне та поточне планування; б) у необхідних ресурсах — фінансування, матеріально-технічне постачання, транспортне обслуговування, стимулювання, трудові ресурси, кадрове забезпечення; в) у впорядкованості, погодженості в діях — керування, координація, організація, контроль та ін.; г) у постійному вдосконаленні самої системи управління — організація, діагностування, проектування, організаційний розвиток тощо.

Наведене розмежування функцій державного управління має умовний характер, оскільки в дійсності, на практиці вони переплітаються, взаємодіють між собою в єдиній системі впливу суб'єкта на об'єкт управління.

Глава 12

Форми державного управління

§ 1. Поняття форм державного управління

Форма управління — це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань.

Термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, то форми управління — це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність.

Процес реалізації завдань і функцій знаходить свій юридичний вияв у відповідних формах. Форми управлінської діяльності визначаються характером відносин у сфері управління. Вони складаються в процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності. Управлінська діяльність викликає різні наслідки: одні дії призводять до юридичних наслідків, інші — ні.

Форми управлінської діяльності прямо чи опосередковано обумовлені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність виконавчої влади. Вони (форми) закріплюються в Конституції України (ст. 117), законах, положеннях, стандартах. Органи виконавчої влади обирають ті форми, які видаються за даних конкретних умов найбільш виправданими та ефективними. Це означає, що в процесі управлінської діяльності відповідні органи виконавчої влади (посадові особи) на основі чинного законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки (норми права) з питань, що віднесені до їх компетенції. Під час практичного виконання завдань, покладених на апарат управління, вони реалізують розпорядчі повноваження, змістом яких є виконання вимог закону і організація застосування правових норм, а у передбачених законом випадках здійснюють адміністративну юрисдикцію. Ця діяльність органів управління пов'язана з виданням правових актів, які тягнуть за собою певні юридичні наслідки, тобто ведуть до виконання, зміни або припинення адміністративних правовідносин між суб'єктом і об'єктом управління, і є правовими формами.

Здійснення виконавчої влади у правовій формі є виразом того, що повноваження, якими наділені управлінські органи, носять державно-владний характер з точно визначеним способом їх втілення в життя шляхом видання юридичних актів.

Але значна частина діяльності виконавчої влади не втілюється в правову форму, не пов'язана з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин. Ця частина діяльності виконавчої влади є не правовою, а організаційною формою, яка без-

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

посередньо не викликає юридичних наслідків (проведення нарад, інструктування, контроль, добір кадрів тощо). Неправові форми, як правило, є підставою для наступного здійснення виконавчою владою дій юридичного характеру.

Неправові форми здійснення виконавчої влади також можуть виникати після правових форм. Неправові форми управлінської діяльності пов'язані з правом, але в загальному вигляді є опосередкованими. Їх здійснення базується на правовій основі шляхом встановлення загальної процедури, в них також визначаються повноваження суб'єктів управління на їх здійснення. Неправові форми, як і правові, пов'язані з компетенцією органу виконавчої влади та його державно-владними повноваженнями. Відповідний орган виконавчої влади реалізує свою компетенцію шляхом не тільки видання юридичних актів, а й проведення різного роду організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних дій.

Дії органів виконавчої влади (їх посадових осіб) здійснюються в межах їх компетенції і є формами управління. Ці форми управлінської діяльності також поділяються на правові та неправові.

§ 2. Види форм державного управління

Дії органів виконавчої влади можуть бути відповідним чином згруповані, тобто зведені в певні однорідні групи за ознакою загальності чи подібності їх зовнішнього вияву. Всі форми управлінської діяльності безпосередньо чи опосередковано обумовлені відповідними юридичними постановами, за допомогою яких Українська держава регламентує діяльність своєї виконавчої влади.

Конкретні форми державного управління органічно пов'язані з правовими формами діяльності взагалі: *правовстановлюючою, правовиконавчою та правоохоронною*.

На теоретичному рівні питання про форми управлінської діяльності в основному вирішені, якщо не зважати на деякі розбіжності в поглядах на цю проблематику.

Прийнято розрізняти чотири форми управлінської діяльності:

- 1) видання нормативних актів управління;
- 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління;
- 3) проведення організаційних заходів;
- 4) здійснення матеріально-технічних операцій.

Ця класифікація державно-управлінської діяльності становить собою схематичне моделювання реальності, що не виключає певної умовності, оскільки існують й інші види класифікації.

Загальновизнаної класифікації форм управлінської діяльності немає. Є й інший схематичний варіант класифікації форм управлінської діяльності, а саме:

а) правові форми, пов'язані з встановленням та застосуванням норм права, наприклад, видання нормативних та індивідуальних актів управління;

б) неправові форми, тобто проведення тих чи інших управлінських дій, безпосередньо не пов'язаних з прийняттям юридичних актів управління, наприклад, проведення організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних операцій.

Видання нормативних актів управління є особливою формою діяльності органів виконавчої влади, яка передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання закону шляхом встановлення певних правил у сфері державного управління. Встановлення норм права підзаконного характеру в процесі діяльності органів виконавчої влади — це адміністративна нормотворчість, яка здійснюється у формі видання органами виконавчої влади нормативних актів управління. Це викликано тим, що загальні норми та правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всі аспекти життя суспільства, відрегулювати суспільні відносини в усіх подробицях. Тому виникає необхідність у конкретизації та деталізації норм на стадії їх застосування. Конституція та чинне законодавство України є правовою основою для видання актів управління. Відповідно до Конституції в Україні існує дуалізм виконавчої влади. Так, п. 31 ч. 3 ст. 106 Конституції передбачає, що Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Повноваження Президента деталізовані в ст. ст. 106–107 Конституції. Вони стосуються забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави; представлення держави в міжнародних відносинах.

До компетенції Президента належать кадрові призначення (Прем'єр-міністр України і Генеральний прокурор України призначаються за згодою Верховної Ради). Він призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

місцевих державних адміністрацій. Відповідно до законодавства Президент України утворює, реорганізовує та ліквідує органи виконавчої влади; скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів АРК. Президент України підписує закони, прийняті Верховною Радою України, має право вето, і тоді закони, прийняті парламентом, не набувають юридичної сили. Але при повторному розгляді цих законів вето Президента може бути подолане кваліфікованою більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради.

Конституція України (ст. ст. 116–117) наділяє Кабінет Міністрів України широкими повноваженнями, які реалізуються в різних формах і передусім безпосередньо виданням постанов і розпоряджень.

Нормативно-правові акти видаються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади (державними комітетами, службами, департаментами). Виконавчу владу в областях та районах, містах Києві та Севастополі здійснюють державні адміністрації, які видають рішення і розпорядження.

Нормативно-правові акти та рішення Верховної Ради АРК та рішення Ради міністрів АРК не можуть суперечити Конституції та законам України.

Правовий статус адміністрації підприємств і установ передбачає не тільки виконання законів та актів вищих органів виконавчої влади, а й здійснення розпорядництва, яке виявляється у виданні нормативних актів у вигляді наказів, затвердженні посадових інструкцій адміністрацією підприємств, установ, періодичному виданні нормативних актів, що стосуються організації праці, використання техніки, новітніх технологій і т. под.

Конституцією України передбачено місцеве самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи). Органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень (ст. 143) приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144).

Нормативні акти управління адресовані значному або необмеженому колу органів і громадян, виконують важливу роль в організації діяльності виконавчої влади.

Видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління є близьким до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що індивідуальні акти управління встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від норматив-

них тим, що звернені до конкретних суб'єктів управлінських відносин і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноактного їх застосування. Індивідуальними актами є, наприклад, видання наказу про призначення державного службовця на посаду, видача дозволу на носіння зброї, на полювання, на управління транспортними засобами і т. ін.

Для індивідуальних актів управління, так само як і для нормативних, характерними є владність та підзаконність, вторинність відносно закону. Видання нормативних та індивідуальних актів — це основні правові форми здійснення виконавчої влади.

Проведення організаційних заходів є однією з форм управлінської діяльності. Організаційні дії складають необхідний чинник управлінської діяльності в усій системі органів виконавчої влади держави. Ці заходи здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних систем управління. Вони не пов'язані з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій. Організаційні заходи не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративних правовідносин. Різноманітність конкретних форм здійснення організаційних заходів визначається сферою або галуззю управління, особливостями керованих об'єктів, їх специфічного правового статусу. Стосовно органів виконавчої влади безпосередніми організаційними діями можуть бути: а) роз'яснення змісту і мети законодавчих та інших правових актів або тих чи інших заходів; б) інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб); в) розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій і т. под.

Організаційні заходи не фіксуються так точно, як юридичні форми управлінської діяльності. Але як передумови, так і наслідки їх здійснення можуть фіксуватися і юридично. Прикладом цього можуть бути «Основні положення Концепції створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 р.¹

Здійснення матеріально-технічних операцій є найбільш об'ємною частиною діяльності апарату виконавчої влади з боку як її кількості, так і різноманітності. Матеріально-технічні операції носять допоміжний характер. Їх основне призначення — обслуговування самого процесу управління, всіх інших форм управлінської діяльності. Вони створю-

¹ Див.: Уряд. кур'єр. 1997. 13 лют.

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

ють умови для використання інших форм роботи органів виконавчої влади. В узагальненому вигляді матеріально-технічні операції — це підготовка матеріалів для видання юридичних актів, проведення організаційних заходів, провадження діловодства, складання довідок, звітів і т. ін. Зараз при здійсненні матеріально-технічних операцій більш широко використовуються різноманітні засоби організаційної техніки, створюються комплексні інформаційно-аналітичні системи для державних потреб з широким застосуванням комп'ютерних систем.

У спеціальній літературі (як один із поглядів) залежно від призначення та засобів виконання відокремлюються такі матеріально-технічні операції:

а) діловодські (всі операції, які пов'язані з виготовленням документів органами управління і яким притаманні технічний характер листування, передрук, розмноження і т. ін.);

б) безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна, видачу виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення і т. под.);

в) реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів та подій у сфері управління);

г) статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил);

г) інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, дача відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів);

д) по систематизації матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб);

е) інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій в різних ланках державного управління).

§ 3. Правові акти державного управління

Акт державного управління — це офіційний припис, який заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми і тягне за собою певні юридичні наслідки.

Акти управління є різновидом управлінських рішень, за допомогою яких здійснюється управління народногосподарським комплексом, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю держави.

Акт державного управління — це підзаконний акт. Підзаконний характер актів державної виконавчої влади полягає в їх точній відповідності закону. Видання актів управління є частиною управлінської діяльності і одним із видів правових актів держави.

Акти управління спрямовані на досягнення конкретного, оперативного керівництва. За їх допомогою здійснюється реалізація норм права в процесі управлінської діяльності, забезпечується необхідна поведінка учасників адміністративних правовідносин. Акти управління є основою виникнення відповідних правових відносин.

Акти управління встановлюють певні правила поведінки — приписи, дозволення, заборони. Вони захищають права і законні інтереси громадян, державних і недержавних організацій, охороняють державну безпеку і громадський порядок і т. ін. В актах державного управління містяться обов'язкові до виконання приписи, якими на громадян, державні та недержавні організації, посадових осіб покладаються певні правила поведінки: їх права, обов'язки, відповідальність.

Акти управління є односторонньо вольовими актами. Владність цих актів полягає в тому, що згода на їх виконання з боку тих чи інших осіб або організацій, яким вони адресовані, не потрібна. Але це не означає, що всі акти управління носять імперативний характер. Багато в чому адміністративні правовідносини характеризуються тим, що праву однієї сторони відповідає обов'язок іншої, і навпаки. В сучасних умовах існує значна кількість актів виконавчої влади, що містять приписи науково обґрунтованих рекомендацій.

Акти державного управління приймаються суб'єктами управління тільки в межах їх компетенції і у певній формі.

Акти управління залежно від їх зовнішнього прояву є усними, письмовими та конклюдентними. Акти, розраховані на багаторазове застосування, мають письмову форму.

Акти управління мають юридичну природу і є обов'язкові для тих, кому вони адресовані. Виконання актів управління гарантується авторитетом виконавчої влади, а в разі необхідності забезпечується примусовою силою держави.

Акти управління незалежно від змісту повинні носити творчий характер, спрямований на розбудову України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави.

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

Акти органів виконавчої влади діють у системі юридичних актів України. Тому виникає необхідність з'ясувати відмінність актів державного управління від інших юридичних актів — законів, актів правосуддя, прокурорських актів, актів, що діють у сфері цивільно-правових відносин, актів громадських об'єднань та ін.

Відмінність актів державного управління від інших зазначених актів визначається специфікою призначення органів виконавчої влади в загальній системі управлінської діяльності. Згідно з ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Отже, акт державного управління відрізняється від закону тим, що:

- а) в системі правових актів закон має вищу юридичну силу;
- б) будь-який акт державного управління повинен бути виданий на основі закону (безпосередньо чи опосередковано);
- в) ніякий акт державного управління не може скасувати або змінити закон;
- г) закон може скасувати або призупинити дію акта управління;
- г) в разі, якщо акт державного управління суперечить закону, діє закон.

Акти управління за змістом, юридичними властивостями, порядком прийняття, скасування, оскарження, виконання відрізняються від судових актів (рішень, вироків, ухвал). Судові акти — це правова форма вияву правосуддя. Суд застосовує норми права щодо окремих фактів порушення права або спорів. Судові акти завжди є індивідуальними. Це акти застосування норм права відносно окремих осіб, що є учасниками процесу. Такі акти не містять у собі норм права. Акти ж управління вміщують не тільки конкретні приписи, а й нові правові норми, наприклад, Кабінетом Міністрів України 14 серпня 1996 р. затверджено Положення про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади¹, що містить норми, які регулюють атестацію всіх державних службовців за деякими винятками. Судові акти приймаються тільки на підставі закону, а судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. Акти управління приймаються на підставі як закону, так і вказівок вищих органів управління.

¹ Див : ЗПУ України. 1996 № 16 Ст 448

Акти управління відрізняються від цивільно-правових актів за юридичною природою та підставами прийняття. Цивільно-правові акти (двосторонні чи односторонні) завжди є результатом взаємного волевиявлення учасників правовідносин, тоді як акти управління — це односторонні владні волевиявлення, котрі не вимагають згоди іншої сторони. В разі незаконної угоди відповідальність перед державою несуть обидві сторони, а за незаконне прийняття акта державного управління відповідальність несе той, хто його прийняв.

Акти державного управління відрізняються також від актів прокурорського нагляду (протесту, подання, припису, постанови). Акти прокурорського нагляду — це форма реагування прокурора на порушення законності. Вони не мають ні вказівок управлінського характеру, ні норм права.

Від актів громадських організацій, об'єднань громадян (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) акти державного управління відрізняються за своєю юридичною природою.

Об'єднання громадян — недержавні організації, дія їх актів поширюється тільки на членів цієї організації, а їх виконання забезпечується можливостями самої організації. Акти громадських організацій не мають державно-владного характеру. Якщо ж порушуються акти управління, то застосовуються заходи державного примусу. Але коли виконання державних функцій покладається на громадську організацію (наприклад, на товариство захисту прав споживачів), то акти громадських організацій за своєю юридичною природою є аналогічними актам органів державної виконавчої влади.

Акти управління істотно відрізняються від документів, що мають юридичне значення, та від службових документів. Документи, що мають юридичне значення (паспорт, посвідчення, атестат, диплом про закінчення вищого навчального закладу та ін.), не встановлюють, не змінюють та не припиняють правовідносин. Складені за встановленою формою, вони свідчать про певні факти або стани. Акт державного управління завжди спрямований на виконання, зміну або припинення адміністративно-правових відносин.

Службові документи (довідки, акти обстежень, рапорти, доповідні записки, характеристики та ін.) не мають юридичного значення, але вони є джерелами інформації. На підставі службових документів, як і документів, що мають юридичне значення, можуть бути прийняті акти державного управління. Наприклад, на підставі характеристики, складеної на державного службовця, всебічного

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

розгляду виконання основних обов'язків, професійного рівня працівника та його ділових якостей атестаційна комісія приймає одне з таких рішень: відповідає займаній посаді; відповідає займаній посаді в разі виконання певних умов (здобуття освіти, проходження перепідготовки, стажування на відповідній посаді, вивчення іноземної мови тощо); не відповідає займаній посаді.

Юридичне значення актів державного управління є багатозначним, носить різноманітний характер залежно від мети та змісту актів. Вони істотно впливають на здійснення завдань і функцій Української держави, що є однією з найбільших за обсягом частин державної діяльності. Акти державного управління видаються органами виконавчої влади для здійснення безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Вони відіграють важливу роль у практичному здійсненні організаційних заходів, які розробляються органами управління, оскільки встановлюють обов'язки виконувати їх приписи. Прикладом таких заходів на загальнодержавному рівні є «Основні положення Концепції створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи», які визначають шляхи, методи та засоби створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи як найважливішої складової частини Державного реєстру населення, побудованого не за існуючим дозвільним принципом — пропискою, а за принципом реєстрації громадян за обраним за бажанням місцем постійного проживання та їх документування із запровадженням єдиних документів, що посвідчують особу громадянина України — паспортів, а також організації різноманітної аналітико-довідкової роботи. Метою створення цієї системи є:

реалізація державної політики стосовно використання кожним громадянином всіх конституційних можливостей щодо участі у життєдіяльності держави і суспільства;

вдосконалення механізму виконання Конституції України, законів України «Про громадянство України», «Про органи реєстрації актів громадянського стану», «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» та «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», постанов Верховної Ради України, указів розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України з питань паспортизації тощо.

Акти державного управління можуть виступати як певні юридичні факти, на підставі яких виникають, змінюються та припиня

ються адміністративні правовідносини, наприклад, Указ Президента про призначення першим заступником Міністра інформації України, розпорядження Президента про призначення першим заступником голови обласної державної адміністрації або про звільнення з посади директора Національного інституту стратегічних досліджень.

Акти управління можуть бути основою для прийняття інших актів. Наприклад, рішення комісії по розподілу молодих фахівців та направлення їх на роботу безпосередньо пов'язане з виданням наказу про призначення на посаду, що в свою чергу веде до виникнення як службових, адміністративних, так і трудових правових відносин. Факт реєстрації шлюбу як адміністративно-правовий акт тягне за собою появу сімейних та цивільно-правових відносин. Тому акти державного управління призводять до виникнення не тільки адміністративно-правових, а й трудових, сімейних цивільно-правових відносин та ін. Акти державного управління можуть виступати як умова дійсності цивільно-правових, земельних, трудових та інших актів. Так, рішення районної державної адміністрації про відвід земельної ділянки породжує цивільно-правові відносини, пов'язані з орендою ділянки. Інший приклад: дозвіл органів внутрішніх справ на придбання мисливської зброї є умовою дійсності договору між громадянином і організацією торгівлі зброєю та боєприпасами на придбання цієї зброї. Акти державного управління можуть слугувати законними доказами для судів загальної юрисдикції, бути підставою для порушення справ про адміністративні правопорушення, наприклад, протокол про порушення правил дозвільної системи або громадського порядку. Акти управління можуть бути юридичною підставою для придбання громадянином суб'єктивного права або звільнення його від конкретного обов'язку. Так, від сплати за користування землею звільняються пенсіонери та інваліди першої і другої груп.

§ 4. Класифікація актів державного управління

В основу класифікації актів державного управління покладені найбільш істотні їх ознаки, що дає можливість з'ясувати їх правову природу і значення у здійсненні завдань державного управління.

Класифікація актів управління проводиться за різними критеріями. В науці адміністративного права акти управління класифікуються: а) за юридичними властивостями; б) за дією в просторі; в) за характером компетенції органів, які видають їх; г) за органами, які видають акти.

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

Але найбільш практично значущою є класифікація актів залежно від їх юридичних властивостей та суб'єктів права видання актів.

За юридичними властивостями акти державного управління поділяються на нормативні, індивідуальні та змішані.

Нормативні акти встановлюють загальні правила поведінки, норми права. Вони регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях. Ці акти, як правило, призначені на довгострокове та багаторазове їх застосування. Прикладом може бути Положення про Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції, затверджене Указом Президента України від 23 квітня 1998 р.¹

Індивідуальні акти вирішують конкретні питання управління і не містять у собі норм права. Тому їх прийнято називати актами застосування норм права. Видання індивідуальних актів спрямоване на їх одноразове застосування відносно конкретних випадків, ситуацій, обставин. Прикладом цього виду актів є розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 1996 р. такого змісту: «Відкрити пункт пропуску через державний кордон України у Скадовському морському торговельному порту для міжнародного морського сполучення з правом заходження в цей порт іноземних невійськових суден»². За допомогою індивідуальних актів управління здійснюється безперервне оперативне вирішення органами виконавчої влади численних справ.

Різновидом актів управління є *змішані акти*, що містять як норми права, так і рішення щодо конкретних управлінських справ та ненормативні приписи. Наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про посилення контролю за режимами споживання електричної і теплової енергії», якою затверджено Положення про державний нагляд за режимом споживання електричної і теплової енергії від 7 серпня 1996 р.³, містить у собі як певні приписи конкретним органам виконавчої влади (Міністерству енергетики та електрифікації і Державному комітету по використанню ядерної енергії), так і загальні правила.

За суб'єктами права видання актів вони класифікуються на акти, які видаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади. Істотною особливістю управлінських рішень є їх юридичне оформлення. Це означає, що всі рішення виконавчої влади втілюються у відповід-

¹ Див.: Офіційний вісник України 1998 № 17. Ст. 618.

² Див.: Уряд. кур'єр. 1996. № 181-182. С. 7.

³ Див. ЗПУ України. 1996. № 16. Ст. 440.

ну форму, набувають певної юридичної сили і доводяться до виконавців по встановлених каналах інформації. Форма актів виконавчої влади передбачена в нормах Конституції України та інших прийнятих на її основі актах.

На підставі чинного законодавства можна виділити такі основні форми актів виконавчої влади: укази, постанови, розпорядження, рішення, накази, інструкції.

У к а з и — це акти Президента України, видані в межах його компетенції на основі та на виконання Конституції та законів України. Укази можуть бути як нормативні, так і індивідуальні.

П о с т а н о в и — акти управління, як правило, нормативного характеру, які приймаються на вищому і центральному рівнях виконавчої влади в колегіальному порядку з важливих питань державного будівництва.

Р о з п о р я д ж е н н я — це, як правило, індивідуальні акти управління, які приймаються одноособово на всіх рівнях управлінської ієрархії держави. Юридична сила розпоряджень залежить від характеру питання, що вирішується, та правового становища конкретного носія розпорядження.

Р і ш е н н я м и називаються акти управління, які приймаються Радою міністрів АРК (ст. 135 Конституції України), місцевими державними адміністраціями (ст. 118) та органами місцевого самоврядування (ст. 144) в межах їх повноважень. Вони приймаються колегіально, можуть бути як нормативними, так і індивідуальними. Рішення приймаються з важливих питань діяльності місцевих органів виконавчої влади. Різновидом актів управління є рішення, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність відповідно до ст. 5 КпАП. Рішення приймаються також на рівні центральних органів виконавчої влади (наприклад, колегіями міністерств, відомств).

Н а к а з и — це акти управління, видані в процесі здійснення єдиноначальності відповідними посадовими особами органів виконавчої влади. Наказ є найбільш категоричною регламентуючою формою передачі рішення. Він зобов'язує підлеглих точно виконати передане рішення у встановлені строки і може передбачати можливі санкції в разі його невиконання. Наказ може вказувати, як слід діяти, а як не слід. Перший тип наказу можна назвати приписом, другий — заборобою. Припис, виданий усно, у встановленій формі і з негайним строком виконання (наприклад, у ситуації надзвичайного стану, в армії, органах Служби безпеки), має характер команди. На-

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

кази видаються керівниками єдиноначальних органів управління: міністрами, головами державних комітетів, головами державних департаментів, державних служб, начальниками головних управлінь, завідувачами відділів і управлінь державних адміністрацій, керівниками державних (недержавних) підприємств і установ та ін. Накази залежно від характеру питань, що ними регулюються, можуть бути як нормативними, так і індивідуальними.

І н с т р у к ц і я м и називаються акти управління, що визначають порядок здійснення певних дій, робіт і т. под. Вони видаються і діють у зв'язку з виданням закону або акта управління, що потребують встановлення порядку їх виконання. Інструкції можуть бути більш або менш докладними. Вони повинні не обмежуватися визначенням засобів і способів дій, а визначати кінцеві цілі таким чином, щоб виконавці могли в разі необхідності творчо їх інтерпретувати відповідно до задуму того, хто видав інструкцію. Необхідний ступінь деталізації інструкції залежить головним чином від ступеня кваліфікації тих, кому вона адресована. Інструкції видають міністри та керівники багатьох єдиноначальних органів управління.

Укази, постанови, розпорядження, рішення, накази можуть бути нормативними та індивідуальними. Інструкції завжди є нормативними.

Акти управління за суб'єктами, що їх видали, поділяються на такі види.

Президент України видає укази та розпорядження. Деякі акти Президента, видані в межах повноважень, передбачених ст. 106 Конституції, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Укази Президента набувають чинності з дня їх підписання, якщо інше не передбачено ними. Аналогічно набувають чинності також розпорядження Президента. Офіційним виданням, в якому публікуються державною мовою акти Президента нормативного характеру, є щотижневий інформаційний бюлетень «Офіційний вісник України», що видається Міністерством юстиції України.

Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень видає постанови та розпорядження. Акти Кабінету Міністрів підписує Прем'єр-міністр. Офіційним виданням, в якому публікуються державною мовою постанови і розпорядження нормативного характеру, є «Офіційний вісник України». У разі невідкладності і терміновості проведення заходів постанови оголошуються по радіо і телебаченню та набувають чинності негайно.

Форми державного управління

Міністри видають накази, інструкції, розпорядження в межах своєї компетенції. Наказами міністрів міністерств та керівників інших центральних органів виконавчої влади можуть вводитися в дію положення, правила, постанови.

Державні комітети приймають постанови. Голови державних комітетів видають накази та розпорядження.

Відомства видають накази, постанови, інструкції, правила, положення. Інструкції, правила, положення затверджуються наказами.

Місцеві державні адміністрації приймають рішення та видають розпорядження.

Керівники відділів, управлінь та інших підрозділів місцевих державних адміністрацій видають накази та розпорядження, а також інструкції.

Керівники державних підприємств та установ видають накази та розпорядження. Крім цього, вони можуть затверджувати такі нормативні акти, як положення і правила.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації, встановленій законом.

Нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, що зареєстровані Міністерством юстиції України, публікуються в «Офіційному віснику України» з метою оперативного і повного забезпечення правовою інформацією органів державної влади, підприємств, установ і організацій, доведення актів законодавства України до відома громадян. Видання «Зібрання постанов Уряду України» припинено з 1 січня 1997 р.

§ 5. Дія актів державного управління

Акти виконавчої влади діють у вимірах простору і часу, але їм передують опрацювання, видання, набрання чинності та дія з певними обов'язковими вимогами. Положення про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України), є засадничими та вихідними щодо актів державного управління.

Дія актів державного управління в просторово-часовій дійсності — це певний рух від початку ініціативи та опрацювання актів управління до їх втілення в життя. Він складається з таких стадій: 1) поста-

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

новка питання про видання акта управління; 2) опрацювання проектів актів управління; 3) видання актів управління; 4) доведення актів управління до відомих адресатів — суб'єктів адміністративно-правових відносин; 5) набрання чинності актами управління; 6) дія актів управління.

Процедури опрацювання проектів, прийняття, набрання чинності та дія актів управління регулюються нормативними актами.

Ініціатором видання акта управління може бути будь-який суб'єкт державного управління. Це такі суб'єкти, як органи виконавчої влади, державні підприємства, установи, державні службовці, громадські об'єднання, а також громадяни.

Процес підготовки акта управління встановлюється, як правило, самим органом і закріплюється в його відповідному акті. Прикладом такого порядку проходження і опрацювання документа в структурних підрозділах Адміністрації Президента може бути витяг із тексту Положення про Адміністрацію Президента України від 19 лютого 1997 р.¹, в якому відповідно до п. 5 на виконання своїх завдань Адміністрація «забезпечує підготовку проектів указів і розпоряджень Президента України, а також проектів законів України, що вносяться Президентом у Верховну Раду... в порядку законодавчої ініціативи». Положення запроваджує єдиний порядок проходження і опрацювання документації, забезпечує оприлюднення законів України, указів і розпоряджень Президента. Для здійснення своїх функцій Адміністрація має право: запитувати і одержувати у встановленому порядку необхідні для виконання своїх завдань матеріали від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та посадових осіб; користуватися банками даних інших державних органів; використовувати державні, у тому числі урядові, системи зв'язку і комунікацій; залучати до виконання окремих робіт і завдань, до участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, у тому числі на договірних засадах, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Порядок внесення проектів рішень Кабінету Міністрів здійснюється на підставі Положення про підготовку проектів постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, затвердженого 8 липня 1993 р. У межах своєї компетенції опрацьовують проекти своїх рішень також міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, органи

¹ Див.: Уряд. кур'єр 1997. № 36–37. С. 7

місцевої державної адміністрації, виконавчі органи місцевого самоврядування, адміністрації підприємств, установ тощо. Проекти актів управління повинні бути узгоджені з іншими зацікавленими суб'єктами управлінських відносин. Важлива роль у підготовці та узгодженні проектів належить юридичній службі органів управління. Після закінчення опрацювання проекту та його обговорення приймається рішення, яке підписується відповідними посадовими особами: Прем'єр-міністром, міністром, директором і т. под.

Наступна стадія — *видання актів управління*. Акти виконавчої влади видаються у певному порядку, з додержанням відповідних процесуальних правил. На цій стадії акт управління стає офіційним документом. Одні акти видаються колегіальними органами, інші — єдиноначальними.

Доведення актів управління до відома адресатів — суб'єктів виконавчої влади здійснюється у різний спосіб: одні публікуються в пресі, інші просто доводяться до відома виконавців. Перший — це оприлюднення актів законодавства України, наприклад, в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України», в якому публікуються: закони України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, акти Конституційного Суду України, нормативно-правові акти Національного банку України, міжнародні договори України, що набрали чинності, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані Міністерством юстиції України. Акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування публікуються у місцевих друкованих виданнях, вивішуються у громадських місцях, передаються по радіо та телебаченню.

Другий спосіб доведення правових актів до відома адресатів — це розсилання текстів зацікавленим учасникам управлінських відносин. У разі прийняття актів індивідуального характеру зацікавленим особам надсилаються їх копії або вони ознайомлюються з ними під розписку.

Набрання чинності актами управління — момент, коли акти управління набувають юридичної сили. Питання про час набрання актом чинності вирішується по-різному:

а) акт управління набирає чинності з часу його опублікування або підписання акта єдиноначального органу компетентною посадовою особою;

б) акт управління набирає чинності з моменту, вказаному в самому його тексті;

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

в) в інших випадках — з моменту доведення його до виконавців.

Строки введення в дію постанов Кабінету Міністрів визначені в їх тексті. У разі, якщо в постановах строк не вказаний, вони набирають чинності з часу їх прийняття. Розпорядження Кабінету Міністрів набирають чинності з моменту їх підписання. Акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих адміністрацій, їх відділів і управлінь, органів місцевого самоврядування набирають чинності, як правило, в строк, вказаний в їх тексті, а коли строк не вказаний, то з моменту одержання акта виконавцем.

Дія актів управління розрізняється в просторі, часі та за колом осіб. За територією дії акти виконавчої влади поділяються на акти, що діють в масштабі всієї держави, та акти, що діють в межах адміністративно-територіальних одиниць. Як правило, дія актів управління в просторі і часі здійснюється згідно з компетенцією відповідного органу виконавчої влади. Так, акти Кабінету Міністрів України поширюють свою дію на всю територію України, якщо інше не обумовлене в самому акті. Аналогічно вирішуються питання дії актів управління відповідних державних адміністрацій та актів виконавчої влади АРК. Що стосується актів управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, то їх дія поширюється за ознаками відомчої належності на відповідні органи управління, установи, підприємства.

Окремі міністерства та інші центральні органи управління приймають акти, які є обов'язковими до виконання установами, підприємствами, організаціями незалежно від їх підпорядкування. Такі акти приймають, наприклад, міністерства охорони здоров'я, освіти, фінансів, внутрішніх справ та Служба безпеки України. Дія актів управління за колом осіб передбачає за мету конкретно визначити перелік уповноважених або зобов'язаних органів управління, громадських об'єднань, державних службовців, громадян. У таких актах управління вказується перелік суб'єктів, на яких поширюється їх дія (наприклад, на неповнолітніх, залізничників, працівників авіаліній України та ін.).

Дія правових актів управління в часі є більш складною, оскільки вона передбачає неоднакові правила дії для актів управління. У вимірах часу акти управління діють від моменту набрання ними чинності до їх припинення, а саме:

1) закінчення строку, на який був прийнятий акт (нормативні акти);

2) припинення дії акта в зв'язку з виконанням його приписів (переважно індивідуальні акти);

3) прийняття нового акта з даного питання (наприклад, Указ Президента України від 14 грудня 1996 р. «Про Адміністрацію Президента України», в п. 7 якого сказано, що втратив чинність Указ Президента України від 21 липня 1994 р. «Про реорганізацію Адміністрації Президента України»);

4) з часу скасування нормативного акта.

Умовою для скасування акта управління можуть бути різні обставини, але найчастіше це застарілість акта або його незаконність. Анулює правовий акт як орган, що прийняв його, так і вищий орган.

Зміни, зупинення та скасування актів управління відбуваються з різних підстав.

Зміни застосовуються з метою забезпечення ефективності актів управління, внесення до них необхідних доповнень, змін, проведення додаткових заходів або видання їх в новій редакції. Прикладом цього може бути постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1996 р. «Про доповнення порядку обчислення стажу державної служби»¹.

Зупинення дії актів управління (як тимчасовий захід) спрямоване, як правило, на забезпечення законності або доцільності в державному управлінні. Цей захід застосовується для захисту як державних і суспільних інтересів, так і громадян від неправомірних дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб. Дія актів зупиняється, наприклад, у зв'язку з поданням скарги, принесенням протесту прокурором в справах про адміністративні правопорушення і т. ін.

Скасування актів управління — визнання недійсності акта в цілому або окремих його положень. Відповідно до Конституції України скасовувати неправомірні акти може Президент України. Він скасовує акти Кабінету Міністрів України та Ради міністрів АРК. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства, можуть бути скасовані Президентом або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Особливе місце в системі визнання актів недійсними (правові акти або їх окремі положення) посідає Конституційний Суд України. До його повноважень належить вирішення питань про відповідність Конституції України: законів та інших правових актів Верховної Ради

¹ Див.: ЗПУ України. 1996 № 20. Ст 580.

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради АРК (ст. 150 Конституції України). За рішенням Конституційного Суду України закони та інші правові акти визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності, і втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність (ст. 152 Конституції України).

До чинних актів управління ставляться певні вимоги. Акти управління повинні обслуговувати сферу соціальних, духовних, політичних та економічних потреб. Вони мають бути оптимальними, доцільними, соціально справедливими та ефективними. Ефективність управлінських рішень — це результат, зіставлений з витратами на реалізацію цих рішень. Вона залежить від різних чинників: організації, мотивації, кваліфікації кадрів, забезпечення фінансовими та матеріальними ресурсами тощо. Акти повинні передбачати як безпосередні, так і соціальні наслідки в перспективі. Стосовно конкретної ситуації акти управління мають забезпечувати реалізацію норм Конституції, постійно переглядати попередні рішення в світлі виникнення нових проблем і нового підходу до них з урахуванням сучасних обставин.

Акти управління мають відповідати певним обов'язковим юридичним вимогам:

- 1) нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй;
- 2) органи виконавчої влади можуть видавати акти тільки з питань, віднесених до їх компетенції, і в межах своїх повноважень;
- 3) акти повинні відповідати меті, приписам та вимогам законодавчого акта, з приводу виконання якого вони прийняті;
- 4) акти мають видаватися у встановлених порядку і формі.

Це свідчить про основну вимогу — законність акта управління, тобто відповідність його приписів, форми і порядку його видання обов'язковим вимогам Конституції та інших норм чинного законодавства України.

Письмові акти повинні відповідати певним організаційно-технічним вимогам, а саме: ставити перед виконавцями завдання, сформульовані не в загальних фразах, а конкретно. Це передача підлеглим можливих настанов, що стосуються засобу виконання завдання,

створення для виконавців мотиваційних ситуацій, а також умов для виконання завдання.

Правові акти повинні бути видані у формі, передбаченій чинним законодавством. Такі форми є обов'язковими, якщо вони визначені у Конституції України, положеннях, кодексах, статутах, правилах, інструкціях. До організаційно-технічних належать вимоги щодо реквізитів актів управління. Вони повинні містити вказівки на виконавців (адресатів) та авторів акта (адресантів), дату прийняття акта та строки його виконання, відповідні підписи, штампи, печатки.

Вимоги конституційного і лінгвістичного характеру полягають в тому, що акти повинні бути викладені державною мовою (ст. 10 Конституції України), грамотно, чітко, конкретно, ясно, зрозуміло для виконавців.

Акти обов'язкові для виконання всіма, кому вони адресовані, з моменту набрання ними чинності. Акти управління, видані з порушенням вимог, які ставляться до них, є дефектними. Дефектні акти можуть бути нікчемними або заперечними.

Нікчемні акти управління — це акти незаконні. Вони не породжують ніяких юридичних наслідків, не повинні виконуватися, їх юридична неспроможність є явною. Це підтверджується конституційним положенням про те, що ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність (ст. 60).

Заперечні акти — це такі, що містять певні недоліки, проте останні не позбавляють їх юридичної сили, але можуть бути оскаржені зацікавленими суб'єктами права.

Після оскарження або опротестування акт може бути визнаний або правомірним, законним (після усунення недоліків), або нікчемним. За такої ситуації заперечні акти підлягають виконанню на відміну від нікчемних актів.

§ 6. Адміністративний договір

Адміністративний договір — угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є суб'єктом виконавчої влади. Це багатосторонній акт, за допомогою якого виникають, змінюються, або припиняються взаємні права та обов'язки сторін.

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

Адміністративному договору та його інтерпретації вже приділялася певна увага¹. Але на теоретичному рівні ця проблема ще залишається дискусійною, неоднозначною та остаточно не розв'язаною. Проте ми підтримуємо позицію, згідно з якою адміністративний договір розглядається як один із інститутів адміністративного права².

У системі державного управління адміністративний договір застосовується в господарській, соціальній, духовній та адміністративно-політичній сферах діяльності держави. Це означає, що в процесі своєї діяльності органи державного управління можуть здійснювати власні повноваження шляхом не тільки видання актів управління, а й укладання адміністративних договорів.

Юридична природа адміністративного договору полягає в тому, що він є актом застосування норм права, внаслідок чого реалізуються конкретні функції виконавчої влади за деякими винятками.

Адміністративний договір, як правило, базується на адміністративно-правових нормах, але багато адміністративних договорів мають комплексний характер і регулюються нормами декількох галузей права: цивільного, фінансового, екологічного, трудового. Наприклад, з владними повноваженнями пов'язаний трудовий договір (державне регулювання праці, договірне регулювання праці) або договір про платне навчання в державному навчальному закладі відповідного рівня.

Адміністративний договір є різновидом публічно-правового договору. В системі правових зв'язків він посідає проміжне місце між адміністративним актом (одностороннє волевиявлення державного органу влади) і договором приватноправового характеру. Виконавча влада для забезпечення своєї діяльності застосовує трудові та цивільно-правові договори. Адміністративний же договір — це один із договорів, за допомогою якого державна адміністрація здійснює управлінські функції.

Адміністративний договір характеризується тим, що йому притаманні відносини змішаного типу: адміністративно-правового і цивільно-правового, влади і рівноправності. Так, в п. 4 ст. 8 Закону Ук-

¹ Див.: *Елистратов А. Н.* Административное право. М., 1925; *Кобалевский В. П.* Советское административное право. Харьков, 1929; *Старосцяк Е.* Правовые формы административной деятельности. М., 1959; *Ямпольская Ц. А.* О теории административного договора // Сов. гос-во и право. 1966. № 10; *Новоселов В. И.* К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3; *Юсупов В. А.* Теория административного права. М., 1985.

² Див., напр.: *Бахрах Д. Н.* Административное право. М., 1993.

Форми державного управління

раїни від 24 січня 1997 р. «Про державний матеріальний резерв»¹ встановлено: центральний орган виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, серед іншого, проводить вибір, у тому числі на конкурсній основі, постачальників матеріальних цінностей до державного резерву для укладення з ними контрактів (договорів); укладає або доручає підприємствам, установам і організаціям, що належать до сфери його управління, укладення державних контрактів (договорів) на поставку матеріальних цінностей до державного резерву, здійснює розрахунки з постачальниками, несе відповідальність за поставку, закладення і зберігання матеріальних цінностей, має право застосовувати фінансові санкції, передбачені ст. 14 цього Закону.

Інший приклад. Відповідно до Положення про Міністерство інформації України від 19 лютого 1997 р.² Міністерство інформації України згідно з покладеними на нього завданнями виступає державним замовником профільних наукових досліджень, розроблення нового технологічного устаткування для потреб засобів масової інформації, поліграфічних підприємств, видавництв, проводить самостійно, за участю роботодавців підприємств недержавної форми власності, переговори і укладає галузеві угоди з представниками найманих працівників, має право представляти Кабінет Міністрів за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України.

Адміністративний договір забезпечує координацію роботи різних управлінських структур у випадках, коли суб'єкти управління певними сторонами своєї діяльності є юридично рівноправними і виникає необхідність у координації їх діяльності. Наприклад, одним з основних завдань Міністерства інформації України є координація діяльності державних засобів масової інформації. Міністерство також координує міжнародне співробітництво в галузі телебачення і радіомовлення шляхом укладення угод. Практикуються угоди про спільне видання міністерствами (відомствами) правових актів або їх узгодження.

Адміністративні та цивільно-правові засоби регулювання розвиваються паралельно, доповнюючи одні одних на відповідних рівнях. Типовим є те, що елементи договору стосовно управлінської діяльності можуть слугувати передумовою акта управління, а на підставі законів бути і прямою формою такої діяльності, як у прикладі Закону України «Про державний матеріальний резерв».

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1997. № 13. Ст. 112.

² Див.: Офіційний вісник України. 1997. № 9. С. 31.

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

Суб'єктом адміністративного договору є державний орган, посадова особа або суб'єкт з делегованими повноваженнями. В адміністративному договорі державний орган виступає як суб'єкт, що здійснює виконавчу владу і має владні повноваження. У зв'язку з цим необхідно з'ясувати відмінності адміністративного договору від цивільно-правового.

1. Обов'язковим суб'єктом адміністративних договірних відносин є орган виконавчої влади (посадова особа).

2. Учасники адміністративного договору «перебувають не в однаковому стані», адже орган управління зберігає владні повноваження адміністративного характеру і водночас несе певні зобов'язання перед другою стороною (наприклад, договір патронату, контрактації тощо). На відміну від нього цивільно-правовий договір є актом, заснованим на угоді сторін. При цьому права і обов'язки учасників договору регулюються нормами цивільного права. Жодна сторона цивільно-правового договору не має владних повноважень щодо другої. У даному разі органи виконавчої влади, що уклали договір, не здійснюють функції управлінської діяльності. В цьому полягає головна відмінність адміністративного договору від цивільно-правового. Орган виконавчої влади в адміністративному договорі виступає як суб'єкт публічного права, його статус визначається його компетенцією. Коли він (орган) стає учасником цивільно-правової угоди, його правовий статус визначається цивільною правоздатністю. Право на укладення адміністративного договору (делегування повноважень, охорону майна громадян і т. под.) має бути передбачене в нормах про компетенцію органу виконавчої влади. Так, відповідно до п. 6 ст. 118 Конституції України місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

3. В адміністративному договорі обов'язково визначено, коли, з ким і на яких умовах він може бути укладений. Проте свобода розсуду, багатоваріантний вибір органу управління при укладенні адміністративного договору не виключаються. Головне, щоб він був укладений в межах компетенції. Ця вимога є гарантією проти свавілля, зловживань. Застосування термінів «компетенція» і «правоздатність» має вирішальне значення для визначення юридичної природи правовідносин. Вимога компетентності органу виконавчої влади як учасника договору є головною умовою дійсності адміністративного договору. Цивільне ж право, навпаки, використовує не поняття «компетенція», а поняття «цивільна правоздатність».

4. Метою адміністративних договорів є головним чином реалізація публічних інтересів (договори в сфері управління державною власністю, договори, що забезпечують державні потреби та податкові угоди, і т. ін.), в той час як метою більшості приватноправових договорів виступає індивідуальний інтерес. Численні адміністративні договори мають комплексний характер і регулюються одночасно нормами декількох галузей права. Переконливим прикладом цього може слугувати інститут державної служби за контрактом, де порядок вступу на державну службу, її проходження, права та обов'язки службовців регулюються нормами трудового і адміністративного права, а порядок оподаткування, матеріального стимулювання — нормами адміністративного, трудового і фінансового права.

Особливість адміністративних договорів полягає і в тому, що вони є договорами організаційного характеру, як і сама діяльність виконавчої влади. Для сторін адміністративного договору свобода вступати чи не вступати в договірні відносини не має характеру абсолютного принципу, що властиве приватному праву. Укладення адміністративного договору з боку державного органу є одночасно правом і обов'язком (предметна компетенція). Можливість за власним розсудом при укладенні адміністративних договорів самостійно обирати певний варіант поведінки є більш обмеженою, ніж при укладенні цивільних чи трудових договорів. Це обумовлено імперативним характером адміністративно-правових норм. Правом контролювати виконання адміністративних договорів наділені органи виконавчої влади. Спірні питання, що пов'язуються з укладенням та виконанням адміністративних договорів, вирішуються в адміністративному порядку або шляхом розгляду в судах загальної юрисдикції. Для адміністративних договорів, як правило, передбачена письмова форма.

В юридичній літературі, незважаючи на дискусійний характер питання щодо класифікації адміністративних договорів за предметним критерієм, наводиться їх перелік: договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів відання); договори у сфері управління державною власністю; договори, що забезпечують державні потреби (державні контракти (договори); контракти з державними службовцями, студентами; фінансові та податкові угоди; договори про взаємодію, співпрацю; концесії та інвестиційні угоди; договори про надання деяких послуг приватним особам, наприклад, охорона громадського порядку та майна, перевезення в громадському транспорті, комунальні послуги тощо.

Викладене стосовно адміністративного договору підтверджує, що основою будь-якого договору, в тому числі адміністративного, є норми зобов'язального права. Звідси випливає висновок: адміністративний договір регулюється нормами цивільного зобов'язального права з винятками, доповненнями та обмеженнями з боку адміністративного права.

Глава 13

Адміністративно-правові методи

§ 1. Поняття адміністративно-правових методів

Під методом звичайно розуміють спосіб або засіб досягнення поставленої мети. Відповідно до цього **адміністративно-правовими методами є способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах та відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян.**

Методи проявляються у формах управління, через взаємодію суб'єктів та об'єктів управління, зв'язки, що між ними склалися. В них відбиваються воля держави, повноваження юридично-владного характеру, що належать виконавчим органам. Тому методи управління юридично оформлені, закріплені адміністративно-правовими нормами.

Правильне розуміння методів можливе на підставі та у зв'язку з функціями управління. Будь-яка функція, що потребує реалізації, становить собою конкретну мету управління і дії, взаємопов'язані через завдання її здійснення. Тому вона є частиною управлінської діяльності. Це дає змогу відокремити методи управління від понять, що вживаються в подібному до них розумінні. Наприклад, планування, контроль, облік та інші подібні до них дії є функціями управління. Але, взяті як окремі прийоми будь-якої з функцій управління, вони являють собою вже методи управління. Саме їх оптимальний вибір у конкретних умовах забезпечує ефективну діяльність органу управління.

Внаслідок значного різноманіття суб'єктів виконавчої влади та об'єктів, що перебувають під їх впливом, методи управління теж є різноманітними. Але це не виключає наявності у них загальних рис. Найбільш характерними для методів управління є: 1) способи впливу виконавчого органу (посадової особи) на підпорядкований йому

орган та громадян; 2) вираження державного публічного інтересу, керівної ролі держави; 3) засоби досягнення мети; 4) способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають в процесі здійснення спільної діяльності; 5) способи реалізації компетенції.

При цьому прийоми та способи, що використовуються для реалізації управлінських завдань, які стоять перед суб'єктом виконавчої влади, прямо залежать не тільки від його правового статусу, а й від особливостей адресата — об'єкта управління (форми власності, індивідуального чи колективного характеру і т. ін.). Будучи правильно поєднані, ці методи створюють єдину взаємопов'язану систему способів впливу. Проте це не виключає й суперечностей, що виникають тоді, коли ті чи інші методи використовуються або всупереч об'єктивним умовам, або невикористовуються широко. Методи управління, що виражають різні аспекти практичної діяльності того чи іншого виконавчого органу (посадової особи), дають відповідь на запитання: як вони діють, реалізуючи свої повноваження, як використовують різні засоби для досягнення поставленої мети? Від уміння їх обирати та застосувати залежить ефективність управлінської діяльності.

У практичній діяльності виконавчих органів (посадових осіб) з метою вироблення найбільш ефективного варіанту використовуються певні прийоми та способи управлінської роботи. Як правило, до прийняття управлінського рішення застосовується моделювання, здійснюються розрахунки, прогнозується можливість досягнення відповідних результатів і т. ін. Але визнавати їх методами управління немає підстав, бо вони не виражають безпосереднього управлінського впливу, не діють на об'єкт управління. Таким чином, дії, що мають зовнішнє юридично-владне значення та вираження, слід відрізнити від методів організації роботи апарату управління і методів процедурного характеру.

Методи управляючого впливу є адміністративно-правовими методами. Саме в них виявляються всі якості державно-управлінської діяльності, в межах якої реалізується виконавча влада.

За допомогою адміністративно-правових методів суб'єкт виконавчої влади здійснює управляючий вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно-правових форм управління.

В адміністративному праві загально визнано, що метод і форма управління є взаємопов'язаними сторонами процесу управління. Саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль способу (засобу) управляючого впливу. Форма ж управління дає життя методам, а через них — і функціям управління.

§ 2. Види адміністративно-правових методів

У зв'язку з переходом до ринкових відносин і корінними змінами в механізмі державного управління та організаційно-правовому статусі суб'єктів управління надзвичайно актуальною видається проблема адміністративно-правових методів. Під дією змін, що відбуваються, змінюється також система правових засобів, які застосовуються для забезпечення ефективного державного впливу на управлінську діяльність. Ці зміни відображуються як в законодавстві, так і в управлінській діяльності, методах її практичного здійснення.

Традиційно управлінські методи в цілому поділяються на наукові та ненаукові, демократичні та диктаторські, державні та громадські, адміністративні та економічні, прямого та непрямого впливу. Внаслідок того, що одні методи мають загальний характер, притаманні всім видам державної діяльності, всім державним органам, а інші — лише окремим із них, методи управління поділяються на загальні та спеціальні. До загальних методів, як правило, належать методи переконання та примусу, адміністративного та економічного впливу, нагляду та контролю, прямого та непрямого впливу, регулювання, керівництва та управління (у тому числі оперативного).

Такі універсальні методи, як переконання та примус, здавна привертають увагу вчених. Взаємодоповнюючи один одного, ці методи забезпечують належну поведінку учасників управлінських відносин. Вони взаємопов'язані, мають об'єктивний характер, між ними існує діалектична єдність, ступінь їх використання визначається рівнем розвитку суспільних відносин.

Адміністративні методи звичайно кваліфікуються як способи або засоби впливу на діяльність підприємств, установ і організацій, посадових осіб та громадян шляхом прямого встановлення їх прав і обов'язків через систему наказів. Суб'єкт управління в межах своєї компетенції приймає управлінське рішення, юридично обов'язкове для об'єкта управління. Такий прямий управлінський вплив виходить безпосередньо з владної природи управління — так реалізується виконавча влада. Без використання адміністративних методів неможливе досягнення мети впорядковуючого впливу на поведінку різних учасників управлінських суспільних відносин. Адміністративні методи використовуються поряд з економічними, які виступають способами чи засобами економічного або непрямого впливу з боку суб'єктів державно-управлінської діяльності на відповідні об'єкти

управління через їх інтереси. Застосування економічних методів означає формування таких економічних умов і стимулів, які створюють у виконавців зацікавленість у кінцевих результатах праці. При цьому об'єкти управління не одержують обов'язкових вказівок, а мають змогу проявити ініціативу у виборі засобів діяльності для реалізації своїх матеріальних інтересів. Звичайно це зводиться до одержання податкових, майнових пільг, матеріального заохочення і т. ін.

Н а г л я д є необхідним пасивним методом управління. За його допомогою можна оцінити стан справ, але він не дає змоги суб'єктам, які його здійснюють, втручатися в діяльність відповідних органів, організацій та посадових осіб. Вплинути безпосередньо на стан справ шляхом активного втручання в діяльність підконтрольних суб'єктів дозволяє використання різних форм контролю.

Органи державного управління можуть впливати на об'єкти управління шляхом прямого або непрямого впливу. Прямий вплив виражає волю відповідного органу — н а к а з. Непрямий вплив — це створення умов зацікавленості у виконавців, надання їм можливості обрати варіант поведінки та ін.

Застосування методу регулювання означає встановлення загальної політики та принципів щодо її реалізації через державне фінансування, пільги тощо. Керівництво має за мету практичне втілення в життя загальної політики та принципів, здійснення контролю за підпорядкованими об'єктами, розроблення напрямів їх діяльності. Систематичний, безпосередній вплив суб'єктів на об'єкти становить собою метод управління.

Проблема методів державно-управлінської діяльності, або адміністративно-правових методів, лежить в площині їх розумного поєднання з урахуванням суб'єктивних та об'єктивних чинників, інших умов. Послідовне вирішення цього завдання залежить від темпів роботи по упорядкуванню всієї системи державного управління відповідно до мети політичного та економічного реформування суспільного життя.

У системі методів державного управління важливе місце посідає п е р е к о н а н н я — особливий засіб правового впливу. Він полягає в тому, щоб суб'єкти державного управління додержувалися певних вимог внаслідок їх внутрішнього визнання, а не через сліпе підкорення велінням влади. Це означає впровадження дисциплінованості, розуміння того, що міцна громадська дисципліна і законність являють собою необхідну умову успішної побудови правової, незалежної, де-

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

мократичної держави, а також формування свідомої звички, спрямованої на додержання правових вимог, почуття недопустимості їх порушення, потреби активно боротися з правопорушеннями.

Таким чином, переконання — це система заходів правового і неправового характеру, які проводяться державними та громадськими органами, що виявляється у здійсненні виховних, роз'яснювальних та заохочувальних методів, спрямованих на формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів.

Основними формами переконання, які застосовуються в державному управлінні, є: організація державних і громадських заходів, спрямованих на вирішення конкретних завдань (облік, контроль, прийняття необхідних документів, проведення семінарів, зборів тощо); виховання (економічне, правове, моральне та ін.), особистий приклад; роз'яснення завдань державного управління (усне чи через засоби масової інформації); інструктаж осіб підпорядкованого апарату і громадськості з питань найбільш дійового виконання поставлених завдань; заохочення (моральне — подяка, нагородження почесним знаком, присвоєння почесного звання і т. ін., матеріальне — грошові премії, путівки окремим особам або групі осіб); критика роботи і поведінки окремих осіб.

Останнім часом в Україні все більшого поширення набувають правові форми переконання, заходи заохочення, передбачені правом за зразкове виконання трудових, службових і громадських обов'язків. Зараз Урядом України розробляються юридичні акти, якими буде встановлено систему нагород та заохочень.

Зростаюче значення заохочень є важливим проявом посилення ролі переконання як важливого методу регулювання управлінської діяльності і життя всього суспільства.

Пріоритет прав людини у державній діяльності, розвиток демократичних засад в управлінні вимагають в усіх сферах суспільного життя подальшого зміцнення правосвідомості громадян, виховання у кожного почуття громадського обов'язку, підвищення дисципліни і організованості.

Додержання правил співжиття в правовій державі здійснюється свідомо і добровільно, оскільки право втілює в собі волю народу, його норми є загальнообов'язковими, спираються на підтримку держави і громадської думки.

§ 3. Адміністративний примус, його види

Державний примус в нашій країні характеризується тим, що цей метод державного впливу є допоміжним, здійснюється на підставі переконання і тільки після застосування переконання. Він застосовується до порівняно незначної кількості людей — тих, що вчинили правопорушення.

Державний примус — це психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на певних осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми. Він виступає у двох формах: судовій та адміністративній. Використовуються і засоби громадського примусу, які не є державними.

Адміністративний примус є одним з видів державного примусу. Йому, як і державному примусу в цілому, притаманні характерні риси, сутність яких зводиться до використання державними органами, а в окремих випадках і громадськими об'єднаннями засобів примусового характеру з метою забезпечення належної поведінки людей. Разом з тим адміністративний примус має низку характерних особливостей, які дають можливість відрізнити його від судового та громадського примусу. Такими особливостями є те, що:

адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності;

механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави і порядок застосування відповідних примусових заходів;

порядок застосування примусових заходів регулюється, як правило, нормами адміністративного права, що включають до себе норми адміністративного законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих і розпорядчих органів;

застосування адміністративного примусу — це результат реалізації державно-владних повноважень органів державного управління і лише у виключних, встановлених законодавством випадках такі засоби можуть застосовувати суди (судді);

адміністративний примус використовується для: а) запобігання вчиненню правопорушень; б) припинення адміністративних проступків; в) притягнення до адміністративної відповідальності.

Адміністративний примус застосовується на основі адміністративно-процесуальних норм.

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

Викладене дає можливість визначити адміністративний примус як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у рамках закону, забезпечення правопорядку і законності.

Примусові засоби адміністративного характеру застосовуються органами державної виконавчої влади, судами (суддями) для впливу на громадян і посадових осіб з метою виконання ними юридичних обов'язків, припинення протиправних дій, притягнення до відповідальності правопорушників, забезпечення громадської безпеки.

Велике теоретичне і практичне значення має класифікація адміністративного примусу за видами, оскільки це дає можливість усвідомити сутність різноманітних заходів примусу, що застосовуються в державному управлінні, їх мети та взаємозв'язку, забезпечити ефективний вплив на правопорушників, розв'язати питання притягнення до відповідальності. Характер конкретних суспільних відносин вимагає притаманного тільки їм захисту. В одних випадках правопорядок забезпечується шляхом використання заходів запобігання правопорушенням, у других — припинення правопорушень, у третіх — покарання за вчинені правопорушення.

В юридичній науці склалася така класифікація заходів адміністративного примусу: а) заходи адміністративного запобігання (адміністративно-попереджувальні); б) заходи припинення правопорушень; в) адміністративні стягнення.

Найчастіше під заходами адміністративного запобігання розуміють дії повноважних органів або посадових осіб, спрямовані на примусове забезпечення виконання громадянами обов'язків перед суспільством, забезпечення суспільної безпеки і громадського порядку, недопущення і боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями та ліквідацію їх наслідків.

Умовами для виникнення конкретних відносин, пов'язаних з використанням засобів адміністративного примусу, є різного роду юридичні факти, в тому числі протиправні дії окремих осіб і організацій. Засоби адміністративного запобігання мають ту особливість, відрізняються від засобів припинення адміністративних правопорушень і адміністративних стягнень тим, що їх використання не пов'язане з вчиненням неправомірних дій. Це попереджувальні, профілактичні заходи.

Незважаючи на свій профілактичний характер, заходи адміністративного запобігання можуть бути здійснені в примусовому поряд-

ку, оскільки небезпека, якій вони протидіють, загрожує або окремій фізичній особі, або суспільству і державі. Це виражається, як правило, у вигляді певних обмежень і заборон. Ці заходи є різноманітними, застосовуються в різних галузях суспільного життя і різними суб'єктами. Законодавчою базою цих заходів є КпАП та Митний кодекс, закони України про міліцію, оперативно-розшукову діяльність, Службу безпеки, надзвичайний стан, державний кордон, пожежну безпеку, дорожній рух. Причому найбільш широку компетенцію в їх використанні мають органи внутрішніх справ (міліція). Примусовий вплив при використанні цих заходів може виявлятися у фізичному або психічному впливі, суто примусових діях.

Найбільш типовими є такі заходи адміністративного запобігання: а) вимога припинення окремих дій; б) перевірка документів; в) огляд речей та особистий огляд; г) тимчасове обмеження або заборона доступу громадян до окремих ділянок місцевості чи об'єктів з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони здоров'я людей; ґ) обмеження або заборона руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів при виникненні загрози громадській безпеці; д) закриття ділянок державного кордону; е) здійснення адміністративного нагляду за особами, щодо яких він встановлений, а також контролю за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі; є) облік та офіційне застереження осіб; ж) право входити на територію і до приміщень підприємств, установ і організацій, до житлових та інших приміщень громадян; з) введення карантину при епідеміях та епізоотіях; и) огляд медичного стану осіб і санітарного стану підприємств громадського харчування; і) реквізування майна; ї) контроль і наглядові перевірки.

Застосування цих заходів законодавчо регламентовано. Так, Законом України «Про міліцію» (ст. 11) міліції для виконання покладених на неї обов'язків надається право вимагати від громадян і посадових осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню її повноважень; перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу; у встановлених законом випадках проводити огляд осіб, речей, транспортних засобів; входити безперешкодно у будь-який час доби на територію і до приміщень підприємств, установ і організацій, на земельні ділянки, в житлові та інші приміщення громадян; виявляти і вести облік осіб, які підлягають профілактичному впливу на підставі і в порядку, встановлених законодавством, ви-

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

носити їм офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки. Законом України від 1 грудня 1994 р. «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»¹ передбачено, що адміністративний нагляд здійснюється міліцією. Працівники міліції здійснюють систематичний контроль поведінки осіб, щодо яких встановлений адміністративний нагляд, з метою запобігання порушень ними громадського порядку. Крім органів внутрішніх справ, заходи адміністративного запобігання застосовуються іншими виконавчими органами, наприклад, введення карантину, примусовий медичний огляд, закриття окремих ділянок державного кордону, огляд і перегляд транспортних засобів, товарів та інших предметів.

Протиправна поведінка може проявитися у конкретному адміністративному правопорушенні або в неодноразових, систематичних протиправних діях, антигромадській поведінці окремих осіб. Це обумовлює необхідність застосування державними органами або посадовими особами до певних суб'єктів різноманітних засобів припинення антигромадських діянь, а також адміністративних проступків. Серед засобів адміністративного примусу заходи адміністративного припинення, що використовуються в адміністративному порядку, є найбільш численними. Їх застосування обумовлене необхідністю швидкого і ефективного припинення посягань на інтереси окремих громадян, держави та громадських об'єднань.

Заходи припинення правопорушень — це примусове зупинення протиправних діянь, що носять ознаки адміністративного проступку (а в деяких випадках — і кримінальний характер), спрямоване на недопущення шкідливих наслідків та забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення, а у виключних випадках — і кримінального покарання.

У чинному законодавстві, спеціальній літературі немає вичерпного переліку і чіткої класифікації цих заходів, як і єдиної думки щодо того, які саме заходи слід вважати заходами адміністративного припинення. Разом з тим слід відзначити достатньо повне регулювання в законодавстві заходів припинення та умов їх застосування.

Заходи припинення умовно можна поділити на дві групи — загального та спеціального призначення.

До заходів припинення загального призначення належать: а) адміністративне затримання; б) особистий огляд і огляд речей; в) при-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 52. Ст. 455

мусове лікування; г) тимчасове відсторонення від роботи інфекційних хворих; г) примусове лікування осіб, що страждають на небезпечні для оточуючих захворювання; д) тимчасове відсторонення від керування засобами транспорту; е) припинення робіт та заборона експлуатації механізмів та ін.

Застосування цих заходів регулюється низкою законів. Так, адміністративне затримання, що застосовується з метою припинення адміністративних порушень, встановлення особи, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення, проведення особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів, регламентується КпАП (ст.ст. 260–263, 267), Законом України «Про міліцію» (ст. 11), Митним кодексом України та іншими законодавчими актами.

Відповідно до чинного законодавства адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більш ніж три години, за винятком випадків, коли законодавчими актами встановлено інші строки. Особистий огляд і огляд речей як заходи припинення адміністративних проступків здійснюються з метою забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Вимоги до процесуального оформлення цих дій регулюються ст. 264 КпАП, Митним кодексом, Законом України «Про Службу безпеки України» та іншими законодавчими актами.

Примусове лікування, тимчасове відсторонення від роботи інфекційних хворих, примусове лікування осіб, що страждають на небезпечні для оточуючих захворювання, застосовуються різними виконавчими органами. Ці заходи можуть бути застосовані щодо осіб, хворих на наркоманію, злісних алкоголіків, хворих на СНІД та ін. Тимчасове відсторонення від керування засобами транспорту, припинення робіт та заборона експлуатації механізмів застосовуються працівниками міліції, відповідними органами. Так, працівники міліції згідно з ст. 11 Закону України «Про міліцію» мають право затримувати, відстороняти від керування транспортними засобами осіб, які перебувають у стані сп'яніння, а також тих, що не мають документів на право керування або користування транспортними засобами, позбавляти водіїв права керування транспортними засобами, затримувати і доставляти у встановленому порядку транспортні засоби для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках. Органам державного санітарного нагляду надано право тимчасово усувати від роботи інфекційних хворих.

Загальна частина

Розділ III. Функції, форми та методи державного управління

Наведений перелік заходів адміністративного припинення загального призначення не є вичерпним, оскільки вони досить численні і різноманітні, застосовуються в різних галузях суспільного життя і різними суб'єктами з компетенцією контрольно-наглядового характеру. Так, до них можна віднести анулювання дозволів на придбання, зберігання і носіння зброї та боєприпасів громадянами, підприємствами, установами і організаціями, перевірку місць їх зберігання, проведення огляду виробничих, складських та інших приміщень, вилучення у громадян і посадових осіб предметів та речей, заборонених або обмежених в обігу, вилучення ліцензій на здійснення окремих видів діяльності. До відповідних видів адміністративного примусу належать і примусові заходи щодо впровадження в життя антимонопольної політики, впорядкування фінансової системи і т. ін.

Слід відмітити, що за умов надзвичайного стану посилюється застосування заходів адміністративного примусу, тому що органи, які здійснюють управління в цих умовах, одержують надзвичайні повноваження. Відповідно до ст. ст. 23 і 24 Закону України від 26 червня 1992 р. «Про надзвичайний стан»¹ (зі змінами) можуть вживатися такі заходи: заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби; тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної зброї, холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій також навчальної військової техніки, вибухових, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин; вислання порушників громадського порядку, які не є жителями даної місцевості, де введено надзвичайний стан, за їх рахунок; тимчасове виселення людей з місць, небезпечних для проживання; тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів; мобілізація ресурсів державних підприємств, установ, організацій та ін.

До заходів припинення спеціального призначення належать: а) заходи фізичного впливу; б) спеціальні засоби; в) використання вогнепальної зброї.

Заходи фізичного впливу застосовуються міліцією та працівниками інших органів внутрішніх справ з метою охорони громадського порядку, громадської безпеки і боротьби зі злочинністю на підставі Закону України «Про міліцію». У розділі 3 цього Закону наведений

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України 1992. № 37. Ст. 538.

перелік спеціальних засобів, визначені умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Насамперед застосуванню сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї повинно передувати попередження про намір їх використання. У разі неможливості уникнути застосування сили вона не повинна перевищувати міру, необхідну для виконання покладених на міліцію обов'язків, і має зводити до мінімуму можливість заподіяння шкоди здоров'ю правопорушників та інших громадян. Забороняється застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю до жінок з явними ознаками вагітності та малолітніх, крім випадків вчинення ними групового нападу, що загрожує життю і здоров'ю людей, працівників міліції, чи збройного нападу або збройного опору.

Слід звернути увагу на те, що заходи припинення значною мірою притаманні органам внутрішніх справ, державним інспекціям. Іншими державними органами вони використовуються не так часто.

Заходи припинення тісно пов'язані із заходами запобігання та адміністративними стягненнями, яким вони часто передують, оскільки забезпечують умови для їх застосування.

При виконанні заходів як адміністративного запобігання, так і припинення адміністративних проступків органи державного управління повинні суворо додержуватися принципу законності. Це забезпечується систематичним контролем з боку вищих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом, правом адміністративного та судового оскарження, іншими встановленими законодавством способами.

РОЗДІЛ IV

Відповідальність

за адміністративним правом

Глава 14

Адміністративна відповідальність

§ 1. Поняття і основні риси адміністративної відповідальності

Під адміністративною відповідальністю слід розуміти накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру. Адміністративна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, якому притаманні всі ознаки останньої. Разом з тим адміністративна відповідальність є складовою частиною адміністративного примусу і наділена всіма його ознаками.

Основні риси адміністративної відповідальності полягають у тому, що її підставою є адміністративне правопорушення (проступок). Притягнення до адміністративної відповідальності — обов'язок державних органів, які є суб'єктами виконавчої влади. Їх перелік наводиться у розділі III КпАП. Суб'єктами адміністративної юрисдикції є також районні (міські) суди (судді). До винних у вчиненні правопорушення застосовуються адміністративні стягнення, передбачені у ст. 24 КпАП. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності є спрощеним, що створює умови для його оперативного і економічного використання. Слід звернути увагу на те, що між правопорушником та органом (посадовою особою), який накладає стягнення, відсутні службові відносини, що є характерним для дисциплінарної відповідальності. Адміністративна відповідальність урегульована нормами адміністративного права, в яких наводиться повний перелік адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати. До цього виду юридичної відповідальності притягаються порушники загальнообов'язкових правил (норм), встановлених повноважними суб'єктами.

Суб'єктами правопорушень можуть бути фізичні особи — громадяни і посадові особи, а за деякі правопорушення — державні службовці (Закон України «Про боротьбу з корупцією»).

§ 2. Законодавчі основи адміністративної відповідальності

Законодавчу основу для прийняття актів, що регулюють питання встановлення адміністративної відповідальності, становить Конституція України, яка має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України).

Адміністративна відповідальність регулюється багатьма нормативними актами, які в сукупності складають законодавство про адміністративні правопорушення. До його системи входять законодавчі і підзаконні акти, норми, що включені до КпАП, і ті, що до нього не внесені.

Важливим джерелом правоохоронних норм у свій час стали Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення, прийняті Верховною Радою СРСР 23 жовтня 1980 р. У них вперше були кодифіковані найважливіші матеріальні та процесуальні норми щодо адміністративної відповідальності, визначені завдання та закріплена система законодавства про адміністративні правопорушення, встановлені поняття і структура адміністративного правопорушення, види адміністративних стягнень, загальні правила та строки їх накладення, закріплені система органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, порядок виконання, оскарження та опротестування постанови по справі про адміністративне правопорушення.

У регулюванні адміністративної відповідальності особлива роль належить КпАП, який прийнято 7 грудня 1984 р. (введений в дію з 1 червня 1995 р.). КпАП складається з п'яти розділів: I. Загальні положення; II. Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність; III. Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення; IV. Провадження в справах про адміністративні правопорушення; V. Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Розділи містять 33 глави, а останні — статті.

У КпАП кодифіковано законодавство України про адміністративну відповідальність. Поряд з матеріальними нормами цей акт містить адміністративно-процесуальні норми, які регулюють провад-

Загальна частина

Розділ IV. Відповідальність за адміністративним правом

ження в справах про адміністративні правопорушення та порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

Паралельно з КпАП діють норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, але вони містяться у законодавчих міжгалузевих актах (Повітряний, Митний кодекси, закони України «Про надзвичайний стан», «Про боротьбу з корупцією», «Про охорону державного кордону» та ін.).

До складу нормативних актів, що містять норми про адміністративну відповідальність, належать закони, норми яких не включені до КпАП. Питання адміністративної відповідальності регулюються також указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України. Акти з адміністративними санкціями можуть видавати місцеві ради та їх виконавчі комітети з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями та епізоотіями. Обласні, Київська та Севастопольська міські ради мають право встановлювати також правила благоустрою міст та інших населених пунктів, правила торгівлі на колгоспних ринках, правила додержання тиші у громадських місцях, які в КпАП не визначені, але у ньому за їх порушення передбачена адміністративна відповідальність. Тому вони також є нормативною основою адміністративної відповідальності.

Разом з наведеним слід підкреслити, що відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Законодавство про адміністративні правопорушення має завданням охорону суспільного ладу України, власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого порядку управління, державного і громадського порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Велике значення надається попередженню адміністративних правопорушень.

Здійснення перелічених завдань залежить від правильного застосування чинного законодавства про адміністративні правопорушення, додержання законності.

Роль адміністративної відповідальності у боротьбі з правопорушеннями постійно зростає, збільшується кількість складів адмініст-

ративних правопорушень, більш суворими стали санкції за проступки. Встановлюється відповідальність за дії, які раніше взагалі не належали до правопорушень (неповага до суду, корупція, порушення податкового законодавства, недобросовісна конкуренція та ін.).

Адміністративна відповідальність вводиться замість кримінальної (декриміналізація). Здійснювана в процесі реформи кримінального права декриміналізація обумовлює подальше розширення сфери використання засобів адміністративного впливу. Одночасно збільшується і кількість правопорушень, за які поряд з дисциплінарними і цивільно-правовими заходами застосовуються адміністративні стягнення (корупція, недобросовісна конкуренція та ін.).

Значна увага надається адміністративному примусу в боротьбі з пияцтвом, наркоманією, посяганням на власність, у забезпеченні нормальної діяльності представників влади, виконання вимог посадових осіб, державних органів, правил громадської безпеки, охорони природи.

Важливим є питання про відмежування адміністративних правопорушень від кримінальних, дисциплінарних та цивільно-правових. Законом передбачено і деякі конкретні ознаки, за якими кримінальне правопорушення відрізняється від адміністративного. У зв'язку з цим для правильної кваліфікації правопорушень необхідно зіставити ст. 9 КпАП і ст. 7 Кримінального кодексу України, проаналізувати їх зміст і тільки після цього (і у поєднанні з фактичними обставинами вчинення правопорушення, з урахуванням наслідків протиправних діянь) вирішити питання про притягнення винної особи до кримінальної чи адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної тим, що суб'єкт адміністративного проступку не перебуває у службовій залежності від органу чи посадової особи, які притягають його до адміністративної відповідальності. Дисциплінарний проступок, що є підставою для притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності, — це протиправне діяння (дія або бездіяльність) працівника, який порушує встановлений на підприємстві, в організації чи установі внутрішній трудовий розпорядок. Цей проступок може виявитися в порушенні службової, у тому числі трудової, дисципліни і тягне за собою передбачену законодавством дисциплінарну відповідальність, виражену в накладенні на винних дисциплінарних стягнень.

Дисциплінарні правопорушення здебільшого пов'язані зі службовими, трудовими обов'язками винної особи. Проте не завжди ця

Загальна частина

Розділ IV. Відповідальність за адміністративним правом

умова є необхідною для віднесення проступку до дисциплінарних. Наприклад, окремі дії працівників транспорту, вчинені при виконанні ними службових обов'язків, розглядаються як адміністративні правопорушення (випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам).

При відмежуванні адміністративної відповідальності від цивільно-правової слід мати на увазі, що остання настає за порушення обов'язків, які випливають з цивільно-правових угод, тобто угод, що виникають між рівноправними сторонами, а адміністративна відповідальність, навпаки, передбачає нерівність сторін відносин.

§ 3. Адміністративне правопорушення, його склад

Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається *протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність* (ст. 9 КпАП).

У законі одночасно наводяться два терміни: «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок», але останній не є особливим різновидом адміністративних правопорушень.

Адміністративне правопорушення (проступок) характеризується низкою ознак. Це передусім діяння, поведінка, вчинок людини, дія чи бездіяльність, а також акт зовнішнього вияву ставлення особи до реальної діяльності інших людей, суспільства, держави. Закону непідвладні переконання, думки людей, якщо вони не знайшли зовнішнього вияву.

Діяння визнається адміністративним правопорушенням за наявності чотирьох ознак: суспільної шкідливості, протиправності, вини та адміністративної караності.

Суспільна шкідливість дії чи бездіяльності означає, що вона заподіює або створює загрозу заподіянням шкоди об'єктам адміністративно-правової охорони, які передбачені у ст. 9 КпАП.

Протиправність означає, що дію чи бездіяльність прямо заборонено адміністративно-правовими нормами. Ознака протиправності вказує також на неприпустимість аналогії закону, що сприяє зміцненню законності, виключає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені законодавством про адміністративні правопорушення.

Адміністративним правопорушенням (проступком) може бути тільки винне діяння.

Вина полягає у психічному ставленні особи до діяння та його шкідливих наслідків і може бути умисною або необережною. Ступінь вини враховується при накладенні адміністративного стягнення, при звільненні від адміністративної відповідальності чи передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд товариського суду, громадської організації або трудового колективу.

Адміністративна караність свідчить, що адміністративним проступком визнається лише таке протиправне, винне діяння, за яке законодавством передбачено застосування адміністративних стягнень. Реалізація адміністративного стягнення не завжди супроводжує адміністративний проступок, але можливість застосування стягнення становить його обов'язкову властивість.

Розглянуті ознаки є найбільш характерними й істотними, притаманними будь-якому адміністративному правопорушенню (проступку), характеризують фактичну підставу адміністративної відповідальності і складають її матеріальне поняття. Останнє конкретизується в законодавстві про адміністративні правопорушення у формі конкретних складів проступку, в яких законом передбачено необхідні і специфічні ознаки того чи іншого конкретного діяння.

Адміністративні правопорушення (проступки) розрізняються за специфічними ознаками, які характеризують їх об'єктивну і суб'єктивну сторони.

Склад адміністративного правопорушення — це сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують діяння як адміністративне правопорушення (проступок). До складу адміністративного правопорушення належать ознаки, які характеризують об'єкт, об'єктивну і суб'єктивну сторони та суб'єкта правопорушення.

Об'єкт адміністративного правопорушення — це те, на що воно посягає. Адміністративний проступок заподіює шкоду або створює загрозу її заподіяння суспільним відносинам, які і становлять об'єкт проступку. Залежно від ступеня узагальнення, рівня абстрактності розрізняють загальний, родовий та безпосередній об'єкти проступку.

Загальний об'єкт становить вся сукупність суспільних відносин, які охороняються законодавством про адміністративні правопорушення.

Загальна частина

Розділ IV. Відповідальність за адміністративним правом

Родовий об'єкт — це група однорідних або тотожних суспільних відносин, які охороняються комплексом адміністративно-правових норм. Адміністративно-правовими засобами охороняються суспільні відносини, які регулюються нормами різних галузей права: адміністративного, фінансового, цивільного, трудового, екологічного та ін. Тому родові об'єкти проступків можуть бути, наприклад, у цивільних, трудових та інших правопорушеннях. Залежно від родового об'єкта адміністративні правопорушення згруповано в главах Особливої частини розділу II КпАП.

Різновидом родового є видовий об'єкт, тобто відокремлена група суспільних відносин, спільних для деяких проступків. Так, природоохоронні відносини, які являють собою об'єкт екологічних правопорушень, включають до себе групи відносин, спрямованих на охорону земель, надр, вод, лісів, повітря, тваринного світу.

Під *безпосереднім об'єктом* маються на увазі ті конкретні суспільні відносини, поставлені під охорону закону, яким заподіюється шкода правопорушенням, що підпадає під ознаки конкретного складу проступку.

Об'єктивну сторону адміністративного правопорушення характеризують ознаки, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. До них належать діяння (дія чи бездіяльність), їх шкідливі наслідки, причинний зв'язок між діяннями і наслідками, місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку.

Основною і обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є *протиправне діяння*, відсутність якого виключає склад будь-якого адміністративного правопорушення. Всі інші ознаки мають факультативний характер. Так, *шкідливі наслідки і причинний зв'язок* обов'язкові лише в так званих матеріальних складах проступків (наприклад, дрібне розкрадання, пошкодження телефонів-автоматів, потрава посівів тощо). Більшість же адміністративних правопорушень характеризується недодержанням різноманітних правил, коли діяння становить собою склад проступку незалежно від настання шкідливих наслідків. Це формальні склади (наприклад, порушення правил санітарних, митних, торгівлі, охорони громадського порядку тощо). Ці склади формулюються в диспозиціях статей Особливої частини розділу II КпАП лише вказівкою на протиправну дію чи бездіяльність. В деяких випадках у диспозиціях вказується тільки на шкідливі наслідки («пошкодження», «знищення», «псування» тощо), діяння ж розуміється само по собі.

Адміністративна відповідальність

Місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку можуть бути обов'язковими ознаками, якщо їх включено до конкретного складу проступку (наприклад, окремі діяння визнаються адміністративними правопорушеннями лише в разі вчинення їх у громадському місці, часто в диспозиціях вказується на спосіб вчинення проступку — грубе, злісне порушення, прихована передача тощо). В інших випадках вони можуть визнаватися обставинами, що пом'якшують або обтяжують відповідальність (наприклад, вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин обтяжує адміністративну відповідальність).

Суб'єктивну сторону адміністративного правопорушення становить пов'язаний з його вчиненням психічний стан особи. До ознак, які характеризують суб'єктивну сторону, належать вина, мотив і мета вчинення правопорушення.

Вина — основна і обов'язкова ознака суб'єктивної сторони будь-якого адміністративного проступку. Це психічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння і його наслідків, яке виявляється у формі умислу або необережності.

У загальних рисах поняття цих форм вини розкривається в ст. ст. 10 і 11 КпАП. Адміністративне правопорушення визнається вчиненим *умисно*, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії (бездіяльності), передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала їх настання. Усвідомлення протиправного характеру діяння і передбачення шкідливих наслідків становлять інтелектуальні ознаки умислу, а бажання або свідоме допущення наслідків — вольову ознаку.

Адміністративне правопорушення визнається вчиненим з *необережності*, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії (бездіяльності), але легкоковажно розраховувана на їх відвернення (самовпевненість), або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була і могла передбачити (недбалість). Якщо поняття умислу пов'язане з психічним ставленням особи до свого діяння і його наслідків, то при визначенні необережності до уваги береться ставлення лише до шкідливих наслідків.

Мотив і мета адміністративного правопорушення — факультативні ознаки суб'єктивної сторони складу проступку. Під мотивом розуміється усвідомлене особою внутрішнє спонукання, яким вона керувалася при вчиненні проступку. Мета — це наслідок, ре-

Загальна частина

Розділ IV. Відповідальність за адміністративним правом

зультат, якого прагне досягти особа, вчиняючи адміністративне правопорушення.

Суб'єктом адміністративного правопорушення визнається фізична особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. Ознаки, що характеризують суб'єкта проступку, поділяються на загальні і спеціальні. У наведеному визначенні названо *ознаки загальні*, тобто властиві будь-якому суб'єкту.

Суб'єктом проступку, по-перше, може бути фізична особа, людина. По-друге, ним може бути не будь-яка фізична особа, а тільки осудна. У законодавстві про адміністративні правопорушення не розкривається поняття осудності, воно впливає із визначення неосудності. Як вказано в ст. 20 КпАП, під неосудністю розуміється стан, в якому особа не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану. Виходячи з цього, можна зробити висновок про те, що осудність — це здатність особи усвідомлювати свої дії і керувати ними, нести за них відповідальність. По-третє, суб'єктом проступку може бути особа, яка на момент вчинення адміністративного правопорушення досягла шістнадцятирічного віку.

Крім загальних ознак, у конкретних складах адміністративних правопорушень суб'єкт може характеризуватися ще й додатковими, специфічними властивостями. Такі суб'єкти називаються *спеціальними*. До них можна віднести, наприклад, посадових осіб, водіїв, керівників, капітанів суден, батьків, військовозобов'язаних тощо. У деяких статтях КпАП спеціальний суб'єкт не називається, хоча мається на увазі.

Окремі властивості особи не входять до складу проступку, але є важливими для визначення характеру і меж відповідальності за вчинене правопорушення. Це неповнолітні; військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів; іноземні громадяни і особи без громадянства; особи, для яких полювання є основним джерелом існування.

У ст.ст. 13–15 КпАП встановлено особливості адміністративної відповідальності деяких з перелічених осіб. Так, до неповнолітніх у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років за вчинення адміністративних правопорушень застосовуються заходи, передбачені ст. 24¹ КпАП. В окремих випадках неповнолітні згідно з ч. 2 ст. 13 КпАП можуть

нести адміністративну відповідальність на загальних підставах (у разі вчинення дрібного розкрадання, дрібного хуліганства, порушення окремих правил дорожнього руху, стрільби з вогнепальної зброї в населених пунктах, злісної непокори тощо). Однак і у цих випадках не виключається застосування заходів, передбачених ст. 24¹ КпАП. Виняток становлять справи про злісну непокору (ст. 185 КпАП). До неповнолітніх не може бути застосовано адміністративний арешт.

Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за недодержання правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків (ст. 14 КпАП), тобто вони підлягають відповідальності не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість, незабезпечення виконання цих правил іншими особами, зокрема підлеглими. Посадові особи несуть підвищену адміністративну відповідальність порівняно з громадянами, до яких застосовуються лише два види стягнень — попередження і штраф.

Стаття 15 КпАП передбачає особливості відповідальності за адміністративні правопорушення військовослужбовців і призваних на збори військовозобов'язаних, а також осіб рядового і начальницького складів органів внутрішніх справ. Ці особи несуть відповідальність за адміністративні проступки за дисциплінарними статутами, тобто дисциплінарну відповідальність. В окремих випадках їх може бути притягнуто до адміністративної відповідальності — за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, неправомірне використання державного майна, нежиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, щодо подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора, ухилення від виконання законних вимог прокурора і за контрабанду, але за ці проступки до них не можуть бути застосовані такі стягнення, як виправні роботи і адміністративний арешт.

При порушенні правил дорожнього руху водіями транспортних засобів Збройних Сил України або інших утворених відповідно до законів України військових формувань — військовослужбовцями строкової служби штрафи як адміністративне стягнення до них не застосовуються. До зазначених осіб як захід адміністративного стягнення застосовується попередження.

Іноземні громадяни і особи без громадянства, якщо вони не мають дипломатичного імунітету, підлягають адміністративній відпо-

Загальна частина

Розділ IV. Відповідальність за адміністративним правом

відальності на загальних підставах. До них може бути застосовано і таке стягнення, як адміністративне видворення за межі України.

Законом «Про статус народних депутатів України» закріплені особливості адміністративної відповідальності народних депутатів України та депутатів місцевих рад. Так, ст. 27 цього Закону передбачає, що застосування до них заходів адміністративного впливу, які накладаються у судовому порядку, допускається лише за згодою Верховної Ради України. Однак ст. 80 Конституції України, яка гарантує депутатську недоторканність, говорить, що народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані.

Ознаки, які характеризують об'єкт, об'єктивну і суб'єктивну сторони, суб'єкта адміністративного правопорушення, є основними. Крім них, встановлено додаткові ознаки, які підвищують ступінь суспільної шкідливості основного складу і називаються кваліфікуючими. До таких обставин належать, наприклад, повторне вчинення однорідного правопорушення, наявність шкідливих наслідків, вчинення правопорушення певним суб'єктом, грубість або систематичність порушення та ін. У нормах Особливої частини розділу II КпАП склади з кваліфікуючими обставинами сформульовано слідом за основними, причому основні ознаки в них, як правило, не називаються, а дається посилання на відповідну статтю або частину статті, в якій сформульовано основний склад. Наявність кваліфікуючих ознак підвищує відповідальність за адміністративні правопорушення.

Статті 18–20 КпАП встановлюють обставини, які виключають протиправність і суспільну шкідливість діяння (крайня необхідність і необхідна оборона) або винність (неосудність) особи. Тим самим виключається адміністративна відповідальність за його вчинення.

Вчиненою в стані крайньої необхідності визнається дія, спрямована на усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, державній чи колективній власності, іншим об'єктам, що охороняються законом, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунена іншими, крім протиправних, засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена. Наприклад, у стані крайньої необхідності може бути вчинене порушення дорожнього руху водієм, який доставляє травмовану людину в лікарню.

На відміну від крайньої необхідності при необхідній обороні шкода заподіюється не сторонньому об'єкту, що охороняється законом, а посягаючому на нього. При цьому захист повинен відповіда-

ти характеру і суспільній шкідливості посягання. Слід зазначити, що адміністративне правопорушення в стані необхідної оборони може бути вчинене дуже рідко. Закріпленням в законодавстві норми про необхідну оборону скоріше за все підкреслюється активна роль громадян у боротьбі з правопорушеннями, зміцненні правопорядку.

Не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності перебувала в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану.

§ 4. Загальні правила і строки притягнення до адміністративної відповідальності

Загальні правила накладення стягнення за адміністративні правопорушення, закріплені в главі 4 КпАП, поглиблюють конституційні принципи верховенства права, законності, гуманізму, індивідуалізації відповідальності та ін.

По-перше, виконання загальних правил при застосуванні адміністративних стягнень виявляється в неухильному додержанні принципів верховенства права і законності. Стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, встановлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення, в точній відповідності з КпАП та іншими актами про адміністративні правопорушення.

По-друге, оплатне вилучення і конфіскація предмета як додаткові стягнення можуть накладатися лише у випадках, коли їх застосування прямо передбачено законом. Не допускається незастосування додаткового стягнення, якщо санкція статті передбачає обов'язковість його накладення разом з основним стягненням.

По-третє, стягнення накладається в точно визначених законом межах. Не допускається застосування стягнення нижче нижчої межі, передбаченої санкцією відповідної статті, а також перевищення його максимального розміру.

По-четверте, при накладенні адміністративного стягнення слід додержуватися всіх інших вимог законодавства про адміністративні правопорушення. Маються на увазі вимоги щодо наявності складу проступку, відсутності обставин, що виключають адміністративну відповідальність, підвідомчості справ, строків давності, недопусти-

Загальна частина

Розділ IV. Відповідальність за адміністративним правом

мости застосування деяких видів стягнень до певних категорій громадян (військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ та ін.).

З метою індивідуалізації відповідальності закон (ч. 2 ст. 33 КпАП) вимагає від органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу, при накладенні стягнення враховувати характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність.

Про характер правопорушення свідчать його об'єкт, тобто суспільні відносини, на які посягає проступок (наприклад, державний або громадський порядок, права і свободи громадян тощо), а також ознаки, що характеризують об'єктивну сторону правопорушення (дія чи бездіяльність, характер і розмір заподіяної шкоди, час, місце, спосіб вчинення проступку тощо).

Деякі обставини, що свідчать про характер проступку, підвищують адміністративну відповідальність за його вчинення, тобто визнаються кваліфікуючими. Такими обставинами є, наприклад, повторне вчинення правопорушення. В деяких випадках тільки грубе порушення правил тягне за собою адміністративну відповідальність (ст. 108 КпАП).

Іноді правопорушенням визнається тільки злісне діяння. Частіше за все це бездіяльність — порушення порядку (ч. 1 ст. 194), злісна непокоря (ст. 185), злісне ухилення (ст. 185⁴). Про злісність свідчить невиконання певних обов'язків, розпоряджень, вимог після неодноразового, настійливого їх повторення.

Особу порушника характеризують передусім ознаки, властиві суб'єкту проступку (вік, стать, службове становище, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому), а також поведінка в трудовому колективі і побуті, ставлення до сім'ї, колег по роботі, навчання тощо). Всі ці обставини повинні бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повну уяву про особу порушника.

Ступінь вини правопорушника залежить від форми вини, з якою вчинено проступок, а також від мотиву і мети його вчинення. Зрозуміло, що вчинення проступку умисно відрізняється від вчинення його з необережності. У першому випадку ступінь вини порушника вищий.

Майновий стан правопорушника також має бути враховано при застосуванні окремих адміністративних стягнень: штрафу, конфіскації, позбавлення спеціального права, виправних робіт.

Обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, перелічені відповідно в ст. ст. 34 і 35 КпАП.

Пом'якшуючими відповідальність обставинами визнаються:

- 1) щире розкаяння винного;
- 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди;
- 3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин;
- 4) вчинення правопорушення неповнолітнім;
- 5) вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Цей перелік не вичерпний, відкритий. Орган (посадова особа), який розглядає справу, може визнати пом'якшуючими й обставини, не передбачені законом (наприклад, бездоганну трудову діяльність, похилий вік, наявність у порушника утриманців і т. ін.).

На відміну від пом'якшуючих в ст. 35 КпАП наведено повний перелік обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення. До таких обставин належать:

- 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її;
- 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин;
- 3) втягнення неповнолітнього в правопорушення;
- 4) вчинення правопорушення групою осіб;
- 5) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин;
- 6) вчинення правопорушення в стані сп'яніння. Залежно від характеру адміністративного правопорушення орган (посадова особа), який накладає стягнення, може не визнати останню обставину обтяжливою (наприклад, для відповідальності за порушення правил користування електроенергією байдуже, в якому стані вчинено їх порушення).

При накладенні стягнення обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, враховуються лише за умови, що вони перебувають за межами складу правопорушення, тобто не є його складовою частиною. Так, вчинення дрібного хуліганства в стані сп'яніння обтяжує відповідальність порушника, а керування ж транспортним засобом у стані сп'яніння не обтяжує, тому що ця ознака безпосередньо входить до складу правопорушення.

Загальна частина

Розділ IV. Відповідальність за адміністративним правом

До загальних належать також правила накладення адміністративних стягнень при вчиненні кількох адміністративних правопорушень. У ст. 36 КпАП передбачено, що при вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо. Такий порядок призначення стягнень обумовлений тим, що справи про адміністративні правопорушення однієї й тієї ж особи вирішують частіш за все різні державні органи (посадові особи) в межах своєї підвідомчості.

Якщо справу про кілька адміністративних проступків розглядає один орган (посадова особа), то в таких випадках накладається одне основне стягнення в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених. При цьому до основного стягнення може бути присуджено одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень.

У разі заподіяння адміністративним правопорушенням майнової шкоди громадянину, підприємству, установі або організації при накладенні адміністративного стягнення одночасно може бути вирішено питання про її відшкодування. Тим самим спрощено порядок стягнення очевидної і незначної шкоди. Разом з тим вирішення цього питання залежить від низки обставин і є правом, а не обов'язком відповідного органу. Відшкодування заподіяної шкоди мають право здійснювати лише деякі, перелічені в ст. 40 КпАП органи — адміністративна комісія, виконавчий орган селищної і сільської ради, а також суддя. Розмір шкоди, що стягується цими органами, не може перевищувати суми двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Суддя районного (міського) суду може відшкодувати шкоду незалежно від її розміру, крім випадків заподіяння шкоди неповнолітньою особою, що досягла шістнадцяти років і має самостійний заробіток. У такому разі, якщо сума шкоди не перевищує одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян, суддя має право покласти на неповнолітнього відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати своєю працею усунути її.

Для забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення дуже важливим є чітке регулювання строків давності притягнення до адміністративної відповідальності, погашення адміністративних стягнень, а також порядку обчислення строків стягнення.

Обчислення строків адміністративного стягнення, як визначено в ст. 37 КпАП, залежить від його виду. Так, строк адміністративного арешту обчислюється добами, виправних робіт — місяцями, а позбав-

лення спеціального права — роками, місяцями або днями. Перебіг строку адміністративного стягнення розпочинається в той день (якщо він обчислюється місяцями і роками) або час (якщо він обчислюється добами), в який винесено постанову про накладення стягнення.

У ст. 38 КпАП встановлено строки, після закінчення яких виключається накладення адміністративного стягнення. За загальним правилом адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні — два місяці з дня його виявлення.

На практиці можливі випадки, коли за фактом правопорушення спочатку ставиться питання про порушення кримінальної справи, але згодом приймається рішення про відмову в її порушенні або про закриття вже порушеної кримінальної справи. Якщо в діях правопорушника є ознаки адміністративного проступку, стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття такого рішення (ч. 2 ст. 38 КпАП). Строк при цьому починає спливати з моменту прийняття постанови про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття.

Перелічені правила обчислення строків давності притягнення до адміністративної відповідальності не поширюються на випадки застосування конфіскації предметів контрабанди. Частина 3 ст. 38 визначає, що в таких випадках діють правила, встановлені Митним кодексом, згідно з яким виявлені предмети контрабанди, а також перевізні та інші засоби, призначені для переміщення предметів контрабанди через державний кордон або їх приховування, підлягають конфіскації незалежно від часу їх виявлення.

Для визнання особи такою, що не була піддана адміністративному стягненню, не потрібно видання якого-небудь спеціального документа. Стягнення погашається автоматично після закінчення річного строку з моменту виконання постанови про накладення адміністративного стягнення і в разі невчинення протягом цього строку нового адміністративного проступку. Якщо ж особа вчинить нове правопорушення до погашення стягнення за попереднє, перебіг строку давності переривається.

§ 5. Адміністративна відповідальність юридичних осіб

Відповідно до КпАП суб'єктами адміністративної відповідальності є тільки фізичні особи. Однак деякі нормативні акти податко-

Загальна частина

Розділ IV. Відповідальність за адміністративним правом

вого, антимонопольного законодавства, законодавства про підприємницьку діяльність та інші як суб'єктів такої відповідальності передбачають юридичних осіб. Так, п. 7 ч. 3 ст. 11 Закону України від 4 грудня 1993 р. «Про державну податкову службу в Україні»¹ за відсутність обліку прибутку (доходу) чи ведення цього обліку з порушенням встановленого порядку, а також неподання чи несвоєчасне подання податкових декларацій, звітів, розрахунків та інших документів, необхідних для розрахунку і сплати податків та інших обов'язкових платежів у бюджет, встановлена санкція — 50% неоплачених сум податків чи інших обов'язкових платежів.

Згідно з ч. 3 п. 2 Положення «Про порядок накладення на господарюючих суб'єктів сфери торгівлі, громадського харчування і послуг, в тому числі громадян-підприємців, стягнень за порушення законодавства про захист прав споживачів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1994 р., випуск і реалізація товарів, виконання робіт і надання послуг, які не відповідають вимогам нормативних документів, тягнуть за собою накладення санкції у вигляді стягнення 25 % вартості реалізованих товарів, виконаних робіт і наданих послуг².

Закон України від 17 грудня 1993 р. «Про пожежну безпеку»³ в ст. 35 передбачає, що за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання приписів посадових осіб органів державного пожежного нагляду підприємства, установи і організації можуть притягуватися керівниками цих органів до сплати штрафу, який не може перевищувати 2% місячного фонду заробітної плати підприємства, установи, організації. Порядок застосування ст. 35 цього Закону затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 вересня 1998 р. «Про забезпечення реалізації ст. 35 Закону України «Про пожежну безпеку»⁴.

Наведені та інші приклади⁵ свідчать про те, що чинне законодавство на відміну від норм КпАП передбачає притягнення до відпові-

¹ Див. Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 15. Ст. 84.

² Див.: ЗПУ України. 1994. № 8. Ст. 198.

³ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 5. Ст. 21.

⁴ Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 38. Ст. 1406.

⁵ Див., напр.: Положення «Про порядок накладення штрафів на підприємства, установи і організації за порушення нормативних актів про охорону праці»: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1993 р. // Уряд. кур'єр. 1993. 19 жовт.

дальності не тільки фізичних, а й юридичних осіб, що цілком обґрунтовано в умовах зростання підприємництва і становлення ринкової економіки.

У теорії права юридична відповідальність визнається як правовідносини, що виникають з правопорушення, між державою в особі її спеціальних органів і правопорушником, на якого покладається обов'язок зазнати відповідних обмежень і несприятливих наслідків за вчинене правопорушення. У наведених вище приписах є всі елементи, характерні для юридичної відповідальності: порушення; несприятливі наслідки у вигляді штрафу; порушник, яким можуть виступати юридичні особи, в тому числі державні органи; органи (посадові особи), уповноважені накладати стягнення (органи податкової інспекції, комісії з захисту прав споживачів), а також ознаки, характерні саме для адміністративної відповідальності. Це і нерівність сторін (юридична особа підконтрольна в певній сфері своєї діяльності державному органу), і спрощена процедура накладення стягнення.

Законодавство про адміністративну відповідальність юридичних осіб в Україні поки що недостатньо розроблене, а відтак є некодифікованим, розрізненим. Загальні положення і принципи стосовно адміністративної відповідальності юридичних осіб у нормативних актах майже повністю відсутні. В деяких випадках юридичні особи несуть відповідальність нарівні з фізичними особами (громадянами-підприємцями). Механізм притягнення до адміністративної відповідальності майже не врегульований. Немає системності й у видах санкцій, що застосовуються до юридичних осіб. Однак деякі загальні положення адміністративної відповідальності юридичних осіб можна навести.

Юридична особа стає деліктоздатною з моменту її державної реєстрації і втрачає деліктоздатність з моменту виключення з реєстру юридичних осіб, може виступати як загальним (будь-яка юридична особа, що вчинила правопорушення), так і спеціальним суб'єктом (монополіст, юридична особа, що діє у сфері торгівлі, громадського харчування, надання послуг тощо) правопорушення.

Для підвищення ефективності законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб слід чітко визначити загальні засади такої відповідальності та встановити механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності.

У КпАП наведений перелік органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративне правопорушення, і для всіх них, незважаючи на істотні відмінності у структурі і порядку

Загальна частина

Розділ IV. Відповідальність за адміністративним правом

діяльності, встановлений єдиний порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення. Так само ці питання можуть бути вирішені і щодо відповідальності юридичних осіб. Слід чітко визначити органи, уповноважені накладати адміністративні стягнення на юридичних осіб, та порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення. Що стосується стягнень, які накладаються на юридичних осіб, то вони дійсно є дуже різноманітними, але не за своєю природою, а за формулюванням у нормативних актах. Така різноманітність скоріше заважає, ніж допомагає ефективному функціонуванню системи адміністративної відповідальності юридичних осіб. Значну частину стягнень складають штрафи. Поряд з ними застосовуються такі заходи впливу, як припинення чи призупинення певного виду діяльності, вилучення майна. А такі дійсно специфічні види впливу, як примусовий поділ суб'єктів господарської діяльності, монополістів та ін., зустрічаються рідко.

Звичайно, проведення кодифікації законодавства, що регламентує адміністративну відповідальність юридичних осіб, є складною справою. Разом з тим систематизація цього законодавства дасть змогу державі ефективно впливати на діяльність господарюючих суб'єктів та інших юридичних осіб, що є дуже важливим за ситуації, яка склалася в економіці України, для зміцнення законності. Крім того, це дозволить суб'єктам підприємництва більш дійово захищати свої законні права в разі їх притягнення до адміністративної відповідальності.

Глава 15

Дисциплінарна відповідальність

Під дисциплінарною відповідальністю згідно з чинним законодавством України слід розуміти *винне порушення трудової дисципліни і службових обов'язків*. Такі порушення можуть бути виражені як у діях, так і у бездіяльності, допускатися як свідомо, так і з необережності. Деякі категорії державних службовців у зв'язку з виконанням своїх повноважень відповідають у дисциплінарному порядку і за проступки, які порочать їх як державних службовців або дискредитують органи, в яких вони працюють (керівники, державні службовці — співробітники правоохоронних органів, військово-службовці та ін.).

Дисциплінарна відповідальність

Законодавством закріплено такі види дисциплінарної відповідальності державних службовців: 1) у порядку, встановленому законами України; 2) у порядку, встановленому Кодексом законів про працю (далі — КЗпП); 3) відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку для робітників і службовців¹; 4) на підставі дисциплінарних статутів та спеціальних положень², чинних у низці галузей управління і деяких сферах державної діяльності.

Підставою дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок, сутність якого полягає у невиконанні або в неналежному виконанні працівником покладених на нього трудових чи службових обов'язків (ст. 24 Типових правил внутрішнього трудового розпорядку для робітників і службовців підприємств, установ, організацій³).

Нормами адміністративного права встановлюються дисциплінарна відповідальність і порядок її реалізації, коло суб'єктів і повноваження органів управління (посадових осіб), що наділені «дисциплінарною» владою, категорії службовців, відповідальність яких регулюється адміністративним правом. Стосовно більшості працівників дисциплінарна відповідальність передбачена нормами трудового і адміністративного права, а щодо деяких категорій осіб (військовослужбовців строкової служби, працівників органів внутрішніх справ, Служби безпеки України та ін.) — повністю нормами адміністративного права, що пояснюється необхідністю поряд із загальними правилами дисциплінарної відповідальності враховувати особливі вимоги дисципліни до них, встановлення специфіки їх дисциплінарної відповідальності.

Разом з тим, незалежно від того, на підставі якого законодавчого акта настає дисциплінарна відповідальність, вона характеризується такими загальними ознаками:

- 1) її підставою є дисциплінарний проступок;
- 2) за такий проступок передбачено накладення дисциплінарного стягнення;
- 3) стягнення застосовується уповноваженим на те органом (посадовою особою) в порядку підлеглості;

¹ Див., напр.: Типові правила внутрішнього розпорядку для працівників державних навчально-виховних закладів в Україні // Інформ. збірник Міністерства освіти України. 1994. № 21. Ст. 313.

² Див., напр.: Дисциплінарний статут прокуратури України // Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 4. Ст. 15; Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ УРСР // Відомості Верхов. Ради Української РСР. 1991. № 45. Ст. 599 та ін.

³ Див. Бюл. Госкомитета СССР по труду и социальным вопросам. 1984. № 11. С. 3–13.

Загальна частина

Розділ IV. Відповідальність за адміністративним правом

4) межі «дисциплінарної» влади цього органу (посадової особи) чітко встановлюються правовими нормами;

5) службовець, на якого накладено дисциплінарне стягнення, може його оскаржити у вищий орган (вищій посадовій особі) або в суд;

6) за один дисциплінарний проступок може бути накладене лише одне дисциплінарне стягнення.

Більшість службовців за порушення правил дисципліни несуть відповідальність згідно з приписами трудового законодавства, а дисциплінарна відповідальність службовців, що реалізують свої повноваження поза рамками трудового договору чи правил внутрішнього трудового розпорядку, регулюється законами, указами Президента України, статутами та положеннями, затвердженими повноважними органами.

Значна кількість державних службовців несе дисциплінарну відповідальність не тільки за дисциплінарні проступки, пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням покладених на них обов'язків, а й за перевищення своїх повноважень, недотримання обмежень щодо державної служби, вчинення діянь, що порочать орган, де службовець працює, або його звання (норм моралі), присяги, обов'язків, передбачених у контракті, військової честі та ін.

В основу розмежування дисциплінарної відповідальності на види покладені характер діяльності різних категорій службовців, умови їх роботи, система дисциплінарних стягнень, порядок їх накладення та оскарження.

Законом України «Про державну службу» встановлено особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців, органів виконавчої влади та їх апарату. Сутність її полягає в тому, що дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за проступок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює.

До службовців цих органів, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу, як попередження про неповну службу відповідальність та затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або призначенні на вищу посаду.

Згідно з Типовими правилами внутрішнього розпорядку для працівників державних навчально-виховних закладів України за

Дисциплінарна відповідальність

порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано догану або звільнення.

Звільнення як дисциплінарне стягнення застосовується відповідно до п.п. 3, 4, 7, 8 ст. 40, ст. 41 КЗпП.

Службовці державних підприємств, установ, організацій, а також державних органів, на яких не поширюються положення Закону України «Про державну службу», відповідних дисциплінарних статутів чи положення про дисципліну, несуть дисциплінарну відповідальність згідно з КЗпП чи Правилами внутрішнього трудового розпорядку.

Дисциплінарне стягнення застосовується органом (посадовою особою), якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження, призначення на посаду) даного працівника. До застосування дисциплінарного стягнення власник або уповноважений ним орган повинен вимагати від порушника трудової дисципліни письмові пояснення. У разі відмови працівника дати письмові пояснення складається відповідний акт. Дисциплінарні стягнення застосовуються власником або уповноваженим ним органом безпосередньо після виявлення проступку, але без урахування часу хвороби працівника або перебування його у відпустці. Дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше шести місяців з дня вчинення проступку. За кожне порушення трудової дисципліни накладається тільки одне дисциплінарне стягнення. Дисциплінарне стягнення оголошується в наказі (розпорядженні) і повідомляється працівнику під розписку. Якщо протягом року з дня накладення дисциплінарного стягнення працівника не буде піддано новому дисциплінарному стягненню, то він вважатиметься таким, що не мав дисциплінарного стягнення.

Якщо працівник не допустив нового порушення трудової дисципліни, проявив себе як сумлінний працівник, то стягнення може бути зняте до закінчення одного року. Протягом строку дії дисциплінарного стягнення заходи заохочення до працівника не застосовуються.

Власник або уповноважений ним орган має право замість накладення дисциплінарного стягнення передати питання про порушення трудової дисципліни на розгляд трудового колективу або його органу. Працівник може оскаржити накладене стягнення у комісію з трудових спорів (де вона створена), вищій посадовій особі чи у вищий орган або в суд.

Значні особливості є в порядку застосування та видах дисциплінарних стягнень, що передбачені дисциплінарними статутами або

Загальна частина

Розділ IV. Відповідальність за адміністративним правом

спеціальними положеннями про дисципліну в окремих сферах (галузях) діяльності. Вони пов'язані з характером тих функцій і завдань, що вирішуються відповідними органами, їх службовцями. В деяких випадках дисциплінарна відповідальність регулюється відповідними кодексами (Повітряний кодекс, Митний кодекс та ін.). Так, відповідно до Дисциплінарного статуту прокуратури України дисциплінарні стягнення щодо прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури застосовуються за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків або за проступок, який порочить їх як працівників прокуратури.

Дисциплінарними стягненнями є: догана, пониження в класному чині, пониження на посаді, позбавлення нагрудного знака «Почесний працівник прокуратури України», звільнення з позбавленням класного чину.

Генеральний прокурор України має право застосовувати дисциплінарні стягнення, зазначені у названому статуті, в повному обсязі, за винятком позбавлення або пониження в класному чині державного радника юстиції 1, 2, 3 класів, яке здійснюється Президентом України за поданням Генерального прокурора.

Прокурори АРК, областей, міста Києва та прирівняні до них прокурори мають право застосовувати такі дисциплінарні стягнення: догана, пониження в посаді, звільнення, крім пониження в посаді і звільнення працівників, які призначаються Генеральним прокурором України. В разі необхідності застосування заходу дисциплінарного стягнення, що перевищує повноваження зазначених прокурорів, вони вносять подання Генеральному прокурору України. Особи, нагороджені знаком «Почесний працівник прокуратури України», можуть бути звільнені з роботи лише за попередньою згодою Генерального прокурора України.

Дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню вини та тяжкості проступку. Прокурор, який вирішує питання про накладення стягнення, повинен особисто з'ясувати обставини проступку та одержати письмове пояснення від особи, яка його вчинила. В разі необхідності може бути призначено службову перевірку.

Дисциплінарне стягнення застосовується протягом одного місяця з дня виявлення проступку, не рахуючи часу службової перевірки, тимчасової непрацездатності працівника та перебування його у відпустці, але не пізніше одного року з дня вчинення проступку. Строк проведення службової перевірки не може перевищувати двох місяців

Дисциплінарна відповідальність

За один і той же проступок може бути накладено тільки одне стягнення.

У разі вчинення працівником діяння, не сумісного з перебуванням на роботі в органах прокуратури, його звільнення проводиться незалежно від часу вчинення проступку.

Про накладення дисциплінарного стягнення видається наказ прокурора, який оголошується працівнику під розписку.

Наказ про притягнення до дисциплінарної відповідальності може бути оскаржено працівником Генеральному прокурору України в місячний строк з дня ознайомлення з наказом.

Генеральний прокурор приймає рішення по скарзі в десятиденний строк, а в разі проведення перевірки — не пізніше одного місяця з дня надходження скарги. Про прийняте рішення повідомляється працівнику, який звернувся із скаргою.

Оскарження наказу не зупиняє виконання дисциплінарного стягнення.

Рішення Президента України та Генерального прокурора України про застосування деяких з дисциплінарних стягнень або відмова у поновленні на роботі прокурорсько-слідчих працівників, звільнених прокурорами АРК, областей, міста Києва та прирівняними до них прокурорами, можуть бути оскаржені до Верховного Суду України в місячний строк.

Працівник вважається таким, що не має дисциплінарного стягнення, якщо протягом року з дня його накладення він не піддавався новому дисциплінарному стягненню.

Дисциплінарне стягнення може бути знято прокурором, який видав наказ, або вищим прокурором раніше року, якщо працівник виявив дисциплінованість і сумлінність у виконанні службових обов'язків. У таких випадках стягнення знімається наказом з оголошенням його всім, кому було оголошено наказ про накладення стягнення.

Згідно з Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України на осіб рядового і начальницького складу можуть накладатися такі стягнення: зауваження, догана, сувора догана, затримка у присвоєнні чергового спеціального звання або поданні до його присвоєння на строк до одного року, попередження про неповну службову відповідальність, пониження в посаді, пониження в спеціальному званні на один ступінь, звільнення з органів внутрішніх справ.

У навчальних закладах і навчальних підрозділах Міністерства внутрішніх справ України, крім цих стягнень, можуть застосовува-

Загальна частина

Розділ IV. Відповідальність за адміністративним правом

тися: позбавлення звільнення з розташування навчального закладу, підрозділу на строк до одного місяця, позачергове призначення в наряд по службі (за винятком призначення в караул або черговим підрозділу) чи на роботу до п'яти нарядів.

На осіб рядового і начальницького складу, нагороджених нагрудним знаком органів внутрішніх справ, може бути накладено дисциплінарне стягнення у вигляді позбавлення цього знака.

Дисциплінарні стягнення застосовуються начальниками в межах наданих їм прав. Перелік посад начальників та їх прав щодо накладення дисциплінарних стягнень визначається додатком до статуту. Дисциплінарні права інших начальників встановлюються Міністром внутрішніх справ України стосовно дисциплінарних прав начальників, передбачених переліком.

Старший начальник має право скасувати, пом'якшити чи посилити дисциплінарне стягнення, накладене підлеглим йому начальником, якщо службовою перевіркою встановлено, що воно не відповідає тяжкості вчиненого проступку і ступеню провини.

Накладати дисциплінарні стягнення на працівників слідчого апарату органів внутрішніх справ (з урахуванням додержання вимог кримінально-процесуального законодавства) можуть лише начальники органів внутрішніх справ, яким надано право призначати цих працівників на посаду, їх заступники по слідству, а також начальники вищих органів внутрішніх справ та їх заступники.

Дострокове зняття дисциплінарного стягнення в порядку заохочення проводиться начальником, який наклав його, рівним йому чи старшим прямим начальником.

Незалежно від того, дисциплінарним статутом чи спеціальним положенням встановлюється відповідальність, ними передбачаються численні дисциплінарні стягнення, які застосовуються до відповідних категорій службовців за вчинені дисциплінарні проступки. В цих актах встановлюються також дисциплінарні повноваження відповідних органів (посадових осіб), які в порядку підлеглості накладають стягнення, а також регламентується процедура їх застосування. Вся ця діяльність регулюється нормами адміністративного права.

РОЗДІЛ V

Адміністративно-процесуальне право

Глава 16

Адміністративно-процесуальна діяльність

§ 1. Адміністративний процес: зміст і загальні риси

Виконавчо-розпорядча діяльність адміністративних органів відіграє досить велику роль у житті суспільства, опосередковує порядок вирішення широкого кола індивідуально-конкретних справ органами державного управління, адміністрацією підприємств, установ, організацій. Значною мірою ці справи зачіпають інтереси громадян, нерідко незалежно від їх бажання. Оформлюючи куплений автомобіль, одержуючи необхідну довідку, вчинивши адміністративне правопорушення, громадяни вступають в адміністративно-процесуальні відносини, врегульовані нормами адміністративно-процесуального права, які спрямовані на правильне та оптимальне вирішення конкретної адміністративної справи. Ці норми дозволяють реалізувати на практиці вимоги матеріально-правових норм.

Поняття «адміністративний процес» в адміністративно-правовій науці прийнято розглядати в широкому і вузькому розумінні. В широкому розумінні адміністративний процес — це встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління, судами (загальної юрисдикції чи спеціально створеними) або спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами). У вузькому розумінні адміністративний процес розглядається як провадження в справах про адміністративні правопорушення і застосування до правопорушників адміністративних стягнень. Іноді поняття адміністративного процесу у вузькому розумінні тлумачать не тільки як розгляд справ про адміністративні правопорушення і застосування адміністративних стягнень до винних, а й як розгляд справ із застосуванням заходів адміністративного примусу.

Загальна частина

Розділ V. Адміністративно-процесуальне право

Адміністративний процес є видом юридичного процесу і має всі притаманні останньому ознаки.

Перш за все адміністративний процес здійснюється тільки уповноваженими на те суб'єктами. Законодавцем чітко регламентовано компетенцію державних органів, їх посадових осіб, органів правосуддя та деяких інших органів по вирішенню індивідуально-конкретних справ у ході адміністративно-процесуальної діяльності.

Впорядкованість адміністративного процесу обумовлюється наявністю чіткої системи дій по проведенню операцій з приписами норм права. Очевидно, що без дій по вибору та аналізу приписів правових норм, без з'ясування їх змісту неможливі вирішення завдань процесу та досягнення його мети.

Процес розгляду конкретної адміністративної справи немислимий без проміжного та кінцевого закріплення певних фактів, що відіграють роль своєрідних сходинок на шляху до встановлення юридичних наслідків. Тільки після їх закріплення у відповідних процесуальних документах такі факти стають юридичними.

Урегулювання процесуальних дій суб'єктів адміністративного процесу є запорукою того, що кінцевий результат буде досягнутий, а відсутність належної процесуальної регламентації означає по суті некерованість їх дій, ставить під сумнів досягнення реальної мети процесу.

Розгляд адміністративної справи (більшою мірою це стосується справ, що носять спірний характер) неможливо уявити без встановлення певних фактичних даних та конкретних обставин. Не випадково у ст. 245 КпАП законодавець прямо орієнтує на своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи про адміністративне правопорушення. Важко уявити розв'язання цього завдання без використання різноманітних методів та засобів юридичної техніки, досягнень науково-технічного прогресу. Про це свідчить та обставина, що у числі учасників справ про адміністративні правопорушення виділяється така процесуальна фігура, як експерт, тобто особа, що володіє спеціальними знаннями у певній галузі людської діяльності.

І, нарешті, найважливішою обставиною, що характеризує адміністративний процес, слід визнати те, що адміністративно-процесуальна діяльність завжди ґрунтується на праві, пов'язана з реалізацією матеріальних норм адміністративного права, а у деяких випадках — і норм інших галузей права, наприклад, при реалізації окремих норм такої порівняно молодшої галузі права, як підприємницьке право, що стосуються державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяль-

ності. Адміністративний процес має і певні особливості, що дозволяють відмежувати його від інших видів юридичного процесу, зокрема кримінального та цивільного.

Адміністративний процес, як правило, пов'язаний з виконавчо-розпорядчою діяльністю органів держави, тоді як кримінальний та цивільний процеси регламентують діяльність по відправленню правосуддя в кримінальних та цивільних справах. Проте це не означає, що адміністративний процес аж ніяк не пов'язаний з правосуддям. Одна із форм його здійснення, а саме — розгляд судами певних категорій справ про адміністративні правопорушення, становить собою не що інше, як правосуддя в адміністративних справах.

Будучи врегульованою адміністративно-процесуальними нормами часткою управлінської діяльності, адміністративний процес має притаманні тільки йому зміст, динамічність та взаємозв'язок з нормами адміністративного матеріального права, а також з нормами інших матеріальних галузей права (фінансового, земельного, екологічного та ін.).

Специфічними є мета і завдання адміністративного процесу.

Мета адміністративного процесу — це заздалегідь заплановані результати, досягнення яких можливе за допомогою відповідних засобів та способів. У свою чергу, завдання цього процесу становлять собою поняття, що відображують необхідність для суб'єкта здійснити певні дії, спрямовані на досягнення мети процесу. Таким чином, мета процесу визначає наявність комплексу відповідних завдань, вирішення яких і дозволяє досягти наміченої мети.

Найважливішою метою адміністративного процесу є належне, таке, що ґрунтується на суворому додержанні законів, регулювання діяльності всіх суб'єктів процесу на всіх його стадіях та етапах.

Поряд з реалізацією правозастосовних функцій адміністративний процес значною мірою пов'язаний з правотворчою діяльністю компетентних державних органів, регулює порядок прийняття відповідних підзаконних актів.

Специфіку адміністративного процесу відображує і його структура, яка включає до себе струнку систему процесуальних дій, що мають як юрисдикційний, так і неюрисдикційний характер.

Суб'єктами адміністративного процесу виступають державні органи: адміністрація державних підприємств, установ і організацій, посадові особи державних органів, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, об'єднання громадян, їх органи та

Загальна частина

Розділ V. Адміністративно-процесуальне право

посадові особи, власники, їх представники та уповноважені, громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства.

Особливе місце серед суб'єктів адміністративного процесу посідають суди (судді) та органи прокуратури.

Поняття «суб'єкт процесу» є більш широким відносно поняття «учасник процесу».

Учасники процесу — це громадяни, інші особи, колективи громадян та організацій в особі їх представників, які наділені правами і несуть певні обов'язки, що дозволяють їм брати участь у розгляді адміністративної справи з метою захисту своїх прав та законних інтересів або прав та законних інтересів осіб, яких вони представляють, а також сприяти здійсненню адміністративного процесу.

Поняття суб'єктів процесу включає до себе учасників процесу, а також осіб та органи, які діють з метою ведення процесу і здатні на державно-владних засадах приймати рішення по справі останніх.

З'ясуванню сутності адміністративного процесу значною мірою сприяє аналіз його принципів, вихідних, засадничих ідей, згідно з якими здійснюється адміністративно-процесуальна діяльність.

Принцип законності становить собою найважливіший принцип адміністративного процесу і характеризується як режим відповідності суспільних відносин, що виникають у цій сфері, законам та підзаконним актам держави, як режим, атмосфера взаємодії та взаємостосунків держави і громадян.

Реалізація принципу законності в адміністративно-процесуальній сфері спирається на низку умов, до яких слід віднести єдність законності, верховенство права, гарантованість прав і свобод громадян, недопустимість протиставлення законності та доцільності, невідворотність стягнення за порушення закону.

Принцип правової рівності ґрунтується на конституційних положеннях про рівність громадян перед законом. Відповідно до ст. 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. 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.

Наведене повною мірою стосується й інших суб'єктів адміністративного процесу, тобто вимоги закону однаково поширюються на всі без винятку державні органи та їх посадових осіб, що здійснюють адміністративно-процесуальну діяльність. Своє конкретне вті-

лення принцип правової рівності знаходить у формуванні правового статусу суб'єктів адміністративного процесу.

Принцип охорони інтересів особи та держави. Найважливішим завданням діяльності державних органів є охорона конституційного ладу нашої держави, встановленого порядку управління, державного та суспільного порядку. Це завдання реалізується з метою охорони інтересів держави, однак при цьому в демократичному, правовому суспільстві забезпечення охорони інтересів держави слугує підставою додержання інтересів усіх законослухняних членів цього суспільства. Ось чому забезпечення охорони інтересів держави тісно пов'язане із забезпеченням охорони інтересів особи взагалі та громадян держави зокрема. Тут наявний зворотний зв'язок. Охорона інтересів особи, громадянина — найважливіший чинник стабільності цивільного суспільства і, отже, належного функціонування державного апарату та держави в цілому.

Принцип офіційності адміністративного процесу виражається у закріпленні обов'язку державних органів, їх посадових осіб здійснювати розгляд та вирішення індивідуально-конкретних справ і пов'язані з цим дії (збирання необхідних матеріалів та доказів) від імені держави і, як правило, за державний рахунок.

Принцип об'єктивної істини спрямований на повне виключення із процесу проявів суб'єктивізму, однобічності в аналізі дій суб'єктів процесу, покликаний забезпечити встановлення та оцінку реальних фактів, які мають значення для прийняття обґрунтованого рішення по конкретній адміністративній справі. Не випадково, наприклад, законодавець як важливіше завдання в справі про адміністративне порушення закріпив необхідність своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її у точній відповідності з законодавством. З такого роду необхідністю законодавець пов'язує оцінку досліджуваних у ході розгляду справи доказів.

Принцип гласності. Втілення в життя цього принципу обумовлене необхідністю широкої поінформованості суспільства про діяльність державних органів, їх посадових осіб по здійсненню адміністративно-процесуальних функцій. Поряд з правом громадян на одержання інформації про діяльність органів держави, закріпленим у ст. 43 Закону України від 2 жовтня 1992 р. «Про інформацію»¹, законодавець прямо зобов'язує відповідні органи повідомляти грома-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

Загальна частина

Розділ V. Адміністративно-процесуальне право

дян про прийняті ними рішення. Так, ст. 14 Закону України «Про об'єднання громадян» вказує на необхідність для легалізуючого органу повідомляти про офіційне визнання об'єднання громадян у засобах масової інформації. Окремі урядові постанови практично повністю присвячені питанням інформування громадян¹.

Принцип здійснення процесу державною мовою і забезпечення права користуватися рідною мовою відображує найважливіший аспект діяльності всіх державних органів, їх посадових осіб — повагу національної гідності всіх громадян України. Розгляд конкретних справ ведеться державною мовою України, проте громадянин, який не володіє українською мовою, може брати участь у процесі, користуючись своєю рідною мовою. При цьому йому повною мірою забезпечуються одержання всієї необхідної інформації та можливість донести власну інформацію до відомого органу або посадової особи, що розглядає конкретну адміністративну справу. На це спрямована участь у процесі такої процесуальної фігури, як перекладач.

Принцип презумпції невинності та правомірності дій громадян. Додержання цього принципу має слугувати основною передумовою для ходу і результатів юрисдикційного адміністративного процесу. Найважливіші риси презумпцій невинності громадян полягають у тому, що вони відображують об'єктивне правове становище, що виражає думку держави стосовно винності особи або правомірності її дій, а не думку конкретних суб'єктів процесу. Доказування невинності або правомірності дій особи є їх правом, а не обов'язком. Особа вважається невинною у вчиненні адміністративного правопорушення або її дії вважаються правомірними, доки винність особи або неправомірність її дій не буде доведено у встановленому законом порядку, а сама постанова або рішення в конкретній справі не повинні ґрунтуватися на припущеннях.

Принцип швидкості та економічності процесу обумовлений оперативністю виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Визначення конкретних, порівняно невеликих строків розгляду та вирішення адміністративної справи слугує чинником, який, з одного боку, виключає зволікання, а з іншого — дозволяє впорядкувати рух справ, увести процес у визначені часові рамки. В порівнянні з

¹ Див., напр.: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 листопада 1993 р. № 950 «Про інформування і забезпечення участі громадян України в приватизаційних процесах із застосуванням приватизаційних паперів» // Уряд. кур'єр. 1993. № 171. С. 2.

кримінальним та цивільним процесами ведення більшості адміністративних справ з матеріальної точки зору є менш обтяжливим для держави. Однак це не означає, що певні фінансові витрати і організаційні труднощі повинні стати на заваді належному веденню процесу, забезпеченню захисту прав і законних інтересів громадян.

Принцип самостійності в прийнятті рішення перш за все виключає будь-яке втручання інших органів та посадових осіб в адміністративно-процесуальну діяльність суб'єктів, уповноважених вести процес. З іншого боку, це дає змогу підвищити відповідальність за прийняття рішень, сприяє їх законності та обґрунтованості. Неухильне проведення в життя цього принципу не дозволяє органу або посадовій особі перекладати обов'язки по вирішенню справи, що входять до їх компетенції, на нижчі інстанції.

Слід відзначити, що втілення в життя названих принципів адміністративного процесу стає можливим за допомогою спеціально встановлених для цього процесуальних способів і засобів. Вони складають активну характеристику адміністративно-процесуальної діяльності, утворюють її організаційну основу та виступають своєрідним процесуальним інструментарієм.

Таким чином, адміністративний процес становить собою *регульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність виконавчо-розпорядчих органів держави, їх посадових осіб, інших уповноважених на те суб'єктів, спрямовану на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права в ході розгляду індивідуально-конкретних справ.*

§ 2. Структура адміністративного процесу і характеристика провадження в окремих адміністративних справах

Однією з найважливіших особливостей адміністративного процесу є істотне, більш широке порівняно з кримінальним та цивільним процесами коло охоплюваних ним суспільних відносин. Ця обставина значною мірою передбачає структуру адміністративного процесу.

В цілому адміністративний процес становить собою *систему проваджень, що співвідносяться з ним як категорії загального та особливого.*

Загальна частина

Розділ V. Адміністративно-процесуальне право

Виділення окремих проваджень у рамках адміністративного процесу обумовлене низкою чинників. Перш за все кожне провадження характеризується своїми, притаманними йому метою та колом завдань, що вирішуються для досягнення цієї мети. Дійсно, мета провадження в справах про адміністративні правопорушення одна, а провадження за заявою громадянина — зовсім інша. Згідно з цим слід розрізняти й завдання названих проваджень.

Реальний розподіл адміністративного процесу на відповідні процесуальні провадження відображує об'єктивну необхідність суспільного розділення праці та професіональної спеціалізації діяльності різних уповноважених суб'єктів. При цьому виділення конкретних проваджень у рамках адміністративного процесу пов'язане й з необхідністю врегулювання певних, якісно однорідних суспільних відносин, що складаються в адміністративно-процесуальній сфері та, отже, набувають характеру процесуальних правовідносин.

За функціональною ознакою в структурі адміністративного процесу можуть бути виділені: а) провадження, що носять установчий характер (провадження по утворенню державних органів, суб'єктів підприємницької діяльності); б) провадження, що мають правотворчий характер (провадження по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів); в) правоохоронні провадження (провадження в справах про адміністративні правопорушення, провадження по скаргах громадян); г) правонаділяючі провадження (провадження по реалізації контрольно-наглядових повноважень).

Виділяють звичайне та прискорене провадження. При цьому прискорене провадження (наприклад, провадження в справі про адміністративне правопорушення) характеризується спрощеною процесуальною регламентацією, мінімальною кількістю процесуальних актів, певною «спресованістю» стадій.

У загальному вигляді при класифікації за індивідуально-конкретними справами система адміністративних проваджень, що складають структуру адміністративного процесу, може бути подана таким чином: 1) провадження по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів; 2) провадження по прийняттю індивідуальних актів управління; 3) провадження по оскарженню рішень, дій або бездіяльності органів та посадових осіб, що порушують права громадян; 4) провадження по зверненнях громадян; 5) провадження по застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення; 6) провадження в справах про адміністративні пра-

вопорушення; 7) дисциплінарне провадження; 8) провадження по реалізації контрольно-наглядових повноважень; 9) реєстраційно-дозвільне провадження; 10) провадження по приватизації державного майна; 11) діловодство; 12) установче провадження.

На відміну від інших видів юридичного процесу (цивільного та кримінального) адміністративний процес не може бути зведений лише до правозастосовних функцій. Ця обставина обумовлює наявність у його структурі таких проваджень, як *провадження по відпрацьовуванню та прийняттю нормативних актів і провадження по прийняттю індивідуальних актів управління*. По суті зазначені провадження регламентують порядок підготовки і прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня. Впорядкування такого роду процедур, уведення їх у чіткі процесуальні рамки слугують важливою гарантією доцільності і законності підзаконних актів, що видаються у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

Іншою важливою гарантією законності прийнятих рішень є можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності органів та посадових осіб, що порушують права громадян. Тому в структуру адміністративного процесу входить *провадження по оскарженню таких рішень, дій або бездіяльності*, яке містить у собі детальну регламентацію адміністративного і судового порядку розгляду і вирішення скарг громадян.

Такий вид адміністративного провадження, як *реєстраційно-дозвільне провадження*, спрямований на впорядкування відносин, пов'язаних з об'єктами, обіг яких має певні обмеження і на використання яких необхідний спеціальний дозвіл, що видається компетентними органами. Зокрема, це стосується придбання, збереження і використання вогнепальної зброї, різноманітних вибухових речовин. Разом з тим такого роду провадження може бути прикладом реалізації контрольно-наглядових повноважень, одним із аспектів яких є, наприклад, реєстрація транспортних засобів у ДАІ, перевірка їх технічного стану.

Останнім часом на практиці широко реалізується такий вид адміністративного провадження, як *установче провадження*. Це провадження являє собою процесуальну регламентацію специфічної діяльності, пов'язаної з формуванням, ліквідацією, реорганізацією або перетворенням органів державного управління та інших суб'єктів. Прикладом такого провадження може бути утворення різноманітних суб'єктів підприємницької діяльності.

Кожне з наведених проваджень залежно від характеру індивідуально-конкретних справ може бути більш деталізованим. Так, у реєстраційно-дозвільному провадженні виділяються провадження по реєстрації транспортного засобу в ДАІ, провадження по реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, провадження по ліцензуванню та квотуванню, провадження по видачі громадянам дозволу на придбання гладкоствольної мисливської зброї і т. ін.

У свою чергу, провадження по прийняттю індивідуальних актів управління може включати до себе такі конкретні види проваджень, як провадження про заохочення громадян, провадження по комплектуванню особового складу (наприклад, по прийому до вузу) та ін.

Можливі й ситуації, коли окремі адміністративні провадження охоплюють своїм змістом частку інших проваджень. Так, хід установчого провадження по створенню нової державної організації включає до себе як окремий етап її реєстрацію (внесення до державного реєстру).

Важливими органічними елементами, що характеризують структуру кожного з адміністративних проваджень та відповідно адміністративного процесу в цілому, є процесуальні стадії, етапи, окремі процесуальні дії.

Процесуальна стадія — це відносно уособлена, відділена часом та логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється у процесуальних актах.

Виділяються такі стадії адміністративно-процесуальної діяльності.

Стадія аналізу ситуації, в ході якої збирається та фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, приймається рішення про необхідність такого руху. Фактично ця стадія становить собою порушення адміністративної справи.

Стадія прийняття рішення по справі, в ході якої дається юридична оцінка зібраної інформації, повно та всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймається конкретне рішення.

Стадія оскарження або опротестування рішення по справі, що носить факультативний характер.

Стадія виконання прийнятого рішення, в ході якої логічно завершується діяльність по адміністративній

справі. Важливість цієї стадії обумовлена тим, що без неї все провадження по справі фактично втрачає сенс, набуваючи чисто формального характеру.

У свою чергу, в стадіях адміністративно-процесуальної діяльності є ще більш низькорівневі елементи — процесуальні етапи та процесуальні дії. Кожна стадія адміністративно-процесуальної діяльності складається з певних проміжних фрагментів. Так, у стадії порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення можна виділити етап припинення правопорушення та застосування відповідних заходів, що забезпечують провадження в справі, наприклад, адміністративного затримання.

Для процесуальних етапів характерною є наявність своїх безпосередніх цілей та завдань, а також кола суб'єктів їх здійснення (складання протоколу про правопорушення).

Адміністративно-процесуальні дії становлять собою основу конструкції всієї системи адміністративного процесу.

§ 3. Адміністративна юрисдикція: загальні риси, принципи

Більша частина проваджень, які складають структуру адміністративного процесу, спрямована на регулювання правовідносин позитивного характеру, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Проте порушення вимог правових норм вимагають відповідного реагування з боку держави. Ця обставина обумовлює існування особливого роду правоохоронної діяльності, зміст якої складають розгляд справ про правопорушення, інші правові спори по суті та прийняття по них відповідних рішень. У процесі такої діяльності вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виноситься державно-владне рішення про застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права.

Ця діяльність, яка має назву «юрисдикція», є характерною і для адміністративного процесу. Тому частину проваджень у структурі адміністративного процесу слід охарактеризувати як адміністративно-юрисдикційні. До них належать: провадження по скаргах громадян; дисциплінарне провадження; провадження по застосуванню заходів адміністративного попередження та припинення; провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Адміністративній юрисдикції притаманні наступні риси.

Загальна частина

Розділ V. Адміністративно-процесуальне право

1. Наявність правового спору (правопорушення). Розгляд та вирішення юридичних справ, обумовлених позитивними обставинами, не охоплюються юрисдикційною діяльністю. Юрисдикція виникає лише тоді, коли необхідно вирішити спір про право, порушення встановлених правових норм. Стосовно адміністративної юрисдикції такого роду спори виникають між сторонами суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно-правових спорів.

2. Адміністративно-юрисдикційна діяльність внаслідок своєї особливої соціальної гостроти потребує належного процесуального регулювання. Встановлення та доказ подій і фактів, їх юридична оцінка здійснюються в рамках особливої процесуальної форми, яка є важливою, обов'язковою для юрисдикції.

Слід відмітити, що адміністративна юрисдикція значною мірою відрізняється від інших видів юрисдикції. Вона є менш деталізованою і всеохоплюючою процесуальною формою.

Адміністративно-процесуальна форма, як і інші види юрисдикційної діяльності, передбачає змагальність процедури вирішення справи. Це означає, що сторони у спорі або винні у вчиненні правопорушення не є пасивними спостерігачами вирішення справи юрисдикційним органом. Вони наділені достатньо широким арсеналом процесуальних прав, що дозволяє їм активно захищати свої інтереси, надавати докази, висувати клопотання, оспорювати пред'явлені докази у вчиненні адміністративного правопорушення. При цьому адміністративно-юрисдикційні органи, їх посадові особи зобов'язані сприяти у здійсненні цих процесуальних прав.

3. Обов'язковість прийняття рішення у вигляді юридичного акта становить собою ще одну важливу ознаку юрисдикційної діяльності. Будучи способом вирішення правових конфліктів, юрисдикція передбачає необхідність прийняття остаточного рішення — акта застосування норм права до конкретного випадку.

Юрисдикційний акт по конкретній адміністративній справі означає по суті вирішення правового спору. Якщо ж йдеться про правопорушення, в такого роду акті можуть бути передбачені правові санкції. Їх застосування є лише одним із варіантів рішення, що приймається адміністративно-юрисдикційним органом. Іншими варіантами можуть бути рішення про припинення провадження в справі чи застосування засобів впливу до неповнолітнього.

Як відомо, провадження в адміністративній справі вважається закінченим, коли прийняте по ній рішення виконано у повному обсязі.

З цієї точки зору законодавець передбачає відповідну гарантію реальності рішень, прийнятих адміністративно-юрисдикційним органом. Зокрема, постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (ст. 298 КпАП).

Розгляд адміністративно-правових спорів здійснюється на основі відповідних нормативно-правових актів, які закріплюють порядок розгляду скарг на неправомірні дії або бездіяльність органів та посадових осіб, що порушують права і законні інтереси громадян. Що ж стосується адміністративних деліктів, то процесуальний порядок розгляду таких справ закріплений в Особливій частині КпАП.

Ще однією особливістю адміністративної юрисдикції є різноманітність органів її здійснення. Це обумовлено перш за все можливістю інстанційного оскарження дій і рішень органів та посадових осіб, що порушують права громадян. Інакше кажучи, будь-який вищий відносно них орган повинен розглянути таке звернення та прийняти по ньому відповідне рішення. З іншого боку, особливості правопорушень, що вчиняються в різних галузях управління, обумовлюють наявність значного числа органів (посадових осіб), уповноважених розглядати їх та вирішувати по суті. У переважній більшості випадків розгляд справ про адміністративні правопорушення покладено законодавцем на органи, основним завданням яких поряд з виконанням юрисдикційних є здійснення виконавчо-розпорядчих функцій в різних галузях державного управління. Разом з тим адміністративно-юрисдикційні функції здійснюються і органами, спеціально створеними для розгляду справ про адміністративні правопорушення, — адміністративними комісіями при виконкомах районних, міських, районних у містах рад.

Особливе місце у системі адміністративно-юрисдикційних органів посідають суди. При цьому слід мати на увазі, що адміністративне судочинство в справах про адміністративні правопорушення виступає як різновид звичайного правосуддя і його не можна розглядати як форму управлінської діяльності, оскільки суд не є органом управління. В протилежному разі ігнорується принцип розділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Застосовуючи заходи адміністративного стягнення за адміністративні правопорушення, суддя здійснює не виконавчо-розпорядчу діяльність, а функції правосуддя. Розгляд адміністративного делікту протікає у відповідній процесуальній формі та ґрунтується на закріплених у законі принципах

Загальна частина

Розділ V. Адміністративно-процесуальне право

правосуддя. Як правосуддя по адміністративних справах слід розглядати і діяльність суду по вирішенню скарг громадян на неправомірні дії чи бездіяльність органів та посадових осіб, що порушили права громадян. Ураховуючи викладене, правосуддя по адміністративних справах слід розглядати як інститут адміністративної юстиції.

Для з'ясування співвідношення понять «адміністративна юрисдикція» і «адміністративна юстиція» видається за необхідне чітко визначити, що всі органи, які розглядають адміністративно-правові спори та справи про адміністративні правопорушення, є адміністративно-юрисдикційними, але тільки суд, що здійснює правосуддя по адміністративних справах, є органом адміністративної юстиції. Отже, поняття адміністративної юрисдикції більш широке, ніж поняття адміністративної юстиції. Останнє являє собою вищу, найбільш розвинену форму здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність ґрунтується на певних принципах, які дозволяють відобразити специфіку об'єднання в ній рис виконавчо-розпорядчої діяльності та правосуддя по адміністративних справах. Такими принципами є: законність, професіоналізм, захист інтересів держави і особи, об'єктивна істина, змагальність, офіційність, економічність та ін.

Таким чином, адміністративна юрисдикція полягає в розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення.

§ 4. Адміністративна юстиція: поняття і види

Виникнення та розвиток інституту адміністративної юстиції значною мірою пов'язані з втіленням у життя теорії розподілу влади. Завдяки цьому постійно зростала роль судової влади при розгляді правових спорів між адміністрацією та громадянами, а самі чиновники переставали бути суддями у своїх справах.

Зараз у багатьох країнах світу (Німеччина, Франція, Швеція та ін.) інститут адміністративної юстиції одержав своє законодавче закріплення. Зарубіжний досвід функціонування цього важливого юридичного інституту дозволяє виділити два його основних види: 1) здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності загальними судами; 2) здійснення такої діяльності спеціальними адміністративними судами.

Основна риса адміністративної юстиції проявляється в її організаційному уособленні від органів та структур, що виконують виконавчі функції. Адміністративна юстиція — це правосуддя, судова гілка влади. Разом з тим це окрема адміністративна гілка правосуддя. Процес в адміністративних судах, незважаючи на деякі особливості, будується на зразок загального судового процесу.

Для України інститут адміністративної юстиції — явище не нове. Законодавство короткочасного періоду існування самостійної Української держави (1917–1920 рр.) не обходило своєю увагою питання діяльності органів адміністративної юстиції. Конституція Української Народної Республіки 1918 р. встановила, що судова влада в рамках цивільного, кримінального та адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими органами. При цьому адміністративно-юрисдикційна діяльність адміністративних органів обмежувалася законом.

Проектом Основного Державного Закону УНР в період існування Директорії (1920 р.) передбачалося введення у судову систему України Вищого Адміністративного Суду. Цей суд повинен був розглядати та вирішувати, додержуючись судового порядку, питання про законність розпоряджень адміністративних органів та органів самоврядування.

Зараз можна виділити такі особливості адміністративної юстиції. По-перше, здійснення судовими органами правосуддя по адміністративних справах. Адміністративна юстиція — це правосуддя, а не виконавча ділянка. По-друге, процес розгляду адміністративних справ побудований на зразок загального судового: він є публічним, публічним, має елементи загальності. При цьому специфіка адміністративних справ така, що їх розгляд вимагає особливих організаційних форм і спеціальної суддівської кваліфікації, оскільки вирішення адміністративних справ потребує, крім досконалого знання законодавства, насамперед адміністративного, ще й знання державного управління та інших сфер діяльності.

Таким чином, адміністративна юстиція — це встановлений законом порядок розгляду і вирішення в судовій процесуальній формі справ, що виникають у сфері державного управління між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, та органами державного управління (посадовими особами), — з іншого, здійснюваний загальними або спеціально створюваними для вирішення правових спорів судами.

У цілому адміністративна юстиція являє собою один із засобів обмеження виконавчої влади, а адміністративні суди — засіб реалізації принципу розподілу влади, додатковий захисний механізм суб'єктивних прав і свобод громадян.

Необхідність кардинального реформування системи адміністративно-юрисдикційних органів обумовлена низкою чинників.

Перш за все це недостатньо високий якісний рівень розгляду справ про адміністративні правопорушення колегіальними органами (адміністративними комісіями, виконкомами сільських та селищних рад). Навряд чи можна говорити про високий професіоналізм їх членів, що працюють у цих органах на громадських засадах.

Не завжди об'єктивно розглядають справи й органи, які здійснюють контрольно-наглядові функції (наприклад, різного роду державні інспекції), оскільки часто йдеться про невиконання певних приписів цих же органів, а їх посадові особи в багатьох випадках не мають юридичної освіти, що говорить про невисокий рівень правової підготовки працівників адміністративно-юрисдикційних органів.

Згідно з Концепцією судово-правової реформи в Україні, затвердженою Верховною Радою України 28 квітня 1992 р., в Україні вводиться адміністративне судочинство, метою якого є розгляд спорів між громадянами та органами управління. Реформою передбачено поетапне формування органів адміністративної юстиції. Передусім у районних судах вводяться адміністративні судді. В обласних судах створюються судові колегії по адміністративних справах. У Верховному Суді України повинна діяти колегія по адміністративних справах як суд апеляційної та касаційної інстанції. У ході подальшого проведення реформи передбачено виділення судів по адміністративних справах в окрему систему.

Створення адміністративних судів, безумовно, призведе до розширення підвідомчих справ про адміністративні правопорушення, справ про оскарження дій посадових осіб, що порушують права громадянина, інших справ, які впливають із адміністративно-правових відносин.

Глава 17

Провадження в справах про адміністративні правопорушення

§ 1. Завдання і порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення

Кожне провадження здійснюється відповідно до певних стадій з додержанням принципів адміністративного процесу.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення визначається як низка послідовних дій уповноважених

Провадження в справах про адміністративні правопорушення

органів (посадових осіб), а у деяких випадках інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності і забезпечення виконання винесеної постанови.

Завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення згідно з ст. 245 КпАП є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на засадах суворого додержання законності і принципів презумпції невинності, згідно з якою особа, що притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинною до тих пір, поки протилежне не буде доведено і зафіксовано у встановленому законом порядку.

Поряд із загальними принципами, характерними для всього адміністративного процесу (законності, об'єктивної істини, рівності громадян перед законом, оперативності тощо), провадженню в справах про адміністративні правопорушення значною мірою більше, ніж іншим провадженням, властивий принцип економичності, що, однак, не означає, що справи повинні розглядатися поверхово.

§ 2. Засоби забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення

Для правильного і об'єктивного вирішення справи важливе значення мають заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Вони застосовуються для припинення адміністративних проступків, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного розгляду справи та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень по справах.

У ст.ст. 260–267 КпАП наведено перелік заходів процесуального забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення: адміністративне затримання; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей і документів; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан

Загальна частина

Розділ V. Адміністративно-процесуальне право

сп'яніння. Два заходи забезпечення встановлено іншими статтями КпАП: доставлення порушника (ст. 259) і його привід (ст. 268).

Доставлення порушника згідно з ст. 259 КпАП здійснюється з метою, по-перше, припинення правопорушення; по-друге, складення протоколу про адміністративне правопорушення; по-третє, встановлення особи порушника. Фактичне здійснення доставлення забезпечується застосуванням психічного або фізичного впливу.

Залежно від місця, підстав і мети доставлення порушника можуть здійснювати: працівники міліції, уповноважені посадові особи, які здійснюють нагляд за додержанням правил користування засобами транспорту (ст.ст. 222–229, 236 КпАП), правил пожежної безпеки, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил на транспорті, повноважні представники природоохоронних органів, народні дружинники, громадські природоохоронні інспектори, працівники воєнізованої охорони.

Встановлено максимальний строк перебування порушника в штабі ДНД та приміщенні селищної чи сільської ради — одна година.

Схожим з розглянутим заходом забезпечення є **п р и в і д п о р у ш н и к а** в разі ухилення його від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді. Це також примусове доставлення особи, але відмінність полягає в меті доставлення — привід здійснюється працівниками міліції для забезпечення присутності правопорушника при розгляді справи. Привід допускається лише у випадках, прямо передбачених законом (ч. 2 ст. 268 КпАП).

Адміністративне затримання, як правило, може тривати не більш як три години. Більш тривалі строки може бути встановлено тільки законодавчими актами (ч. 1 ст. 263 КпАП)). Так, на строк до трьох діб з письмовим повідомленням прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання або на строк до десяти діб з санкції прокурора може бути затримано осіб, які порушили прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон, якщо вони не мають документів, що посвідчують їх особу. До розгляду справи може бути затримано осіб, які вчинили дрібне хуліганство (розглядається протягом доби), порушили порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій або проявили неповагу до суду чи торгували з рук у невстановлених місцях (протягом трьох діб), та ін.

З метою забезпечення законності застосування адміністративного затримання про нього складається протокол, в якому зазначаються: дата

Проведення в справах про адміністративні правопорушення

і місце його складення; посада, прізвище, ім'я та по-батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу затриманого; час і мотиви затримання. Затриманому надається право ознайомитися з протоколом і підписати його (або відмовитися від підписання), вимагати повідомити про місце його перебування родичів, адміністрацію за місцем роботи або навчання. Про затримання неповнолітнього повідомлення його батьків або осіб, які їх замінюють, є обов'язковим (ст. 261 КпАП).

Особистий огляд і огляд речей проводяться з метою виявлення, закріплення необхідних доказів правопорушення і забезпечення подальшого притягнення порушника до відповідальності. Право на їх проведення надано уповноваженим на те посадовим особам органів внутрішніх справ, воєнізованої охорони, цивільної авіації, митних установ і прикордонних військ, а на огляд речей також органів лісоохорони, рибоохорони і органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання. Цей перелік може бути розширено лише законодавчими актами (ст. 264 КпАП).

Особистий огляд провадиться уповноваженою на те особою однієї статі з оглядуваним і в присутності двох понятих тієї ж статі. Огляд речей, ручної кладі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється, як правило, в присутності їх власника. За його відсутністю зазначені речі може бути піддано оглядові лише у невідкладних випадках, але з обов'язковою участю двох понятих.

Проведення огляду оформлюється спеціальним протоколом або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання.

Вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, здійснюється уповноваженими особами, яким надано право провадити адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, з метою забезпечення доказів, а також, залежно від результатів розгляду справи, забезпечення їх конфіскації, оплатного вилучення, знищення або повернення володільцеві.

Про вилучення речей і документів складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, про огляд речей або адміністративне затримання (ч. 3 ст. 265 КпАП).

Стаття 265 КпАП встановлює особливості вилучення окремих видів речей і документів, вилучення їх у окремих осіб та процесуального оформлення вилучення деяких предметів.

Загальна частина

Розділ V. Адміністративно-процесуальне право

З метою забезпечення законності застосування розглянутих заходів ст. 267 КпАП передбачає можливість їх оскарження заінтересованою особою у вищій орган (вищій посадовій особі) або прокуророві.

§ 3. Стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення

Провадження в справах про адміністративні правопорушення складається з чотирьох стадій: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення і винесення по справі постанови; 3) оскарження (або опротестування) постанови по справі про адміністративне правопорушення (виникає в тих випадках, коли особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, або потерпілий не згодні з винесеною відносно них постановою. Постанову по справі може опротестувати прокурор); 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Стадія порушення справи про адміністративне правопорушення полягає в складенні протоколу уповноваженою на те особою або представником громадського формування. До таких належать посадові особи виконавчих органів сільських, селищних рад, органів внутрішніх справ, органів транспорту, громадські інспектори охорони природи та ін. Перелік осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, наведено в ст. 255 КпАП.

Наявність протоколу про адміністративне правопорушення свідчить про те, що є підстави для порушення справи, причому протокол має бути складено уповноваженою особою з додержанням певної, встановленої законом форми. В протилежному разі справа про адміністративне правопорушення не може бути розпочата.

У протоколі повинні зазначатися: дата і місце його складення; посада, прізвище, ім'я та по-батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу порушника; місце, час вчинення і сутність адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення порушника; інші відомості, необхідні для вирішення справи.

Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка вчинила адміністративне правопорушення. За наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також цими особами.

Проведення в справах про адміністративні правопорушення

У разі відмови особи, яка вчинила правопорушення, від підписання протоколу в ньому робиться запис про це. Особа, яка вчинила правопорушення, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання.

У деяких випадках, прямо передбачених законом, протокол про адміністративне правопорушення не складається. Ці випадки вичерпно визначено в ст. 258 КпАП. Але якщо правопорушник оспорує стягнення, яке на нього накладається, то протокол про адміністративне правопорушення складається.

Перша стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення закінчується з моменту надіслання протоколу органу (посадовій особі), уповноваженому розглянути справу про адміністративне правопорушення. До нього повинні додаватися й всі інші матеріали про правопорушення (пояснення свідків, протокол вилучення речей тощо).

Стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення і винесення по справі постанови полягає в тому, що компетентний орган (посадова особа) проводить остаточне розслідування по справі і дає правову оцінку діям особи, яку позначено в протоколі як правопорушника.

Одержавши матеріали справи, компетентний орган (посадова особа) готує її до розгляду. При цьому він вирішує: чи належить до його компетенції розгляд даної справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувано необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито, як правило, за місцем його вчинення. При розгляді справи орган (посадова особа) з'ясовує: чи було вчинено адміністративне правопорушення; чи винна дана особа в його вчиненні; чи підлягає вона адміністративній відповідальності; чи є обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність; чи заподіяно майнову шкоду; чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд товариського суду, комісії по боротьбі

Загальна частина

Розділ V. Адміністративно-процесуальне право

з пияцтвом, утвореної на підприємстві, в установі, організації чи їх структурних підрозділах, громадської організації, трудового колективу, а також з'ясовує інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

За загальним правилом справи про адміністративне правопорушення розглядаються в п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Скорочені строки розгляду справи — одна доба, три-, п'яти- і семиденний строк, встановлені законодавством про адміністративні правопорушення для деяких видів правопорушень.

Так, відповідно до ст. 277 КпАП протягом доби розглядаються, наприклад, справи про заготівлю, переробку або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування або іншої продукції; порушення правил про валютні операції; незаконні посів та вирощування сногворного маку чи конопель; злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця; дрібне хуліганство та ін. У триденний строк розглядаються справи про виготовлення і використання без належного дозволу радіопередавальних засобів; дрібну спекуляцію; торгівлю з рук у невстановлених місцях. У п'ятиденний строк розглядаються справи про дрібне розкрадання державного або колективного майна; порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіаційного забруднення, та ін. У семиденний строк розглядаються справи про порушення, пов'язані з використанням газу, експлуатацією газовикористовуючих установок без обліку витрати газу; непідготовленістю до роботи резервного паливного господарства.

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) виносить постанову по справі. Постанова виконавчого органу селищної, сільської ради по справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення. Зміст постанови та її форма врегульовані в ст. 283 КпАП. Вона повинна містити: найменування органу (посадової особи), який виніс постанову, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; викладення обставин, установлених при розгляді справи; зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення; прийняте по справі рішення.

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення адміністративними комісіями, виконавчими органами селищних, сільських рад, районними (міськими) судами (суддями) одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові по справі зазначаються розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова по справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі і документи (якщо таке вилучення проводилося), а також вказівку про порядок і строк її оскарження.

Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні, підписується головоючим на засіданні і секретарем цього органу.

При розгляді справи про адміністративне правопорушення посадові особи, крім КпАП та інших нормативних актів загального характеру, керуються також положенням про органи, представниками яких вони є (наприклад, Положенням про адміністративні комісії та ін.). Своє рішення вони оформлюють або шляхом винесення постанови, або роблять запис про захід стягнення на протоколі про адміністративне правопорушення. Таке право надано, наприклад, начальникові райвідділу міліції або його заступникові.

Після розгляду справи орган (посадова особа) виносить згідно з ст. 284 КпАП одну з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24¹ КпАП; 3) про закриття справи.

Постанова про закриття справи виноситься при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд товариського суду, комісії по боротьбі з пияцтвом, утвореної на підприємстві, в установі, організації чи їх структурних підрозділах, громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу попереднього слідства чи дізнання, а також при наявності обставин, передбачених ст. 247 КпАП. До цих обставин належать: 1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення; 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку; 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони; 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопору-

Загальна частина

Розділ V. Адміністративно-процесуальне право

шення строків, передбачених ст. 38 КпАП (двох місяців з дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні — двох місяців з дня його виявлення); 8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або нескасованого рішення товариського суду органом (посадовою особою), який має право накладати адміністративне стягнення по даній справі, або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення по даному факту кримінальної справи; 9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

Якщо ж було винесено постанову про накладення адміністративного стягнення, то вона оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається під розписку або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання. В разі, якщо вона висилається, про це робиться відповідна відмітка у справі.

Оголошенням постанови по справі про адміністративне правопорушення закінчується стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Постанова про накладення адміністративного стягнення у деяких випадках обов'язково доводиться до відома громадськості. Ці випадки передбачено в ст. 286 КпАП.

Наступною (третьою) стадією, яка виникає не в кожному провадженні в справах про адміністративні правопорушення, є стадія оскарження (або опротестування) постанови по справі про адміністративне правопорушення. Наявність цієї стадії виступає однією з найважливіших гарантій прав правопорушника. Постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим.

Порядок оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення врегульований в ст. 288 КпАП. Постанова адміністративної комісії, комісії по боротьбі з пияцтвом оскаржується у виконком відповідної ради або в районний (міський) суд; рішення виконавчого органу селищної, сільської ради — у виконавчий орган районної, міської, районної в місті ради або в районний (міський) суд; постанова іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу — у вищий орган (ви-

Проведення в справах про адміністративні правопорушення

щій посадовій особі) або в районний (міський) суд; постанова про накладення іншого адміністративного стягнення — у вищий орган (вищій посадовій особі), після чого скаргу може бути подано в районний (міський) суд. Рішення суду в усіх наведених випадках є остаточним і оскарженню не підлягає.

Постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути в десятиденний строк з дня винесення постанови оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення.

За загальним правилом скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, а той протягом трьох діб надсилає її разом із справою органу (посадовій особі), який правомочний її розглядати.

Подання у встановлений строк скарги і принесення прокурором протесту зупиняють виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги або протесту. Виняток становлять випадки, коли виноситься постанова про застосування заходів стягнення у вигляді попередження або адміністративного арешту, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Орган (посадова особа), який одержав скаргу чи протест на постанову по справі про адміністративне правопорушення, перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови, тобто встановлює, чи дійсно в діях особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є склад правопорушення, чи правильно оформлено документи по справі, чи не перевищив орган (посадова особа), який розглянув справу, свої повноваження тощо.

Після цього орган (посадова особа), який розглядав скаргу (або протест), може прийняти одне з таких рішень: 1) залишити постанову без зміни, а скаргу або протест — без задоволення; 2) скасувати постанову і надіслати справу на новий розгляд; 3) скасувати постанову і закрити справу; 4) змінити захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено. Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним розглядати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Загальна частина

Розділ V. Адміністративно-процесуальне право

Прокурор, виявивши, що рішення по скарзі або протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення є незаконним, може опротестувати його.

Скасування постанови є одночасним закриттям справи про адміністративне правопорушення, тягне за собою повернення особі, яка притягалася до адміністративної відповідальності, стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, зв'язаних з цією постановою. У разі неможливості повернення предмета повертається його вартість.

Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення — завершальна стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення. Її сутність полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення, яке призначене правопорушнику постановою.

У процесі виконання постанови особи, винні у вчиненні адміністративного проступку, зазнають відповідних обмежень особистого, морального чи матеріального характеру. Від того, як послідовно реалізована постанова про адміністративне стягнення, наскільки справа доведена до кінця, значною мірою залежать рівень ефективності боротьби з адміністративними правопорушеннями, їх попередження, результативність виховання громадян в дусі точного і неухильного додержання законів.

Порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень врегульований в розділі V КпАП, Митному кодексі та інших законодавчих актах України.

Необхідною умовою виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є вступ її в законну силу. Це означає, що постанова набула юридичного значення і є обов'язковою для виконання.

Відповідно до ст. 298 КпАП постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

Постанова охоплює не тільки діяльність уповноважених державних органів (посадових осіб), а й поведінку самого порушника. Так, особа, притягнута до адміністративної відповідальності, повинна виконувати ті чи інші обов'язки, покладені на неї постановою. Ухилення від добровільного виконання постанови про накладення адміністративного стягнення веде до необхідності застосування відносно правопорушника примусових заходів впливу.

Орган, уповноважений виконати постанову, зобов'язаний своєчасно і точно здійснити у зв'язку з цим низку дій, встановлених КпАП та іншими нормативними актами, оформити необхідні документи, надіслати їх за належністю.

Усі інші юридичні і фізичні особи, причетні до своєчасного і точного виконання постанови (адміністрація підприємств, установ, організацій, банківські установи, торговельні підприємства тощо), зобов'язані сприяти органам, що виконують постанову, в її реалізації. Орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення, покликаний здійснювати контроль за правильною і своєчасною реалізацією цього акта, вирішувати питання, пов'язані з його виконанням.

Відповідно до ст. 299 КпАП постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено КпАП та іншими актами законодавства України.

Якщо ж постанова про накладення адміністративного стягнення опротестована прокурором або оскаржена особою, відносно якої її винесено, чи потерпілим, вона виконується після залишення протесту або скарги без задоволення. Це положення не поширюється на випадки накладення стягнень у вигляді попередження, адміністративного арешту, а також коли штраф стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Виконанням постанов займаються різні державні органи. При цьому вони здійснюють подвійну за своїм характером діяльність: по зверненню постанов до виконання і по безпосередньому їх виконанню. І та й інша діяльність утворюють єдину стадію виконання постанов, але є її різними етапами.

На етапі звернення постанови до виконання юрисдикційні органи (ті, що вирішують питання про відповідальність винних і виносять постанови про накладення адміністративних стягнень), насамперед повинні своєчасно надіслати винесену постанову органу-виконавцю. У зміст цієї діяльності входять також здійснення контролю за своєчасним і точним виконанням постанов і вирішення всіх пов'язаних з цим питань (відстрочка, припинення виконання постанов та ін.).

Безпосереднє виконання постанов покладено на уповноважені на це органи (органи внутрішніх справ, судових виконавців, митні органи та ін.)

У провадженні по деяких правопорушеннях юрисдикційний орган, який виніс постанову, уповноважений сам виконати її. На-

Загальна частина

Розділ V. Адміністративно-процесуальне право

приклад, за керування транспортними засобами в стані сп'яніння посадові особи Державної автомобільної інспекції можуть застосувати до водіїв адміністративне стягнення у вигляді позбавлення прав керування транспортними засобами на певний строк. Вони ж виконують винесені постанови шляхом вилучення посвідчення на право керування транспортними засобами.

Як уже зазначалось, за загальним правилом постанову про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення. Але законодавець в ст. 301 КпАП передбачив можливість відстрочки виконання постанови, якщо негайне виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних робіт або штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення) є неможливим. У цьому разі орган (посадова особа), який виніс постанову, може відстрочити виконання постанови на строк до одного місяця.

В ст. 302 КпАП вказані обставини, які виключають можливість початку або дальшого провадження в справі і слугують підставами припинення виконання постанови про адміністративне стягнення, якщо її винесено. До них належать: 1) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; 2) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність за даний проступок; 3) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

Стаття 303 КпАП встановлює строк давності, по закінченні якого постанову про накладення адміністративного стягнення не підлягає виконанню. Якщо постанову не була звернена до виконання протягом трьох місяців з дня винесення, то вона не підлягає виконанню. В цей строк не включається час, на який виконання постанови зупиняється у зв'язку з відстрочкою виконання постанови за ст. 301 КпАП, а також пов'язаний з винесенням протесту або поданням скарги.

Законодавством можуть встановлюватися й інші, більш тривалі строки для виконання постанов у справах про окремі види адміністративних правопорушень. Відповідно до ст. 139 Митного кодексу конфіскація предметів, які є безпосередніми об'єктами порушення митних правил, і предметів з спеціально виготовленими тайниками, використаними для переміщення через митний кордон з приховуванням таких предметів, проводиться незалежно від часу їх виявлення.

Контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення здійснюється органом (посадовою особою), який виніс постанову.

§ 4. Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення

У ст. 213 КпАП наведено перелік органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. Але він не є вичерпним і доповнюється вказівками інших нормативних актів. Так, 10 жовтня 1985 р. було прийнято Положення про комісії по боротьбі з пияцтвом в Україні¹, що створювалися на підприємствах, в установах, організаціях та їх структурних підрозділах, які також наділялися правом розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення, а за матеріалами щодо членів своїх трудових колективів застосовувати до винних заходи громадського впливу або штрафу.

Відповідно до законодавства (ст. 213 КпАП) справи про адміністративні правопорушення розглядаються:

- 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах районних, міських, районних у містах, селищах, сільських рад;
- 2) виконавчими комітетами селищних, сільських рад;
- 3) районними (міськими) судами (суддями);
- 4) органами внутрішніх справ (міліції), органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те законодавчими актами України.

Компетенція і порядок створення цих колегіальних органів урегульовані законодавством України.

Посадові особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, згідно з ст. 217 КпАП діють у межах наданих їм повноважень і лише під час виконання службових обов'язків.

Найбільш широку компетенцію у сфері застосування адміністративних стягнень мають адміністративні комісії. Порядок їх створення, склад, завдання і компетенція визначені Положенням про адміністративні комісії України, затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 9 березня 1988 р.²

Адміністративні комісії є колегіальними органами. Вони утворюються відповідними радами на першій організаційній сесії чергового скликання при виконавчих комітетах районних, міських (у містах без районного поділу), районних у містах рад. У разі необхідності адмін-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради Української РСР. 1985. № 44. Ст. 1053.

² Див.: Там само. 1988. № 12. Ст. 318.

Загальна частина

Розділ V. Адміністративно-процесуальне право

істративні комісії створюються при виконавчих комітетах селищних, сільських рад з дозволу вищої ради. Адміністративні комісії створюються на строк повноважень цих рад.

Комісію очолює голова, який є заступником голови або членом виконавчого комітету відповідної ради. До складу комісії входять: заступник голови, відповідальний секретар і не менше шести членів комісії, кількість яких встановлюється відповідною радою залежно від обсягу роботи комісії. До її складу входять також депутати рад, представники профспілок та інших громадських організацій, трудових колективів. Разом з тим не можуть входити до складу комісії посадові особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також працівники прокуратури, суду, адвокатури. Поточну роботу і контроль за виконанням постанов адміністративних комісій здійснює відповідальний секретар комісії.

Адміністративні комісії — це не тільки основні колегіальні органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, а й органи, покликані виховувати громадян у дусі точного і неухильного додержання законів, сумлінного ставлення до державного і громадського обов'язку, поваги до прав, честі і гідності громадян, а також попереджувати правопорушення.

Адміністративні комісії розглядають справи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена КпАП, іншими нормативно-правовими актами, а також загальнообов'язковими рішеннями — рішеннями з адміністративними санкціями (ст. 5 КпАП).

Адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних, міських, районних у містах, селищних, сільських рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені у ст. 218 КпАП. Засідання проводяться не рідше як два рази на місяць і є правомочними при наявності не менш як половини загального складу адміністративної комісії. справи розглядаються за місцем проживання порушника у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи, крім справ про порушення, пов'язані з використанням газу (ст. 101 КпАП), експлуатацією газовикористовуючих установок без обліку витрати газу (ст. 102 КпАП) і невідповідністю до роботи резервного паливного господарства (ст. 103 КпАП), які розглядаються комісією у семиденний строк.

До особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, адміністративна комісія може застосовувати: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який є зваряддям вчинення або безпосе-

реднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскацію предмета, який є знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, грошей, одержаних в результаті вчинення адміністративного правопорушення. Замість накладення адміністративного стягнення комісія може передати матеріали про порушника на розгляд товариського суду, комісій по боротьбі з пияцтвом, створюваних на підприємствах, в установах, організаціях та їх структурних підрозділах, громадської організації або трудового колективу для застосування заходів громадського впливу.

Керівництво і контроль за діяльністю адміністративних комісій здійснюють виконавчі комітети районних, міських, районних у містах, селищних і сільських рад. У своїй діяльності комісії відповідальні перед відповідними радами та їх виконкомами і підзвітні їм.

Справи про адміністративні правопорушення можуть розглядати і безпосередньо виконавчі комітети селищних, сільських рад. При цьому на засіданні мають бути присутні не менш як дві третини від загального складу виконавчого комітету.

У ст. 219 КпАП перелічені адміністративні правопорушення, справи про які мають право розглядати виконавчі комітети селищних, сільських рад.

Комісії по боротьбі з пияцтвом при виконавчих комітетах районних, міських, районних у містах рад правомочні розглядати дві категорії справ: про порушення правил торгівлі горілкою та іншими спиртними напоями (ст. 156 КпАП) і про розпивання спиртних напоїв на виробництві (ст. 179 КпАП).

Головними завданнями цих комісій є координація діяльності державних органів і громадських організацій, спрямована на боротьбу з пияцтвом, а також розроблення і здійснення заходів щодо запобігання пияцтву.

Перелік адміністративних правопорушень, справи про які розглядаються районними (міськими) судами (судьями), наведений в ст. 221 КпАП. Це адміністративні правопорушення, пов'язані з посяганням на здоров'я населення, власність, деякі порушення правил руху і безпеки на транспорті, в сферах зв'язку, торгівлі та фінансів, громадського порядку та громадської безпеки, встановленого порядку управління. Суддям підвідомчі також справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років. Усі ці справи районні (міські) суди (судді) розглядають відповідно до приписів розділу IV КпАП «Проведення в справах про адміністративні правопорушення».

Загальна частина

Розділ V. Адміністративно-процесуальне право

Значна кількість справ про адміністративні правопорушення згідно з ст. 222 КпАП належить до відома органів внутрішніх справ (міліції). Вони розглядають справи про порушення громадського порядку, порушення правил про валютні операції, порушення правил паспортної системи, порушення правил прикордонного режиму, правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України іноземних громадян і осіб без громадянства, правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, а також про незаконний випуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів.

Від імені органів внутрішніх справ (міліції) розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право начальники або заступники начальників відділів (управлінь) внутрішніх справ виконавчих комітетів районних, місцевих, районних у містах рад, начальники або заступники начальників органів внутрішніх справ на транспорті, начальники лінійних пунктів міліції, працівники Державної автомобільної інспекції та інші працівники органів внутрішніх справ.

Для розгляду справ про адміністративні правопорушення в Україні створена система державних інспекцій, служб та адміністрацій (пожежного нагляду, контрольно-ревізійна служба, нагляду за охороною праці, санітарного нагляду, архітектурно-будівельного контролю, податкова адміністрація та ін.). На даний час таких органів налічується близько 35, їх кількість постійно зростає. Свої повноваження державні інспекції, служби та адміністрації здійснюють згідно з законами України, КпАП та відповідними положеннями про них. Вони наділені правом на одержання на їх вимогу необхідних відомостей, безперешкодне відвідування об'єктів та здійснення перевірки на місці, видачу дозволів, проведення експертизи і одержання її висновків. При виконанні своїх повноважень державні інспекції, служби та адміністрації поряд з іншими заходами адміністративного примусу в межах, передбачених КпАП, можуть накладати на осіб, що вчинили адміністративні правопорушення, адміністративні стягнення. Найбільш поширеними серед них є штрафи.

Правом розглядати справи про адміністративні правопорушення можуть наділятися й інші органи, якщо вони будуть уповноважені на те законодавчими актами України.

РОЗДІЛ VI

Законність і дисципліна в державному управлінні

Глава 18

Законність у сфері державного управління

§ 1. Поняття режиму законності і дисципліни в державному управлінні

Законність і дисципліна — основні умови існування будь-якої демократичної держави, її обов'язкові риси. Вони невід'ємні одна від одної. Законність можлива тільки при суворому дотриманні дисципліни усіма фізичними і юридичними особами, а дисципліна, в свою чергу, обумовлюється рамками закону. Словник визначає законність як «загальноприйнятне, усталене правило співжиття, норму поведінки», що охороняється законами¹, а дисципліну — як «твердо встановлений порядок, дотримання якого є обов'язковим для всіх членів даного колективу; розпорядок»².

В юридичній науці під законністю розуміють «неухильне виконання законів та відповідних їм інших нормативних актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями»³. Це означає, що законність обов'язкова для всіх елементів держави (органів законодавчої, виконавчої, судової влади, інших державних і недержавних утворень, громадян). Вона також є обов'язковою умовою, що забезпечує безперешкодну реалізацію прав громадян, громадських утворень на самовираження і вільний розвиток.

Зовні законність виражена в законодавстві, під яким прийнято розуміти систему правових актів, в яких норми права знаходять своє зовнішнє відображення. «Законність — це перш за все наявність достатньої кількості юридичних норм високої якості, а потім їх суворе дотримання усіма суб'єктами права»⁴.

¹ Новий тлумачний словник української мови: У 4-х т. К., 1998. Т. 2. С. 67.

² Там само. Т. 1. С. 758.

³ Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 101.

⁴ Бахрах Н. Д. Административное право: Часть общая. М., 1993. С. 157.

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

Будучи умовою вільного розвитку всіх і кожного, законність не повинна ототожнюватися з вседозволеністю. Саме законність, ззовні відображена в правових актах, є тією гранню, яка обмежує свободу кожного заради свободи всіх.

Законність — багатогранне поняття, яке визначається по-різному. Її можна розглядати як *принцип діяльності держави*, сутність якого полягає в обов'язку державних органів, інших фізичних і юридичних осіб діяти відповідно до вимог законів. «Матеріальний зміст законності — у сукупності правил, обов'язків, дозволянь, заборон, що регламентуються державою. Вони створюють стан, при якому суспільне життя, всі види державної діяльності підпорядковані неухильній дії права. Законністю досягаються узгодженість дій, організованість і порядок, тобто дисципліна у загальнодержавному масштабі»¹.

Якщо розглядати принцип законності щодо її практичного застосування, то законність означає, що всяке рішення державних і недержавних органів, уповноважених на те осіб не повинно суперечити чинному законодавству; має бути прийняте в межах компетенції органу або посадової особи, що його приймає; з додержанням необхідної процедури; мусить сприяти створенню, закріпленню або розвитку корисних для суспільства відносин.

Законність можна розглядати і як *метод державного управління*, тобто як сукупність прийомів, способів, за допомогою яких держава забезпечує належну поведінку своїх суб'єктів.

Законність — це також *режим системи відносин* громадян, громадських та інших недержавних утворень, органів місцевого самоврядування з органами, що представляють різні гілки державної влади. Такий режим має сприяти забезпеченню прав і законних інтересів особи, її всебічному розвитку, формуванню і розвитку громадянського суспільства, ефективній діяльності державного механізму.

Для того щоб забезпечити режим законності, держава повинна створити основу для цього. Основою (або гарантіями) законності в державному управлінні слід визнати наявність: 1) певних економічних умов; 2) розвинутої політичної системи; 3) механізму соціального захисту населення; 4) науково обґрунтованої системи норм права, що відповідає вимогам часу і доступна для розуміння усіма суб'єктами державного управління; 5) механізму примусу, який чітко працює в межах закону.

¹ Коваль Л. Адміністративне право України К., 1994. С. 145.

Важливою умовою законності і дисципліни в державному управлінні слід визнати також високу правову культуру громадян і апарату виконавчої влади, яка, в свою чергу, є наслідком загального рівня освіти і культури суспільства.

Таким чином, законність і дисципліна — це обов'язкові риси правової держави, сукупність форм і методів державного управління, які знаходять своє відображення в чинному законодавстві і за допомогою яких держава регулює взаємовідносини в суспільстві, досягається стан законослухняної поведінки об'єктів управління.

§ 2. Способи забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні: загальна характеристика

Законність і дисципліна в державному управлінні забезпечуються трьома основними способами — проведенням контролю, здійсненням нагляду та за допомогою звернень громадян. Проте здійсненню цих конкретних юридично значущих дій передують переконання, яке виявляється в попередженні, роз'ясненні, вихованні, а також в утворенні певних стимулів законослухняної поведінки суб'єктів державного управління.

Діяльності по забезпеченню законності надається державно-правовий характер, а органи, що її здійснюють (органи виконавчої влади, міліція, прокуратура, різні державні інспекції, служби, суди, деякі громадські утворення та ін.), наділяються юридично-владними повноваженнями. Такого роду діяльність вважають способами забезпечення законності. Кожний з цих способів має притаманні тільки йому риси, закріплені відповідними нормативними актами, та реалізується за допомогою спеціальних методів. Разом з тим ці способи пов'язані між собою єдністю мети — забезпечити суворе додержання вимог законності і дисципліни усіма суб'єктами державного управління.

Забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні досягається в процесі повсякденної діяльності державних органів і знаходить своє зовнішнє відображення в припиненні порушень законів і дисципліни; здійсненні заходів щодо ліквідації причин і умов, які їх породжують; відновленні порушених прав і законних інтересів громадян, громадських організацій; притягненні до відповідальності і покарання осіб, винних у порушенні законності і дисципліни; створенні атмосфери невідворотності покарання за порушення вимог законності і дисципліни; вихованні працівників апарату управління в дусі суворо-

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

го додержання існуючих правил. Цим забезпечується додержання законності кожною ланкою державного управління, кожним службовцем з метою організації їх чіткої роботи, підтримання державної дисципліни, а також охорони і захисту прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб у повсякденній діяльності апарату управління.

Контроль — основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, один із найважливіших елементів державного управління. Без організації та здійснення контролю неможлива належна робота державного апарату, інших підконтрольних державних структур. Контроль також є одним з основних дисциплінуючих чинників поведінки громадян. У державному управлінні контроль поширюється на всі сфери: народне господарство, соціально-культурну, адміністративно-політичну діяльність, міжгалузеве державне управління. Сама контрольна діяльність здійснюється шляхом перевірок, планових і позапланових ревізій, обстежень, витребування звітів, проведення рейдів, оглядів та ін.

Головними напрямками здійснення контролю в сфері державного управління є: 1) додержання планової, фінансової, ціноутворюючої, договірної, технологічної, виконавчої, трудової та інших видів державної дисципліни; 2) використання державних ресурсів; 3) виконання природоохоронного законодавства; 4) підбір і розміщення кадрів у державному секторі; 5) виконання соціальних програм та ін.

Контрольна діяльність включає до себе низку послідовних дій, яку можна розділити на три стадії: підготовчу, центральну (або аналітичну) та підсумкову. В свою чергу вони самі наповнюються конкретними стадіями-діями.

На *підготовчій стадії*: 1) обирається об'єкт контролю; 2) визначається предмет контролю (встановлюється, що саме слід перевірити); 3) встановлюються засоби здійснення контролю; 4) підбираються (призначаються) особи, які здійснюватимуть контроль; 5) складаються плани його проведення.

На *центральной (аналітичній) стадії* здійснюються збирання і оброблення інформації. Зібрана інформація (часто одержана від різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, що перевіряється, оскільки інформація, одержана від керівництва такого об'єкта та з інших джерел, часто не збігається.

До *підсумкової стадії* належать такі дії, як: 1) прийняття рішення за результатами контролю; 2) доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); 3) надання допомо-

ги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; 4) контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю.

Контролю притаманні свої *принципи*. До них належать: 1) універсальність (це означає, що контроль має охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва); 2) систематичність (проводиться не одноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно); 3) безсторонність (досягається шляхом покладення завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах); 4) реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів); 5) дійовість, оперативність, результативність (припускають швидке проведення контрольних дій контролюючим органом у разі одержання повідомлень про порушення, запобігання правопорушенням і причинам, що їм сприяли, своєчасне вжиття заходів щодо їх усунення, притягнення у відповідних випадках винних до відповідальності); 6) гласність (дає можливість, а у деяких випадках і стає обов'язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю).

Контроль можна класифікувати: за органами, які його здійснюють; за сферою діяльності, яка підлягає контролю; за формами його проведення.

Контроль здійснюють: 1) органи законодавчої влади (Верховна Рада України); 2) Президент України та його Адміністрація; 3) представницький орган АРК — Верховна Рада АРК; 4) органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, міністерства, державні комітети та інші відомства, місцева державна адміністрація та її підрозділи, адміністрація підприємств, установ, організацій); 5) судові органи (Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, арбітражні суди); 6) спеціальні контролюючі органи — державні інспекції та служби (пожежна, санітарна, автомобільна та інші інспекції, Державна податкова адміністрація, Державна митна служба тощо); 7) органи місцевого самоврядування (місцеві ради та їх виконавчі органи).

За сферою діяльності, яка підлягає контролю, контроль поділяється на відомчий, міжвідомчий та над (або поза) відомчий.

Відомчий контроль здійснюється міністерствами і відомствами усередині відповідної структури (тому його ще називають внутрішньо-відомчим контролем). Такий контроль тісно пов'язаний із завдання-

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

ми, що стоять перед міністерствами і відомствами. Загальні питання його організації та проведення регулюються Положенням про відомчий контроль у системі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління¹. Відповідно до цього акта в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади створюються і функціонують самостійні внутрішньовідомчі контролюючі структури — контрольно-ревізійні підрозділи, завданням яких є перевірки фінансово-господарської діяльності підпорядкованих їм державних (казенних) підприємств, установ і організацій. Порядок організації і проведення ревізій та перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ і організацій визначається інструкціями, які затверджуються керівниками міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за погодженням з Головним контрольно-ревізійним управлінням України (далі — ГоловКРУ).

Здійснюючи керівництво відповідними сферами управління, міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади в межах своєї компетенції видають акти, організують і контролюють їх виконання. Повноваження цих органів, у тому числі й контрольні, закріплені в законах, положеннях про відповідні міністерства і відомства, управління (відділи) місцевих органів державної виконавчої влади, статутах державних підприємств, установ і організацій. У міністерствах і відомствах для здійснення контрольних функцій утворюються відомчі інспекції, групи. Контрольні повноваження покладуються також на юридичні служби і юрисконсультів.

Сутність міжвідомчого контролю полягає в тому, що він здійснюється органом міжгалузевої компетенції за виконанням загальнообов'язкових правил, які діють у відповідній сфері.

Першою особливістю міжвідомчого контролю є те, що він виключає підпорядкованість, тобто здійснюється органом іншої відомчої належності. Друга особливість такого контролю полягає в тому, що коло питань, яке має право перевіряти орган міжвідомчого контролю, є вузьким, спеціальним, тобто прив'язане до завдань, які стоять перед цим органом. Наприклад, Державний комітет статистики України контролює тільки порядок організації та ведення статистичної звітності міністерствами, державними комітетами та іншими

¹ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10 липня 1998 р. № 1053 // Офіційний вісник України. 1998. № 28.

відомствами. Міністерство фінансів України за допомогою Головки КРУ здійснює контроль за використанням грошових коштів, матеріальних цінностей, їх збереженням, контролею стану і достовірності бухгалтерської звітності. Вони не втручаються в інші функціональні повноваження підконтрольного органу.

До міжвідомчого контролю слід віднести й контроль з боку різних спеціалізованих державних інспекцій, служб, комісій, комітетів, управлінь та ін., які структурно входять до складу відповідних міністерств чи відомств. Це пожежна, санітарна, автомобільна та інші інспекції, підрозділи Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації, митної служби, управлінь цивільної авіації та ін. Згідно з наданими їм повноваженнями вони здійснюють контроль за дотриманням загальнообов'язкових правил у різних сферах діяльності — промисловості, сільському господарстві, транспорті, охороні природи тощо.

Надвідомчий контроль здійснюється органами загальної компетенції — Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями з питань господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва незалежно від відомчого підпорядкування об'єктів контролю.

Ще однією характерною рисою зазначених видів контролю є те, що тільки за результатами відомчого і надвідомчого контролю винну особу можна притягти до дисциплінарної відповідальності за тих обставин, що перевірки здійснюють вищі посадові особи, які наділені правом прийому на роботу. Результатом проведення міжвідомчого контролю може стати притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності. Притягнення до кримінальної відповідальності не виключає можливості застосування дисциплінарного стягнення.

Контроль здійснюється у формі перевірок (обстеження і вивчення окремих напрямків фінансово-господарської діяльності, за результатами якої складається довідка або доповідна записка), ревізій (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за наслідками якої складається акт), витребування звітів та ін.

Контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності — нагляду, хоча у них є деякі однакові риси. Їх поєднують єдина мета — забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, форми здійснення роботи — перевірки, витребування звітів, пояснень та ін., обов'язковість вказівок. Але контроль на відміну від нагляду проводиться повсякденно і безперервно ши-

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

роким колом органів. Нагляд же здійснює єдиний державний орган — прокуратура. (Санітарний, пожежний нагляд та деякі інші види діяльності неточно називаються наглядом. У дійсності ж — це контроль.) Різна у них і нормативна база. Головне ж, чим відрізняється контроль від нагляду, — це те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді підміняючи собою керівний орган цього об'єкта) і самотійно притягувати правопорушників до юридичної відповідальності, в той час як прокуратура позбавлена таких можливостей. Наприклад, органи пожежного, санітарного нагляду, ветеринарного контролю можуть прийняти рішення про призупинення (за наявності підстав для цього) роботи підконтрольного їм об'єкта до усунення виявлених ними правопорушень. Такі їх дії фактично прирівнюються до управлінської діяльності адміністрації цих об'єктів або вищих відносно них органів. Крім того, вони можуть самотійно притягати до адміністративної відповідальності винних у порушенні правил посадових осіб об'єктів, експлуатація яких призупинена.

Прокуратура, здійснюючи нагляд, тільки ставить питання про усунення виявлених нею порушень законодавства. Прокурор приносить протест, вносить припис або подання про усунення порушень закону або вносить постанову про дисциплінарне провадження, провадження в справі про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи відносно винних осіб, але самотійно ніяких конкретних дій по ліквідації (припиненню) протиправної ситуації не здійснює. Конкретні дії щодо наведення порядку здійснюють компетентні посадові особи — сама особа, винна у вчиненні правопорушення, або вища посадова особа, яка має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного їй об'єкта.

Слід відмітити, що наведені риси, притаманні контролюючим органам і прокуратурі, не завжди представлені у повному обсязі. Чинне законодавство знає випадки, коли контролюючі органи мають наглядові повноваження, а у діяльності прокуратури виявляються елементи контролю. Наприклад, органи внутрішніх справ, здійснюючи адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, не можуть самотійно притягати до відповідальності особу, яка порушує правила адміністративного нагляду (притягає суд (суддя)). До речі, в ст. 1 Закону України «Про адміністративний на-

гляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» законодавець, всупереч назві цього нормативного акта, визначає адміністративний нагляд як систему тимчасових заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ. Це говорить про те, що законодавець нечітко проводить відмінність між цими двома видами діяльності державних органів.

У свою чергу, письмовий припис прокурора про усунення порушень закону згідно з ст. 22 Закону України «Про прокуратуру» підлягає негайному виконанню, тобто прокурор у цьому разі фактично втручається в оперативну діяльність підприємства, організації, установи, перериваючи протизаконний перебіг подій. Тут законодавець виключає свободу вибору поведінки адресата, що можливо при застосуванні прокурором інших форм реагування. Але прокурор, як і раніше, самотійно не може притягти винну посадову особу до відповідальності за невиконання припису.

У спеціальній літературі згадується адміністративний нагляд, до якого відносять діяльність державних інспекцій і служб, виходячи з того, що ця діяльність на відміну від прокурорського нагляду має за мету не тільки попередження протиправних дій, усунення причин і умов, що сприяють правопорушенням, а й застосування заходів адміністративного примусу, в тому числі адміністративної відповідальності, в разі виявлення порушень загальнообов'язкових правил у сфері діяльності відповідної інспекції чи служби. Характерним є й те, що інспекції та служби самотійно застосовують адміністративно-примусові заходи відповідно до КпАП, спеціальних законів та положень про адміністративні правопорушення, в межах покладених на них завдань втручаються в оперативну діяльність органів, які перевіряють (призупиняють або забороняють роботу підприємств чи їх окремих підрозділів, агрегатів, використання сировини чи матеріалів, зупиняють операції за рахунками в банках тощо).

Контроль з боку цих органів відрізняється від контролю в загальноновизнаному розумінні ще й тим, що державні інспекції і служби не мають права застосовувати заходи дисциплінарної відповідальності.

Отже, контроль можна охарактеризувати як складову частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку і полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, даванні їм обов'язко-

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

вих для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів.

Нагляд же має за мету виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміні чи скасування актів управління.

Звернення громадян є особливим способом забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, який істотно відрізняється від контролю та нагляду. Відмінність між ними полягає в тому, що ініціаторами перевірок тут виступають не державні утворення (їх посадові особи), а громадяни. Звертаючись до компетентних органів із заявами і скаргами, вони сигналізують про виявлені ними порушення законності і дисципліни, надаючи тим самим змогу повноважним органам розібратися в суті справи, притягти, якщо на це є підстави, до відповідальності винних. Звернення громадян за захистом своїх прав у компетентні органи є важливим засобом забезпечення їх прав і свобод, законності і дисципліни в цілому.

В юридичній літературі виділяють і *громадський контроль*, до якого відносять контроль з боку різних громадських угруповань — профспілок, трудових колективів, партій, рухів та ін., а також окремих громадян. Але й тут також відсутні такі важливі ознаки контролю, як право втручатися в оперативну діяльність підконтрольних і право самостійно притягати винних до правової відповідальності. Водночас слід відзначити, що окремі громадські утворення мають хоча і не повні (скорочені), але все ж досить істотні контрольні повноваження, які наближають їх до державних контролюючих органів і передусім органів адміністративної юрисдикції.

Глава 19

Контроль і нагляд у державному управлінні

§ 1. Контроль з боку органів законодавчої влади

Згідно з Конституцією України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України.

Верховна Рада відповідно до наданих їй Конституцією України повноважень, безпосередньо або через свої органи здійснює конт-

роль за забезпеченням конституційних прав, свобод і обов'язків громадян України, додержанням законів та інших актів, які вона приймає, виконанням загальнодержавних програм і Державного бюджету України, діяльністю органів, а також посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує. Кабінет Міністрів підзвітний та відповідальний перед Верховною Радою. Верховна Рада також може заслуховувати на засіданні звіти членів Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора України, Голови Національного банку України, головного редактора газети Верховної Ради та інших органів і посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою (крім судових органів та суддів).

Верховна Рада може створювати в межах своїх повноважень *тимчасові спеціальні комісії* для підготовки і попереднього розгляду питань.

Для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада створює *тимчасові слідчі комісії*, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від її конституційного складу.

Постійно діючими органами Верховної Ради є *комітети*. Вони здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради. Державні органи і організації зобов'язані виконувати вимоги комітетів, надавати їм необхідні матеріали і документи, розглядати в обов'язковому порядку рекомендації і повідомляти у встановлений ними строк про результати розгляду і вжиті заходи.

Організація і порядок діяльності комітетів, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради встановлюються законом.

Відповідно до Конституції (ст. 101) та Закону України від 22 грудня 1997 р. «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»¹ парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України в межах його юрисдикції на постійній основі здійснює *Уповноважений Верховної Ради України з прав людини*.

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією, законами та міжнародними договорами України; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод та ін.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України 1998. № 20. Ст. 99.

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

Підставами для порушення Уповноваженим справ та призначення перевірок є: відомості про порушення прав і свобод людини і громадянина, які він одержує; звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; звернення народних депутатів України; власна ініціатива.

Для здійснення своїх обов'язків Уповноваженому надані права: безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, бути присутнім на їх засіданнях; знайомитись з документами, у тому числі секретними (таємними), та одержувати їх копії в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах; вимагати від посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності сприяння у проведенні перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків; відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування і перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та одержувати інформацію щодо умов їх тримання; направляти у відповідні органи акти реагування в разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами відповідних заходів тощо.

Рахункова палата — спеціальний контролюючий орган, який до 23 грудня 1997 р. був органом Верховної Ради¹. Завданнями Рахунко-

¹ Конституційний Суд України рішенням від 23 грудня 1997 р. щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» згідно з ст. ст. 150, 152 Конституції України визнав, що Рахункова палата не може бути органом Верховної Ради (це суперечить Конституції України). У зв'язку з цим Верховна Рада 14 січня 1998 р. прийняла постанову за № 18/98-ВР, відповідно до якої Закон України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (див.: Відомості Верхов. Ради України. 1996. № 43. Ст. 212) з 23 грудня 1997 р. продовжить дію як Закон України «Про Рахункову палату». Таким чином, зараз Рахункова палата формально не є органом Верховної Ради, але, як і раніш, вона має майже ті ж самі функції та завдання, що мала, коли була контролюючим органом парламенту. Тому таку відокремленість від Верховної Ради можна вважати деякою мірою умовною, а контроль з боку Рахункової палати — опосередкованим контролем з боку Верховної Ради.

вої палати є: організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, обсягами, структурою та їх цільовим призначенням; здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього та зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля; контроль за додержанням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України; контроль за законністю та своєчасністю рухів коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках та ін.

Для цього Рахунковій палаті надані такі повноваження: здійснювати експертно-аналітичні та інші види діяльності, що забезпечують контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм; проводити фінансові перевірки, ревізії в апараті Верховної Ради, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна України, інших підзвітних Верховній Раді органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності в межах, установлених законодавством; одержувати від керівників установ та організацій, що перевіряються, всю необхідну документацію та іншу інформацію про фінансово-господарську діяльність та ін.

До контролю з боку законодавчої влади можна віднести *депутатський запит*, *право народного депутата України* брати участь у перевірках додержання законів державними органами та органами об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, на участь у депутатському розслідуванні, відвідувати будь-які державні органи та об'єднання громадян, підприємства, установи і організації з питань своєї депутатської діяльності та ін.

Контрольні повноваження Верховної Ради України, її комітетів, депутатів, Рахункової палати закріплені в Регламенті Верховної Ради України¹, законах України від 4 квітня 1995 р. «Про комітети Верхов-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України 1994. № 35. Ст. 338.

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

ної Ради України»¹, від 17 листопада 1992 р. «Про статус народного депутата України»² (зі змінами), від 11 липня 1996 р. «Про Рахункову палату Верховної Ради України», який з 23 грудня 1997 р. діє як Закон «Про Рахункову палату»³

Контрольні повноваження Президента України регулюються Конституцією та Законом України від 5 липня 1991 р. «Про Президента України»⁴.

Згідно з ст. 102 Конституції Президент України є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Тому він має досить значні контрольні повноваження, за допомогою яких і повинен забезпечувати ці гарантії.

Контрольні повноваження Президента поширюються на різні гілки влади. Так, Президент припиняє повноваження Верховної Ради, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися, підписує закони, прийняті Верховною Радою, а в разі незгоди з ними, за умов суперечності їх Конституції або міжнародним угодам, накладає на них вето із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради, скасовує акти Кабінету Міністрів та акти Ради міністрів АРК, які не відповідають належним вимогам.

Президент здійснює не тільки прямий, а й опосередкований контроль — шляхом реалізації свого конституційного права на призначення третини складу Конституційного Суду України, утворення судів, утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, здійснює помилування тощо.

Президент на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (ст. 106 Конституції).

Всебічну контрольну діяльність здійснюють органи державної виконавчої влади всіх рівнів. Ця діяльність є одним з найважливіших елементів організаційної роботи, спрямованої на подальше укріплення законності і дисципліни в державному управлінні.

Найширші контрольні повноваження в цій сфері серед органів виконавчої влади належать Кабінету Міністрів України як вищому органу державного управління загальної компетенції. Кабінет

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1995 № 19 Ст 134

² Див.: Там само 1993 № 3. Ст. 17.

³ Див.: Там само 1998 № 24 Ст 137

⁴ Див.: Відомості Верхов. Ради Української РСР. 1991 № 33. Ст 446.

Міністрів здійснює контроль за діяльністю міністерств, державних комітетів та відомств, за додержанням ними законодавства. Він сприяє тому, щоб ці органи в повному обсязі використовували свої повноваження, заслуховує їх звіт, доповіді та інформацію про виконання завдань, що стоять перед ними, про розвиток відповідних галузей тощо. Контрольні повноваження Кабінету Міністрів закріплені в Конституції, інших нормативних актах України.

Рада міністрів АРК має такі ж, як і Кабінет Міністрів, контрольні повноваження (за деякими винятками) відносно підконтрольних їй органів.

Центральні органи виконавчої влади, їх відділи та управління, державні адміністрації, адміністрація підприємств, установ і організацій в процесі повсякденної діяльності систематично здійснюють відомчий контроль, який поширюється на підпорядковані їм об'єкти відомчої належності¹. Вони перевіряють виконання законів, указів та урядових постанов, актів вищих органів, стан дисципліни і ефективність роботи апарату, розміщення і використання кадрів, роботу по розгляду звернень громадян тощо. Контроль організують безпосередньо керівники вищих відносно підконтрольного об'єкта галузевих органів, їх структурних підрозділів і проводять працівники апарату — відповідні фахівці. В державних комітетах, міністерствах, державних адміністраціях, підрозділах центральних органів на місцях функціонує контрольна-ревізійна служба, підпорядкована безпосередньо керівникові органу.

Контрольні повноваження названих органів державної виконавчої влади закріплені в законах України, Загальному положенні про міністерство, інший орган державної виконавчої влади України, окремих положеннях про державні комітети, міністерства, відомства, їх структурні підрозділи, інших нормативних актах.

Так, Закон України «Про освіту» надає Міністерству освіти і науки України право здійснювати навчально-методичне керівництво закладами освіти, контроль за додержанням ними державних стандартів освіти, державне інспектування; проводити акредитацію вищих та професійно-технічних закладів освіти незалежно від форм власності та

¹ Порядок проведення відомчого контролю регулюється Положенням про відомчий контроль у системі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 10 липня 1998 р. № 1053 (див.: Офіційний вісник України. 1998. № 28).

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

підпорядкування, видавати їм ліцензії і сертифікати; розробляти умови прийому до закладів освіти; організувати атестацію педагогічних та науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань. Разом з іншими міністерствами та відомствами, яким підпорядковані заклади освіти, Міністерство освіти і науки України також здійснює контроль за практичним втіленням, додержанням актів законодавства про освіту в усіх закладах освіти незалежно від форм власності і підпорядкування та ін. Подальшу деталізацію контрольні повноваження Міністерства освіти знаходять в Положенні про Міністерство освіти і науки України¹.

Законодавство, що регулює діяльність місцевих державних адміністрацій, надає контрольні повноваження як місцевій адміністрації в цілому, так і її окремим структурним підрозділам. При цьому контроль з боку державної адміністрації слід віднести до надгалузевого контролю, а контроль з боку її управлінь та відділів, які є органами галузевого управління, — до галузевого контролю.

Місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль за збереженням і раціональним використанням державного майна; виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом; належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використанням та охороною земель, лісів, надр, вод, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; додержанням виробниками продукції стандартів, технічних вимог та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; додержанням санітарних і ветеринарних правил; додержанням правил благоустрою, архітектурно-будівельних норм і стандартів та ін.

Контрольні повноваження адміністрації підприємства, установи, організації мають галузевий (внутрішньовідомчий) характер, закріплені в різних нормативних актах як на рівні закону, так і в підзаконних положеннях та статутах відповідних підприємств, установ і організацій. На керівників підприємств, установ і організацій покладений обов'язок стежити за виконанням підлеглими чинних правил і норм. Разом з бухгалтерією, юридичною та іншими службами вони організують бухгалтерський облік, контролюють раціональне, економне та ефективне використання матеріальних і фінансових ресурсів, збереження державної та колективної власності. Вони зобов'язані запобігати розбазарюванню матеріальних цінностей, порушенням фінан-

¹ Затверджено Указом Президента України від 7 червня 2000 р. № 773/2000 (див.: Офіційний вісник України. 2000. № 23 Ст. 934).

сового і господарського законодавства та ін. У разі виявлення адміністративних правопорушень (наприклад, розкрадання державного або колективного майна) адміністрація підприємств, установ, організацій складає протоколи про адміністративні правопорушення і надсилає їх на розгляд компетентним органам (посадовим особам); у межах, встановлених законодавством, притягає винних до дисциплінарної відповідальності.

§ 2. Контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів

До спеціалізованих контролюючих органів належать різні державні інспекції та служби, основним завданням яких є здійснення державного контролю в тій чи іншій досить вузькій сфері діяльності. Найбільш відомими серед інспекцій є автомобільна, пожежна, охорони праці, інспекція по контролю за цінами, серед служб — санітарна, податкова, митна, контрольно-ревізійна та ін. Всі вони — органи державного управління або їх самостійні структурні підрозділи, що мають юрисдикційні повноваження. Будучи контролюючими органами іншої відомчої належності відносно підконтрольних їм структур, вони здійснюють міжвідомчий контроль.

Контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів разом з прокурорським наглядом і зверненнями громадян до компетентних органів (посадових осіб) за захистом своїх прав є важливим засобом забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Особливість такого контролю (у порівнянні з відомчим) полягає у спеціалізованому предметі контролю, а також у відсутності відомчої заінтересованості в його результатах. Досить висока результативність цього контролю обумовлена тим, що його здійснюють висококваліфіковані фахівці, добре обізнані у слабких сторонах підконтрольних їм структур.

Так, *Державна автомобільна інспекція Міністерства внутрішніх справ України* (далі — Державтоінспекція) відповідно до покладених на неї завдань¹ бере участь у розробці проектів законів

¹ Контрольні повноваження Державтоінспекції закріплені в Положенні про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 341 (див.: Офіційний вісник України. 1997. № 16. С. 52), відомчих нормативних актах, таких як Типові правила взаємовідносин міліції з учасниками дорожнього руху та власниками транспортних засобів, затверджені наказом МВС України від 6 серпня 1997 року та ін.

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

та інших нормативних актів і документів, у тому числі правил, норм та стандартів, державних і регіональних програм забезпечення безпеки дорожнього руху і його учасників; здійснює контроль за додержанням власниками (володільцями) транспортних засобів, а також громадянами, посадовими особами вимог Закону України від 30 червня 1993 р. «Про дорожній рух»¹ (зі змінами); правил, норм і стандартів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху; виявляє та вживає заходів щодо попередження і припинення адміністративних правопорушень, додержання правил дорожнього руху; забезпечує розгляд справ, віднесених до відання Державтоінспекції; здійснює профілактику правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху серед його учасників; регулює дорожній рух; здійснює державну реєстрацію та облік транспортних засобів згідно з установленими правилами; контролює внесення обов'язкових платежів власниками транспортних засобів тощо. Державтоінспекція за результатами контролю відстороняє від керування транспортним засобом осіб, що перебувають у стані сп'яніння, або тих, що не мають права на керування цим видом транспортного засобу, або грубо порушують правила дорожнього руху; розглядає справи про адміністративні правопорушення, віднесені до її відання; застосовує інші, передбачені нормативно-правовими актами заходи впливу.

Державний пожежний нагляд Міністерства внутрішніх справ України (далі — Держпожнагляд) є одним з основних спеціалізованих контролюючих органів державної пожежної охорони. Відповідно до покладених на нього завдань інспектори Держпожнагляду розробляють за участю заінтересованих міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади і затверджують загальнодержавні правила пожежної безпеки, обов'язкові для всіх підприємств, установ, організацій і громадян; встановлюють порядок розробки і затвердження положень, інструкцій та інших нормативних актів щодо питань пожежної безпеки; здійснюють контроль за додержанням керівниками різних ланок влади і громадянами вимог актів законодавства з питань пожежної безпеки; проводять перевірки та дізнання за повідомленнями і заявами про злочини, пов'язані з пожежами та порушеннями правил пожежної безпеки. Інспектори Держпожнагляду проводять пожежно-технічні обстеження і перевірки підприємств, установ, організацій, будівель, споруд та інших підконт-

¹ Див.: Відомості Верхов Рад України 1993. № 31. Ст. 339.

рольних об'єктів незалежно від форм власності; дають керівникам різних ланок влади, а також громадянам обов'язкові до виконання розпорядження (приписи) про усунення порушень і недоліків щодо питань пожежної безпеки; в разі виявлення серйозних порушень правил пожежної безпеки припиняють або забороняють роботу підприємств, їх окремих підрозділів, агрегатів, експлуатацію споруд, окремих приміщень, випуск та реалізацію пожежонебезпечної продукції, дію виданих дозволів на право проведення робіт; здійснюють контроль за виконанням протипожежних вимог на будівництві та ін.

За результатами контролю в разі виявлення порушень інспектори Держпожнагляду забороняють (до усунення недоліків) випуск і застосування проектів, зупиняють проведення будівельно-монтажних робіт, притягають до адміністративної відповідальності посадових осіб, інших працівників підприємств, установ, організацій і громадян, винних у порушенні встановлених законодавством вимог пожежної безпеки; застосовують штрафні санкції до підприємств, установ, організацій за порушення правил пожежної безпеки, невиконання розпоряджень (приписів) посадових осіб органів Держпожнагляду¹.

Державна інспекція з контролю за цінами відповідно до покладених на неї завдань та наданих їй повноважень, закріплених у Положенні про Державну інспекцію з контролю за цінами², здійснює державний контроль за додержанням установленого порядку затвердження та застосування цін і тарифів у міністерствах і відомствах, на підприємствах, в установах, організаціях державних та інших форм власності; перевіряє обґрунтованість затверджуваних міністерствами і відомствами, об'єднаннями, підприємствами і організаціями в межах їх компетенції, незалежно від форм власності та господарювання, цін і тарифів, стан організації та ефективності роботи відомчого контролю за цінами; координує роботу єдиної системи органів державного контролю за цінами з іншими контролюючими органами і громадськими об'єднаннями.

Для цього Держінспекція має право проводити у будь-яких суб'єктах підприємництва, розташованих на території України, перевірки бухгалтерських документів, книг, звітів, калькуляцій тощо, пов'яза-

¹ Див.: Закон України від 17 грудня 1993 р. «Про пожежну безпеку» // Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 5. Ст. 21; Положення про Державну пожежну охорону, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 1994 р. № 508 // ЗПУ України. 1994. № 11. Ст. 270).

² Див.: Офіційний вісник України. 2000. № 50. Ст. 2162.

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

них із застосуванням цін, а також одержувати необхідні пояснення, довідки та відомості з питань, що виникають при перевірках; при здійсненні своїх повноважень обстежувати з додержанням відповідних правил виробничі, складські, торговельні та інші приміщення об'єднань, підприємств і організацій, що використовуються для виготовлення, зберігання і реалізації товарів і сировини, а також організації і надання різних послуг та ін. За результатами контролю Держінспекція в разі наявності для того підстав вимагає від керівників та інших посадових осіб суб'єктів підприємництва, що перевіряються, усунення виявлених порушень законодавства про порядок установа та застосування цін; приймає рішення про застосування до суб'єктів підприємництва передбачених чинним законодавством економічних санкцій та ін. Начальники державних інспекцій по контролю за цінами та їх заступники від імені органів державного контролю за цінами мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення на винних посадових осіб, а також приймати рішення про застосування економічних санкцій і припинення операцій по рахунках суб'єктів підприємництва в установах банку тощо.

Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України, повноваження якої регулюються Законом України від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»¹, здійснює контроль за додержанням юридичними і фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей, а також застосовує заходи правового характеру відносно правопорушників.

Основними завданнями цієї служби є: нагляд за організацією і проведенням усіма юридичними і фізичними особами санітарних та протиепідемічних заходів; нагляд за реалізацією державної політики з питань профілактики захворювань населення; участь у розробці і контроль за виконанням програм, що стосуються попередження шкідливого впливу факторів навколишнього середовища на здоров'я населення; нагляд за додержанням санітарного законодавства та ін. При виявленні правопорушень встановлених правил державні санітарні лікарі обмежують, тимчасово забороняють або припиняють діяльність підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого

¹ Див.: Відомості Верхов Радн України. 1994. № 27. Ст. 218.

Контроль і нагляд у державному управлінні

призначення, технологічних ліній, машин та механізмів, виконання окремих технологічних операцій, користування плаваючими засобами, рухомим складом і літаками в разі невідповідності їх вимогам санітарних норм; обмежують, тимчасово забороняють або припиняють будівництво, реконструкцію та розширення об'єктів по проєктах, що не мають позитивного висновку за результатами державної санітарно-гігієнічної експертизи і в разі відступу від затвердженого проєкту; вилучають із реалізації небезпечні для здоров'я продукти харчування, хімічні та радіоактивні речовини, біологічні матеріали в порядку, встановленому законодавством, здійснюють інші дії. Державні санітарні лікарі також притягають винних осіб до адміністративної відповідальності, а до юридичних осіб застосовують фінансові санкції.

Державна митна служба України здійснює митний контроль з метою забезпечення додержання державними органами, підприємствами, посадовими особами, а також громадянами порядку переміщення через державний кордон товарів та інших предметів.

Митний контроль безпосередньо здійснюють відповідні посадові особи митниць шляхом перевірки документів, які є необхідними для такого контролю; митного огляду (огляду транспортних засобів, товарів та інших предметів, особистого догляду); переогляду; огляду документів і предметів, які переміщаються через митний кордон України; митних обстежень та застосуванням інших форм. Митний контроль проводиться в спеціальних зонах — зонах митного контролю. При цьому використовуються технічні і спеціальні засоби, які є безпечними для життя і здоров'я людей, тварин та рослин і не заподіють шкоди підприємствам і громадянам. При необхідності для участі в здійсненні митного контролю залучаються спеціалісти та експерти.

Уповноважені особи митних органів у разі виявлення ними порушень митних правил і при наявності інших передбачених законодавством підстав можуть здійснювати адміністративне затримання, вилучення речей і документів, застосовувати спеціальні засоби попередження і припинення правопорушень. Начальник митного органу, його заступник або посадова особа, яка здійснює провадження в справі про адміністративне правопорушення, мають право відповідною постановою призначити перевірку діяльності підприємства, яке припустилося порушень митних правил. Начальники митниць та їх заступники притягають винних осіб до адміністративної відпові-

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

дальності. Згідно із законодавством митні органи є також органами дізнання в справах про контрабанду.

Контрольні повноваження митних органів та їх посадових осіб закріплені в Митному кодексі України, положеннях про митну службу та її підрозділи, інших нормативних актах.

Функції контролю за додержанням законодавства про податки та інші платежі у бюджет здійснює *Державна податкова служба України*. Вона контролює своєчасне подання платниками податків бухгалтерських звітів і балансів, податкових розрахунків, звітів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням платежів у бюджет, а також перевіряє достовірність цих документів щодо правильності визначення прибутку, доходу, інших платежів у бюджет; контролює додержання громадянами законодавства про індивідуальну трудову діяльність; забезпечує застосування та своєчасне стягнення сум фінансових санкцій за порушення податкового законодавства, а також стягнення адміністративних штрафів за порушення податкового законодавства, допущені посадовими особами підприємств, установ, організацій та громадянами; передає правоохоронним органам матеріали про факти порушень, за які передбачена кримінальна відповідальність, та ін.

Для реалізації цих функцій підрозділам державної податкової служби надається право проводити у будь-яких суб'єктів підприємництва перевірки грошових документів, бухгалтерських книг, звітів, планів, кошторисів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків та інших обов'язкових платежів у бюджет; одержувати необхідні пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають при перевірках; обстежувати будь-які приміщення підприємств, установ, організацій і громадян, що використовуються для одержання доходів або пов'язані з утриманням об'єктів оподаткування.

За результатами контролю у випадках, передбачених законодавством, державні податкові інспектори мають право зупиняти операції підприємств, установ і організацій по розрахункових, інших рахунках у банках; вилучати у підприємств, установ і організацій документи, що свідчать про приховування (заниження) прибутку (доходу), і застосовувати до підприємств, установ, організацій фінансові санкції, а громадян — притягати до адміністративної відповідальності (Закон України «Про державну податкову службу в Україні»).

Деякі схожі з наведеними функції та повноваження має *Державна контрольно-ревізійна служба України Міністерства фінансів України*. Вона проводить ревізії та перевірки фінансової діяльності,

стану збереження коштів і матеріальних цінностей, достовірності обліку і звітності в міністерствах, відомствах та інших органах державної виконавчої влади, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і організаціях, які одержують кошти з бюджету та державних валютних фондів; здійснює контроль за усуненням недоліків і порушень, виявлених попередніми ревізіями та перевітками; розробляє інструкції та інші нормативні акти про проведення ревізій та перевірок; розробляє пропозиції щодо вдосконалення контролю; координує роботу контрольно-ревізійних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади тощо.

Головному контрольно-ревізійному управлінню та його підрозділам на місцях надається право безперешкодного доступу на підконтрольні об'єкти для з'ясування питань, пов'язаних з ревізією або перевіркою; припиняти на розрахункових та інших рахунках у банках, інших фінансово-кредитних установах операції у випадках, коли керівництво об'єкта, на якому необхідно провести ревізію або перевірку, перешкоджає працівнику державної контрольно-ревізійної служби виконувати свої обов'язки; одержувати від посадових і матеріально-відповідальних осіб об'єктів, що ревізуються або перевіряються, письмові пояснення з питань, які виникають у ході ревізій і перевірок, та ін.

За результатами контролю (у випадках, передбачених законодавством, і в разі потреби) контрольно-ревізійна служба накладає на керівників та інших посадових осіб підприємств, установ, організацій адміністративні стягнення, стягує у доход держави кошти, одержані міністерствами, відомствами, державними комітетами, державними фондами, підприємствами, установами і організаціями за незаконними угодами або без інших встановлених законодавством підстав чи з порушенням чинного законодавства, тощо (Закон України від 26 січня 1993 р. «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні»¹).

§ 3. Контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування

Важлива роль у здійсненні контролю в державному управлінні належить *сільським, селищним, міським радам*, які є **органами місцевого самоврядування**, що представляють відповідні *територіальні громади* та здійснюють від їх імені та в їх інтересах за

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1993. № 13. Ст. 110.

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

допомогою своїх виконавчих органів функції і повноваження місцевого самоврядування.

Всебічні контрольні повноваження з боку рад та їх виконавчих органів у сфері державного управління обумовлені широким колом делегованих їм державою повноважень і питань, вирішення яких покладено на ці представницькі органи.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи ведуть статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; здійснюють контроль за виконанням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності, за використанням прибутків підприємств і організацій відповідних територіальних громад; контролюють організацію і діяльність підприємств транспорту, зв'язку, побуту; забезпечують належне медичне обслуговування та організацію освітньої роботи, додержання природоохоронного законодавства; видають іншими питаннями громадського та соціально-культурного будівництва.

До того ж ради мають виключну компетенцію на встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, на прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність. Ради можуть створювати тимчасові контрольні комісії з різних питань.

Виконавчі органи рад входять в разі наявності підстав з поданням до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують вимоги та рішення рад, їх виконавчих органів; звертаються до суду про визнання незаконними актів підприємств, установ і організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування; самі (сільські та селищні виконавчі органи) або за допомогою своїх підрозділів розглядають справи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання.

Місцеві державні адміністрації підзвітні відповідним районним і обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів. Вони також підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих адміністраціям відповідними радами, а також у виконанні рішень з цих питань.

Дійовий контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування є одним з важливих засобів забезпечення ними комплексного економічного і соціального розвитку на підвідомчій їм території.

§ 4. Судовий контроль

Судовий контроль — специфічний вид контролю в сфері державного управління. Особливість цього контролю полягає в тому, що він здійснюється не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд за законністю в державному управлінні, а одноразово при розгляді справ (адміністративних, цивільних, кримінальних).

Судовий контроль в управлінні можна класифікувати за двома основними напрямками: за видом суду, який здійснює контроль, та за формою втручання в діяльність підконтрольного органу. В останньому випадку виділяють пряму (безпосередню) і непряму (опосередковану) форми втручання.

В Україні судовий контроль здійснюють Конституційний Суд України, суди загальної компетенції та арбітражні суди.

Контроль з боку Конституційного Суду є особливим видом судового контролю, який відокремлений від контролю з боку судів загальної компетенції та арбітражних судів. Така відокремленість обумовлена особливим статусом Конституційного Суду і предметом його контролю. Конституційний Суд здійснює контроль, який виходить за межі контролю в державному управлінні. До його контрольних повноважень належать: обов'язок приймати рішення і давати висновки в справах про конституційність законів та інших актів Верховної Ради України, актів Президента України, правових актів Верховної Ради АРК; вирішення питань про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених Конституцією. На нього також покладений обов'язок офіційного тлумачення Конституції та законів України (Закон України від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України»¹).

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1996. № 49. Ст. 272.

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

Судовий контроль з боку судів загальної компетенції найбільш доцільно розглянути через ступінь втручання суду в діяльність відповідного органу (безпосередня і опосередкована форми втручання).

При розгляді *цивільних справ* за позовами і передусім таких, де однією із сторін є орган державного управління, суд (суддя) оцінює їх з точки зору відповідності закону, приймає певне рішення по справі, яким може змінити чи скасувати управлінське рішення (акт управління), чим фактично втручається в управлінську сферу діяльності державного органу. Це справи про незаконне звільнення (коли суд поновлює на роботі), відшкодування збитків (зобов'язує сторону відшкодувати збитки, встановлює їх розмір), скасування рішення управлінського органу (про надання жилого приміщення) та ін. Форма втручання суду в діяльність органу державного управління тут є прямою (безпосередньою). Прямою форма втручання судді (суду) в діяльність органу державного управління буде і у разі вирішення суддею справ, які розглядаються у цивільно-правовому порядку (в тому числі справ про адміністративні правопорушення). Ці правила врегульовано главою 31-А Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК). Судові рішення в таких випадках або скасовують, або змінюють незаконні акти органів виконавчої влади (їх посадових осіб), або ж не визнають юридичної сили за актами, що суперечать закону.

При розгляді *кримінальних справ* (найбільш показові з них — про розкрадання майна) суд, навпаки, може застосовувати тільки непряму (опосередковану) форму втручання. Поряд з вирішенням питання про винність особи в кримінальному злочині та її відповідальність суд перевіряє законність дій органів управління, посадових осіб та інших громадян. Якщо суд виявить порушення законності, він виносить окрему ухвалу (ст. 340 Кримінально-процесуального кодексу України; далі — КПК). Це форма інформування державних органів, комерційних та інших структур, об'єднань громадян про виявлені порушення закону і умови, що їх породжують. Суд повідомляє про необхідність вжити заходів щодо їх усунення і попередження в майбутньому. Але цим суд не змінює реальний стан справ в органі чи організації, на підприємстві, в установі, куди надіслана його ухвала, як це він робить при розгляді деяких цивільних справ, справ про адміністративні правопорушення та справ по скаргах громадян. Обов'язок прийняти управлінське рішення по окремій ухвалі та змінити ситуацію на краще лежить на керівництві відповідних органів і організацій.

Контроль з боку арбітражних судів має багато спільного з контролем з боку судів загальної компетенції. Основна відмінність між ними полягає в предметі спору і суб'єктах, які беруть участь у справі (юридичні особи). Різною для них є і нормативна база. Арбітражні суди у своїй діяльності керуються Арбітражним процесуальним кодексом України¹ та Законом України від 4 червня 1991 р. «Про арбітражні суди»². Значні відмінності має і процедура розгляду справ.

Викладене дає можливість дійти висновку, що **судовий контроль в управлінні** — це заснована на законі діяльність судів по перевірці правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб, відновленню порушених прав, а в необхідних випадках — застосуванню до цих суб'єктів правових санкцій.

§ 5. Прокурорський нагляд за законністю і дисципліною в державному управлінні

Конституція України покладає на прокуратуру: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ст. 121).

Закон України «Про прокуратуру» надає прокуратурі також право здійснювати нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами, державними комітетами, відомствами, іншими органами державного і господарського управління та контролю, урядом АРК, місцевими радами та їх виконавчими і розпорядчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами.

При здійсненні нагляду прокурори не можуть втручатися в діяльність піднаглядних їм органів, не наділені безпосереднім правом

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 6. Ст. 56 (далі — АПК).

² Див.: Відомості Верхов. Ради Української РСР. 1991. № 36. Ст. 469.

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

застосовувати заходи примусового впливу, скасовувати протизаконні акти управління та змінювати їх. Вони також не можуть притягати винних до правової відповідальності.

Здійснюючи нагляд, прокурори застосовують певні методи і форми.

До методів діяльності прокурорів слід віднести їх право: зажадати подання їм документів та відомостей; безперешкодно входити у приміщення; здійснювати на місцях перевірку законів; вимагати від відповідних органів і посадових осіб проведення перевірок і ревізій підпорядкованих об'єктів; вимагати від посадових осіб і громадян письмових чи усних пояснень з приводу порушень закону.

Підставою для цих дій з боку прокурорів є інформація про порушення законності, яку прокурори можуть одержувати будь-якими законними способами: із засобів масової інформації (телебачення, радіо, преса), звернень громадян, громадських об'єднань, оперативним шляхом та ін.

У разі підтвердження інформації прокурор реагує на порушення законності і дисципліни шляхом видання актів прокурорського реагування. Закон України «Про прокуратуру» називає чотири форми прокурорського реагування: протест, письмовий припис, подання та постанову.

Протест на акт, що суперечить закону, приноситься прокурором, його заступником до органу, який його видав, або до органу вищого рангу. У такому ж порядку приноситься протест на незаконні рішення чи дії посадової особи (ст. 21).

У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність з законом, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права.

Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в цей же строк повідомляється прокурору.

У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися з заявою до суду про визнання акта незаконним. Подача такої заяви, так само як і протест, зупиняє дію правового акта.

Письмовий припис про усунення порушень закону вноситься прокурором, його заступником органу чи посадовій особі, які допустили порушення, або вищому в порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення (ст. 22).

Припис вноситься у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо воно не буде негайно усунуте. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору.

Орган чи посадова особа можуть оскаржити припис вищому прокурору, який зобов'язаний розглянути скаргу протягом десяти днів. Рішення вищого за посадою прокурора є остаточним.

Подання з вимогами усунути порушення закону, причини цих порушень і умови, що їм сприяють, вноситься прокурором, його заступником у державний орган, громадську організацію або посадовій особі, які наділені повноваженням усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду. Не пізніш як у місячний строк має бути вжито відповідних заходів щодо усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, і про наслідки повідомлено прокурору (ст. 23).

Залежно від характеру порушення закону прокурор (його заступник) вносить вмотивовану *постанову* про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення або порушення кримінальної справи щодо винних осіб (ст. 24).

Постанова про порушення дисциплінарного провадження або провадження про адміністративне правопорушення підлягає розгляду повноважною посадовою особою або відповідним органом у десятиденний строк після її надходження. Про результати розгляду повідомляється прокурору.

Невиконання посадовими особами законних вимог прокурора (його заступника) тягне за собою застосування адміністративних покарань. Чинне законодавство встановлює адміністративну відповідальність за ухилення від виконання законних вимог прокурора про проведення перевірок, ревізій, подання необхідних матеріалів прокурору, виділення відповідних спеціалістів для проведення перевірок, які потребують спеціальних знань. Посадові особи і громадяни також підлягають адміністративній відповідальності за ухилення від явки в прокуратуру за викликом прокурора.

§ 6. Звернення громадян як спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні

Одним із найважливіших заходів щодо забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні є право громадян на

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

звернення до державних органів влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій різних форм власності, громадських об'єднань.

Звернення громадян становлять собою сукупність активних волевольових дій фізичних осіб. Їх особливість полягає в тому, що не всі звернення громадян можна віднести до заходів, які забезпечують законність і дисципліну в державному управлінні. Тільки скарги і заяви про порушення чинного законодавства та недоліки в роботі тих чи інших осіб, державних і недержавних структур ініціюють компетентні органи (повноважних осіб) на проведення контрольних наглядних дій з метою усунення порушень і недоліків.

Скарга на протизаконні дії або рішення відповідних органів та їх посадових осіб подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права на звернення в суд відповідно до закону, а в разі відсутності такого (вищого) органу або незгоди громадянина з прийнятим по скарзі рішенням — безпосередньо в суд.

Отже, захищаючи свої законні права і свободи, громадяни звертають увагу компетентних органів на порушення законодавства і таким чином захищають існуючі в державі та суспільстві правовідносини. Такий контроль у деяких випадках називають ще й індивідуальним.

§ 7. Громадський контроль

Серед повноважень деяких громадських угруповань є такі, які мають ознаки контролюючих органів. Наприклад, профспілки відповідно до чинного законодавства контролюють додержання адміністрацією підприємств, установ, організацій законодавства про працю і нормативних актів про охорону праці, житлово-побутове обслуговування працівників та ін. Закон України від 15 грудня 1993 р. «Про захист прав споживачів»¹ надає право об'єднанням споживачів: здійснювати контроль за додержанням прав громадян як споживачів; проводити незалежну експертизу та випробування продукції; разом з відповідними державними органами здійснювати контроль за якістю продукції, торговельного та інших видів обслуговування, застосування цін; вносити в правоохоронні органи та органи державного управління матеріали про притягнення до відповідальності осіб, винних у випуску та реалізації неякісної продукції, та ін.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 1. Ст. 1.

Представники деяких громадських угруповань наділені правом складати протоколи про адміністративні правопорушення. Це народні дружинники, громадські мисливські, лісові інспектори, інспектори рибоохорони та ін., які мають повноваження здійснювати перевірку додержання законодавства у відповідних сферах діяльності. Окремі з них наділені у деяких випадках правом доставляти правопорушників до міліції чи виконкому сільської (селищної) ради.

Глава 20

Адміністративно-правові режими

§ 1. Поняття і види адміністративно-правових режимів

Поняття «правовий режим»¹ все більше утверджується як у сфері юридичної науки, так і в законодавстві. Дослідження цього поняття дає змогу виявити специфіку правового регулювання певного об'єкта чи виду діяльності. Крім цього, це дозволяє судити про багатомірність, багатогранність і об'ємність права як інституційного утворення, а також розглядати його в динаміці, функціонуванні.

У найбільш загальній формі поняття «правовий режим» визначається як порядок регулювання, комплекс правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволянь, заборон, а також позитивних зобов'язань, який створює особливу спрямованість регулювання.

Кожній галузі права притаманний свій специфічний режим регулювання, яким якраз і обумовлюється юридична особливість певної галузі.

Своєрідність адміністративно-правового режиму проявляється в особливому порядку виникнення і формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення, наявності специфічних санкцій, особливих засобах їх реалізації, а також в дії єдиних принципів, загальних положень, які поширюються на дану сукупність правових норм.

¹ *Режим* (франц. *regime*, від лат. *regimen* — правління) може застосовуватися в кількох значеннях: 1) державний лад, спосіб правління; 2) точно встановлений розпорядок життя, праці, відпочинку тощо; 3) система правил, законів, запроваджуваних для досягнення мети; 4) умови діяльності, існування.

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

Адміністративно-правовий режим — це певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що проявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин.

До числа основних елементів адміністративно-правового режиму належать:

1) метод правового регулювання, який в адміністративному праві ґрунтується на централізованому засобі та імперативному типі регулювання і виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин;

2) особливі адміністративно-правові засоби встановлення та форми виникнення прав і обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав, процедурно-процесуальних форми і т. под., до яких слід віднести акти, скарги, службову або функціональну підпорядкованість, контроль або нагляд, адміністративний примус, протоколи, постанови, клопотання, адміністративну відповідальність та ін.;

3) принципи, загальні положення адміністративного права, такі як участь громадян в управлінні державними справами, забезпечення та захист прав і свобод людини, інтересів держави; здійснення органами влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією і відповідно до законів України; підзвітність, підконтрольність, відповідальність органів виконавчої влади та їх посадових осіб перед суспільством за свою діяльність та ін.;

4) особливість адміністративного законодавства, яке характеризується наявністю великої кількості правових норм, що регулюють значний обсяг різноманітних соціальних відносин, пов'язаних з державним управлінням;

5) встановлення поряд із загальногалузевим правовим режимом внутрішньогалузевих правових режимів: режиму секретності, митного режиму, режиму державного кордону, режиму вільних економічних зон, режиму здійснення певних видів підприємницької діяльності, паспортного режиму та ін.

Адміністративно-правові режими забезпечують функціонування не тільки галузевих інститутів адміністративного права, таких як державна служба, адміністративна відповідальність, а й багатьох інститутів інших галузей або міжгалузевих інститутів, наприклад, права власності, підприємництва та ін.

Правові режими класифікують за масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав; глибиною змін у конституційному статусі громадян і

організацій; часом і територією їх дії; окремими об'єктами; видами діяльності і т. под.

За масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав виділяють пільгові та обмежуючі режими. Перші надають громадянам і організаціям додаткові права і свободи або пільги при здійсненні ними певних прав чи свобод, наприклад, пільги для учасників бойових дій. Другі, навпаки, запроваджують особливі права використання громадянами і організаціями своїх прав і свобод або встановлюють заборону на здійснення ними певних прав і свобод, наприклад, ліцензування окремих видів підприємницької діяльності.

За глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій відрізняють звичайні та надзвичайні режими. Перші не змінюють конституційного статусу громадян і організацій; другі істотно обмежують їх права і свободи, вводять особливий порядок здійснення окремих видів конституційних прав і свобод.

За часом дії виділяють постійні (паспортний режим) або короткочасні, ситуаційні (надзвичайний стан) режими.

За територією дії розрізняють режими, що діють на всій території України або в окремих її регіонах чи місцях (режим прикордонної зони).

За окремими об'єктами виділяють режими заповідників, вогнепальної зброї, отрути та ін.

За видами діяльності розрізняють режими оперативно-розшукової діяльності, окремих видів підприємницької діяльності та ін.

Засади правових режимів встановлюються законами України: від 27 лютого 1991 р. «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи»¹, від 13 жовтня 1992 р. «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон»², від 16 березня 2000 р. «Про правовий режим надзвичайного стану»³, від 4 листопада 1991 р. «Про державний кордон України»⁴, від 16 травня 1995 р. «Про виключну (морську) економічну зону України»⁵ та підзаконними правовими актами, наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 1994 р. «Про прикордонну смугу»⁶ та ін.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1991. № 16. Ст. 198.

² Див.: Там само. 1992. № 50. Ст. 676.

³ Див.: Там само. 2000. № 23. Ст. 176.

⁴ Див.: Там само. 1992. № 2. Ст. 5.

⁵ Див.: Там само. 1995. № 21. Ст. 152.

⁶ Див.: Уряд. кур'єр. 1994. № 86. С. 10.

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

За юридичною природою серед правових актів, що регулюють правові режими, виділяють правостановлюючі, які містять первинні «режимні» норми, та правозастосовні акти. Наприклад, на підставі ст. 106 Конституції та Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» Президент України приймає рішення про введення режиму надзвичайного стану, в якому встановлюються певні правила, а місцевий орган виконавчої влади (обласна державна адміністрація), керуючись цим актом, встановлює комендантську годину.

У створенні та здійсненні адміністративно-правових режимів, крім нормативно-правової, велике значення мають організаційна і матеріально-технічна підсистеми. Організаційна підсистема обслуговує діяльність органів виконавчої влади (їх посадових осіб), які повинні забезпечити дотримання встановлених заборон та обмежень і виконання покладених на громадян та юридичних осіб обов'язків.

Організаційна інфраструктура забезпечує реалізацію встановлених режимних правил. Це спеціальні режимні органи, які утворені з урахуванням змісту і особливостей того чи іншого адміністративно-правового режиму (прикордонні війська, митні органи, тимчасові адміністрації та ін.) і комплектуються спеціально підготовленим особовим складом, забезпечуються необхідними фінансовими і матеріально-технічними ресурсами.

Усі спеціальні адміністративно-правові режими мають дві взаємопов'язані сторони: змістовну і формальну. Змістовну сторону складають причини і мета введення режиму, його організаційні, економічні елементи, пов'язані з ними дії. Формальна (юридична) сторона містить такі елементи: хто, на який строк, на якій території встановлює режим; процедура його введення, здійснення, скасування; система «режимних» обов'язків і прав. Більшість спеціальних режимів, як правило, обмежують права громадян. Проте такі обмеження не повинні бути надмірними і мають встановлюватися тільки законами. В Конституції України закріплено, що виключно законами України визначаються правові режими власності, державного кордону, воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації та інші види спеціальних правових режимів.

§ 2. Поняття надзвичайних режимів

У певні періоди розвитку людства виникають гострі соціальні, техногенні суперечності, суперечності між природою і сус-

пільством. Це призводить до етнічних і соціальних, політичних і воєнних конфліктів, стихійних лих, великомасштабних промислових аварій та ін. Екстремальні ситуації загрожують життю і здоров'ю людей, створюють умови для знищення значних матеріальних і духовних цінностей. Все це може привести до дестабілізації та руйнування соціальної системи, а тому потребує негайного проведення неординарних заходів, у тому числі правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних та ін. Екстремальні (надзвичайні) ситуації становлять собою сукупність небезпечних для суспільства чинників, які створюють загрозу життєво важливим інтересам особи, суспільства, держави і потребують для свого врегулювання іншого нормативного впливу, іншої керуючої підсистеми, ніж ті, що діють у звичайних умовах.

Правові режими, за допомогою яких відбувається така перебудова юридичного інструментарію, можна визначити як надзвичайні. Вони належать до адміністративно-правових режимів.

Надзвичайні режими — це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності і функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація. Головним в їх змісті є те, що вони істотно змінюють правовий статус суб'єктів цієї території, у деяких випадках — систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, встановлюють заходи, які застосовуються для врегулювання ситуації.

Законодавство України передбачає три основні різновиди надзвичайних режимів: 1) надзвичайний стан; 2) надзвичайна екологічна ситуація; 3) воєнний стан.

§ 3. Правовий режим надзвичайного стану

Правову основу введення режиму надзвичайного стану, крім норм Конституції України (ст. ст. 92, 106), становлять Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», а також закони, що регулюють діяльність окремих органів державного управління в умовах надзвичайного стану, наприклад, «Про міліцію», «Про Службу безпеки», Закон України та Указ Президента України про введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховної Ради України.

Надзвичайний стан — це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевос-

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

тях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства.

Надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншими способами є неможливим.

У Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» виділяються два види такого стану: 1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, пандемій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення; 2) викликаний протиправними діями людей: здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення; виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів чи місцевостей, що загрожує безпеці грома-

дян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; виникнення масових заворушень, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи; спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства; масовий перехід державного кордону з територій суміжних держав; необхідність відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади.

Перший вид режиму надзвичайного стану вводиться в Україні або в окремих її місцевостях Указом Президента України за пропозицією Кабінету Міністрів України із затвердженням Верховною Радою України.

Другий вид режиму надзвичайного стану вводиться Указом Президента України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України із затвердженням Верховною Радою України після попереднього звернення Президента України через засоби масової інформації або в інший спосіб до груп осіб, організацій, установ, які є ініціаторами чи учасниками дій, що можуть бути приводом для запровадження надзвичайного стану, крім випадків, коли для врятування населення або недопущення загибелі людей потрібні невідкладні заходи.

Введення надзвичайного стану на території АРК або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада АРК.

В Указі Президента України про введення надзвичайного стану зазначаються: 1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану; 2) межі території, на якій вводиться надзвичайний стан; 3) час, з якого вводиться надзвичайний стан, і строк, на який він вводиться; 4) перелік і межі конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням такого стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень; 5) органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень; 6) інші питання, що випливають із вищевказаного Закону.

Указ Президента України про введення надзвичайного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації або в інший спосіб.

Надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більше як 30 діб і не більше як 60 діб в окремих її місцевостях. В разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом Украї-

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

ни, але не більш як на 30 діб. Такий Указ Президента України набирає чинності після його затвердження Верховною Радою України.

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях може бути скасований Указом Президента України раніше строку, на який він вводиться, в разі усунення обставин, що обумовили його введення.

В умовах надзвичайного стану Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні і місцеві органи виконавчої влади, Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК, органи місцевого самоврядування, а також військове командування та його представники, підприємства, установи і організації відповідно здійснюють повноваження, надані їм Конституцією та законами України, і забезпечують виконання заходів, упроваджених у зв'язку з введенням надзвичайного стану.

Військовим командуванням, якому у визначених межах надається право разом з органами виконавчої влади, Радою міністрів АРК та органами місцевого самоврядування здійснювати заходи правового режиму надзвичайного стану, є: Головне управління внутрішніх військ МВС України; Служба безпеки України, Головне управління сил цивільної оборони Міністерства України з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. У період надзвичайного стану не можуть бути відповідно припинені чи обмежені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів дізнання та слідства.

При введенні надзвичайного стану на всій території України або в окремих її місцевостях Верховна Рада України приймає рішення про продовження сесії або її роботи в пленарних засіданнях протягом усього періоду дії надзвичайного стану.

Координацію діяльності органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій здійснюють Рада національної безпеки і оборони України, а в частині повноважень, що їй не належать, — Кабінет Міністрів України. Для координації дії вищезазначених органів, підприємств, установ і організацій в умовах, коли надзвичайний стан введено з питань підтримання правопорядку і забез-

печення безпеки громадян на відповідній території, згідно з Указом Президента України про введення надзвичайного стану на місцях можуть створюватися оперативні штаби, до складу яких можуть включатися представники Служби безпеки України, МВС України, Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами території.

Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи: 1) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан; 2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; 3) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення і народного господарства; 4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом; 5) заборона страйків.

У разі введення надзвичайного стану в зв'язку з виникненням особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, крім вищезазначених заходів, додатково можуть також здійснюватися такі заходи, як тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень, встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних і проти-епідемічних заходів, мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією зазнаних втрат та ін.

Якщо введення надзвичайного стану викликано масовими порушеннями громадського порядку, крім загальних заходів, додатково можуть здійснюватися ще й такі, як: запровадження комендантської години (заборона перебування на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби); перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла гро-

мадян; обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв і речовин, вироблених на спиртовій основі, та ін.

Забезпечення громадського порядку, охорона життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану здійснюються силами і засобами органів МВС України, в тому числі внутрішніх військ, військ Цивільної оборони, СБУ відповідно до їх повноважень, встановлених законом, а в деяких випадках, передбачених законом, можуть залучатися також військові частини Збройних Сил України та Прикордонних військ України.

Порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом.

§ 4. Режим зони надзвичайної екологічної ситуації

Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації — це особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних витрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації.

Запровадження відповідного правового режиму передбачає виділення державою (або органами місцевого самоврядування) додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для нормалізації екологічного стану і відшкодування завданих збитків, запровадження спеціального режиму поставок продукції для державних потреб, реалізації комплексних та цільових програм громадських робіт.

Законодавство про зону надзвичайної екологічної ситуації базується на Конституції України і складається із законів України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища»¹, від 14 грудня 1999 р. «Про аварійно-рятувальні служби»², від 16 березня 2000 р. «Про правовий режим надзвичайного стану», від 13 липня 2000 р. «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»³, а також прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.

¹ Див.. Відомості Верховної Ради України. 1991 № 41. Ст. 546.

² Див.: Там само. 2000. № 4. Ст. 25.

³ Див. Там само. №42. Ст.348

Підставами для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації¹ можуть бути: значне перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища, визначених законодавством; виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи навколишньому природному середовищу внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів; негативні зміни, які сталися у навколишньому природному середовищі на значній території і які неможливо усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави, або які суттєво обмежують чи виключають можливість проживання населення і провадження господарської діяльності на відповідній території; значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі.

Окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Указом Президента України, затвердженим Верховною Радою України, за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України. В такому Указі Президента України має бути зазначено: обставини, що стали причиною та обґрунтуванням необхідності оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації, межі території, на якій вона оголошується, заходи щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення життєдіяльності населення в такій зоні, основні заходи, що запроваджуються для подолання наслідків надзвичайної екологічної ситуації, обмеження на певні види діяльності в цій зоні, час, з якого окрема місцевість оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації, і строк, на який ця територія оголошується такою зоною.

Центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації здійснюють повноваження, надані їм Конституцією та законами України, і забезпечують додержання правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації та виконання заходів, передбачених Законом України «Про

¹ Зона надзвичайної екологічної ситуації — це окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація, при котрій сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави.

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

зону надзвичайної екологічної ситуації» та актами Президента України.

За наявності достатніх підстав у межах зони надзвичайної екологічної ситуації може бути введено правовий режим надзвичайного стану в порядку, встановленому відповідним законом із запровадженням додаткових заходів.

До виконання невідкладних аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт у такій зоні можуть у разі необхідності залучатися в установленому законом порядку на добровільній основі працездатне населення, транспортні засоби громадян за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці, а в разі необхідності за рішенням Президента України до виконання таких робіт можуть залучатися військові частини Збройних Сил України та інших військових формувань. Забезпечення громадського порядку в зоні надзвичайної екологічної ситуації здійснюється силами та засобами підрозділів МВС України та СБУ відповідно до закону. Юридичні та фізичні особи, винні у порушенні правового режиму в зоні надзвичайної екологічної ситуації, несуть відповідальність згідно з законами України

§ 5. Правовий режим воєнного стану

Воєнний стан — особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Метою введення воєнного стану є створення умов для здійснення органами державної влади, військовим командуванням, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями наданих їм повноважень у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

Правовою основою введення воєнного стану є Конституція України, Закон України від 6 квітня 2000 р. «Про правовий режим воєн-

ного стану¹, інші закони України та Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України, затверджений Верховною Радою України.

В Указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються: 1) обґрунтування необхідності введення воєнного стану; 2) межі території, на якій він вводиться, час введення і строк, на який він зводиться; 3) завдання військового командування, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану; 4) вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

В умовах воєнного стану Президент України, Верховна Рада України, органи державної влади, військове командування (Генеральний штаб Збройних Сил України, командування Сухопутних військ Збройних Сил України та Військово-Морських Сил України, оперативні командування, командування військових об'єднань, з'єднань Збройних Сил України та інших військових формувань) та його представники (командири військових частин, підрозділів, начальники військових установ та організацій), Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації здійснюють повноваження, надані їм Конституцією та законами України, і забезпечують виконання відповідних заходів.

Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України в умовах воєнного стану здійснює керівництво стратегічним плануванням Збройних Сил України та інших військових формувань запровадженням та здійсненням заходів такого правового режиму через Генеральний штаб Збройних Сил України. У період воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради АРК, центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів дізнання та слідства. Верховна Рада України працює у сесійному режимі.

Нормативно-правові акти Верховної Ради АРК, рішення Ради міністрів АРК, рішення місцевих органів виконавчої влади та органів

¹ Див. Відомості Верхов. Ради України. 2000. №28. Ст. 224.

Загальна частина

Розділ VI. Законність і дисципліна в державному управлінні

місцевого самоврядування, які стосуються прав і свобод людини і громадянина, що обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану, тимчасово не застосовуються.

У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування. Всі органи державної влади, АРК та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, а також самі громадяни зобов'язані сприяти військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території.

Крім заходів, що застосовуються під час надзвичайного стану, при воєнному стані вживаються такі заходи: запровадження трудової повинності для працездатного населення, не залученого до роботи в оборонній сфері та сфері її життєзабезпечення і не заброньованого за підприємствами, установами та організаціями на період мобілізації та воєнного часу, з метою залучення до виконання робіт, які мають оборонний характер, та ін.; використання потужності та трудових ресурсів підприємств, установ і організацій всіх форм власності для потреб оборони та ін. Значно жорсткішими стають санкції, що накладаються на порушників такого режиму.

§ 6. Режим державної таємниці

Виходячи з інформаційного суверенітету України та загальновизнаних принципів міжнародного порядку в сфері інформації, Україна вживає заходів щодо засекречування та охорони певної інформації у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки і охорони правопорядку з метою захисту життєво важливих інтересів України.

Така інформація визнається у порядку, встановленому Законом України «Про державну таємницю» (в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну таємницю»¹), державною таємницею та підлягає охороні з боку держави. Перелік та зміст інформації, що може бути віднесена до державної таємниці, визначаються у цьому Законі та вмотивованими рішеннями державних експертів з питань таємниць. Відомості, що становлять державну таємницю, публікуються в офіційних державних виданнях.

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1999. № 42. Ст. 2075.

Охорона державної таємниці включає до себе комплекс організаційно-правових, інженерно-технічних, криптографічних та оперативних заходів, спрямованих на запобігання розголошенню інформації, що становить державну таємницю. Серед організаційно-правових заходів щодо охорони державної таємниці застосовуються такі: встановлення єдиних вимог щодо виготовлення, користування, збереження, передачі, транспортування та обігу носіїв інформації, що становить державну таємницю; ліцензування підприємств, установ і організацій, які здійснюють діяльність, пов'язану з державними таємницями; спеціальний порядок доступу громадян до державної таємниці; спеціальний порядок здійснення судових, наглядових, контрольно-ревізійних та інших функцій органів державної влади стосовно підприємств, установ і організацій, діяльність яких пов'язана з державними таємницями. відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю та ін.

З метою технічного захисту інформації підприємства, установи і організації, які здійснюють діяльність, пов'язану з державними таємницями, зобов'язані використовувати захищені засоби оброблення, передачі, збереження інформації та технічні пристрої її захисту, сертифіковані на відповідність цих засобів та пристроїв нормативам технічної захищеності, вживати криптографічні заходи охорони такої інформації. Оперативні заходи охорони державної таємниці застосовуються в ході контррозвідальної, розвідувальної та оперативно-розшукової діяльності, яку здійснюють органи Служби безпеки України та інші державні органи згідно з чинним законодавством.

Державну політику щодо державної таємниці забезпечують Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, інші органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування. Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері забезпечення охорони державної таємниці є Служба безпеки України.

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

РОЗДІЛ VII

Основи адміністративно-правової організації управління економікою, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами

Глава 21

Характер і організація державного управління

§ 1. Державне управління та його особливості

У вітчизняній і зарубіжній юридичній літературі немає загальновизнаного поняття державного управління, що пов'язано з різними підходами до розв'язання цього важливого питання. Державне управління тлумачиться з точки зору змісту, сутності, форм, яких воно набуває і в яких функціонує, відмежування від інших форм (видів) державної діяльності (законодавчої, судової). Представники загальносоціологічних наукових напрямів при дослідженні проблем управління виходять з його реального змісту як специфічного виду суспільної діяльності, спрямованої на систематичне здійснення певного впливу людей на суспільну систему в цілому або на її окремі ланки, на підставі пізнання і використання власти-

вих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій, з метою забезпечення її функціонування і досягнення поставлених цілей.

В адміністративно-правовій науці найбільш поширеним є поняття державного управління як *самотійного виду державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом*. Незважаючи на деякі відмінності, всі автори підкреслюють організуючий, виконавчо-розпорядчий характер управлінської діяльності, спрямований на виконання завдань і функцій держави.

Особливості сучасного державного управління, його еволюція пов'язані з процесами зміни соціально-економічної та політичної систем. Значення держави і управління з її боку економікою та соціально-культурною сферою в кризових умовах не тільки не послаблюються, а й посилюються, про що свідчить інтенсивна правотворча діяльність, спрямована на регулювання відносин у цих сферах. Конституція України також надає державі можливості активно впливати на економічні, соціальні, культурні, політичні процеси, на формування ринку і ринкових відносин. Звичайно, діяльність держави та її органів не завжди може позитивно впливати на ринкові процеси, але органи виконавчої влади якраз і створюються для стимулювання державою ринкової економіки. Ця діяльність і має оцінюватися за результатами функціонування управлінської системи, змінами в методах управління, його характері.

Зміни в соціально-економічній системі і державному ладі, перехід до ринкових відносин, місцевого самоврядування обумовили зміни в мотивації та методах державного управління — воно не зводиться лише до прямого управління економікою та соціально-культурною сферою, прямого управління діяльністю окремих підприємств і установ з боку вищих органів на основі принципу «влада — підкорення». Відбувається процес розроблення заходів, спрямованих на стимулювання самотійності в діяльності підприємств і установ, пошук напрямів заохочення такої діяльності. Владна управлінська діяльність може проявлятися по-різному, а державне регулювання має свої особливості не тільки в сферах економіки, соціальної, культурної, адміністративно-політичної діяльності, а й в окремих галузях.

Особлива частина

Розділ VII. Основи адміністративно-правової організації ...

У деяких випадках управління пов'язане з безпосереднім розпорядництвом, носить «командний характер», ґрунтується на імперативних приписах, заборонах, що обмежують самостійність. Проте воно може і все більше здійснюється в формі нормативного регулювання, використання дозволів і рекомендацій, надання допомоги, сприяння і координації. Застосування лише жорстких варіантів управління суспільними процесами суперечить заданій моделі розвитку суспільства, та й сама система вже не «дозволяє» державі втручатися в усі питання управління і практичної діяльності, як це було до проголошення Україною незалежності. Державне управління і зараз охоплює всі ті ж галузі та сфери суспільства, але його роль в них стає новою, принципово змінюється вплив на здійснювані процеси. Превалюючого значення набуває функція державного регулювання, від якої держава не може відмовитися (ні наша, ні інші), оскільки законодавство поширюється на всі галузі та сфери і є прерогативою держави. Однак законодавче регулювання само визначальною мірою залежить від того, державними чи недержавними є ті чи інші об'єкти і які структури здійснюють управління галуззю, сферою, об'єктом. Від цього залежить і рівень державного впливу на розв'язання питань управління і діяльності. Але в основі того, що відбувається, все ж таки лежать особливості і значення галузей та сфер, а також процеси приватизації, зміни форм власності, лібералізації цін, розвитку зовнішньоекономічної діяльності та ін., які впливають на відповідні галузі та сфери.

Об'єкти, що не є державними, перебувають в управлінні недержавних структур, а тому діють на засадах внутрішнього самоуправління. До них належать недержавні підприємства, установи і організації, а держава лише встановлює відповідні межі їх діяльності, яка не повинна здійснюватися на шкоду суспільству. Це стосується, як правило, порядку створення, реорганізації, ліквідації юридичних осіб, сплати податків та виконання загальнообов'язкових правил.

Інший підхід застосовується у випадках, коли об'єкти перебувають у спільному управлінні державних і недержавних органів. Так, органам місцевого самоврядування можуть передаватися об'єкти, що перебувають в державній власності, а відповідно й управління ними, а державні органи контролюють використання коштів та об'єктів, їм переданих. Представники державних органів можуть входити до складу органів управління недержавних структур, якщо там є частка державної власності.

Різним рівень управлінського впливу буде й у випадках, коли об'єкти відповідних галузей і сфер перебувають в державній та недержавній власності (державне підприємство, фермерське господарство в сільському господарстві, підприємство в промисловості, зв'язку, установи у сфері освіти та ін.).

У випадках, коли об'єкти перебувають у власності держави, управління ними безпосередньо здійснюють державні органи, і методи управління визначаються саме цим, незважаючи на те, що держава надає їм органам окремі можливості по самоуправлінню.

Слід звернути увагу й на те, що незалежно від форми власності, на якій засновано об'єкт і здійснюються його діяльність, впровадження ринкових відносин, держава не може повністю відмовитися від управлінського впливу на нього, не встановлювати певні правила, яким він зобов'язаний підкорятися, та гарантувати його права, в тому числі власності, при додержанні цим об'єктом таких правил.

Особливості державного управління полягають також у тих функціях, на виконання яких воно спрямоване. Ці функції складають зміст державного управління як самостійної форми діяльності, що має певну мету, однак запланований результат може бути досягнутий лише в разі правильного встановлення завдань управління, забезпечення матеріальними, людськими ресурсами, законодавчою основою, об'єктивною інформацією.

§ 2. Поняття і мета державного управління

Управління є особливою соціальною функцією, що виникає із потреб суспільства як самодостатньої системи і здійснюється у відповідних державних чи недержавних формах шляхом організаторської діяльності спеціально створеної для цього групи органів. Управління має також політичний характер, може розглядатися з соціальної, економічної точок зору.

Сутність державного управління в стислому вигляді полягає у виконанні законів та інших правових актів органів державної влади. З цього погляду виконання є основною ознакою державного управління, здійснення якого покладено на органи виконавчої влади (у широкому розумінні — на органи державного управління).

Для державного управління характерно те, що виконавча діяльність є його основним призначенням і складає важливу сторону характеристики змісту цього виду управління, яка органічно пов'яза-

Особлива частина

Розділ VII. Основи адміністративно-правової організації ...

на зі здійсненням безпосереднього керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом і, отже, водночас є розпорядчою діяльністю.

Адміністративно-правова організація управління (державне управління) полягає у виконавчій і розпорядчій діяльності системи суб'єктів, покликаних здійснювати на основі законів та інших правових актів прогнозування і координацію діяльності різних ланок цієї системи, облік і контроль за розпорядженням матеріальними та фінансовими ресурсами, кадрову роботу, застосування моральних і матеріальних стимулів, заходів дисциплінарного і адміністративного впливу.

Основними формами виконавчої та розпорядчої діяльності є: а) проведення матеріально-технічних і організаційних дій, що впливають із призначення того чи іншого органу; б) укладання цивільно-правових угод, що стосуються майнових інтересів конкретного органу; в) видання в межах компетенції актів управління; г) здійснення заходів заохочення; ґ) застосування на основі закону примусових заходів в адміністративному порядку.

Управління та його організація мають за мету створення найбільш сприятливих умов для функціонування виконавчої влади, а тому вимагають чіткого врегулювання статусу суб'єктів управління та взаємовідносин у межах і поза межами цієї системи. Рациональна організація здійснення виконавчої влади повинна забезпечити правильний вибір суб'єктів управлінської діяльності, встановлювати місце і роль кожного з них та чітку взаємодію між ними, що є однією з найважливіших умов економічності і ефективності державної діяльності. За таких умов чітке закріплення нормами адміністративного права суб'єктів, що здійснюють державне управління, їх статусу буде не самоціллю, а підкреслить роль виконавчої влади в суспільстві, створить необхідні умови для розв'язання проблем, що виникають, нормального перебігу соціально-економічних процесів.

Сучасна система управління базується, з одного боку, на вдосконаленні та укріпленні зв'язків у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності між органами виконавчої влади різних ланок, а з іншого — на децентралізації, розширенні самостійності підприємств і установ у вирішенні всіх питань. Ступінь самостійності державних підприємств (не рахуючи казенних¹), установ і організацій, які одер-

¹ Казенні підприємства управляються безпосередньо міністерствами або іншими центральними органами виконавчої влади (ст. 38 Закону України від 4 лютого 1998 р. «Про внесення змін до Закону України «Про підприємства в Україні» // Офіційний вісник України. 1998. № 8. Ст. 294).

жали державне майно в господарче відання, значно підвищився у порівнянні з їх становищем наприкінці 80-х років, але говорити про те, що вони повністю виведені із підпорядкування галузевих органів, ще рано або можна тільки зі значною мірою умовності. Центральні органи не мають права здійснювати безпосереднє управління підвідомчими підприємствами, втручатися в їх виробничу і господарську діяльність, оскільки їх основне призначення — регулювання і координація діяльності у відповідних галузях. З цих позицій державні підприємства і установи, незважаючи на збереження своєї відомчої приналежності, зміцнили свої позиції як суб'єкти цивільно-правових відносин і ринку. Їх вже не можна розглядати як організаційні ланки єдиної системи управління відповідною галуззю.

Разом з тим у руках центральних галузевих органів виконавчої влади залишилися важливі важелі впливу на підвідомчі підприємства і установи, що у деяких випадках може звести нанівець усю їх самостійність у розв'язанні виробничих і господарських питань, а саме: забезпечення виконання законів та інших нормативно-правових актів, у тому числі актів центральних органів виконавчої влади, заняття посад керівників, фінансування в цілому чи якихось заходів, контроль. І в законодавстві, і в практичній діяльності спостерігається все більше намагань посилити безпосередній управлінський вплив на державні підприємства і установи.

Фактично децентралізація управління спирається лише на роздержавлення, зміну форм власності і відповідно на диференціацію за формами на приватну, органів місцевого самоврядування, колективну, державну. Управління недержавними підприємствами засередили в своїх руках власники або уповноважені ними особи. Ступінь державного управління підприємствами системи місцевого самоврядування також значно скоротилась, оскільки вони виведені з підпорядкованості державних органів при збереженні відомчої приналежності.

Таким чином, організація управління охоплює не тільки державне, а й недержавне управління в межах, що регулюються нормами адміністративного права. Елементами організації управління є: а) органи виконавчої влади; б) органи, що входять в організаційний механізм здійснення виконавчої влади (органи державного управління), але прямо не належать до органів виконавчої влади; в) норми адміністративного права, за допомогою яких встановлюються статус усіх ланок управління, їх службовців, межі взаємовідносин, правова відповідальність суб'єктів.

Особлива частина

Розділ VII. Основи адміністративно-правової організації ...

Головною метою державного управління є створення найбільш сприятливих умов для формування виконавчої влади, що відповідає інтересам громадян, суспільства та держави. В рамках головної мети досягаються інші, більш конкретні цілі, сутність яких зводиться до встановлення принципів і форм, юридичного закріплення змісту управлінської діяльності. Сюди включаються: розв'язання питань стосовно системи і структури органів управління залежно від їх функціонального призначення; розмежування між ними компетенції; встановлення їх завдань, функцій, прав та обов'язків; урегулювання правових форм взаємодії вищих і нижчих ланок адміністративної системи; вибір оптимальних методів управлінської діяльності та форм їх реалізації. Єдність цілей, що стоять перед органами виконавчої влади, досягається за допомогою правових норм, єдиної правової природи органів управління та характеру виконуваних ними функцій.

Конструкція систем органів, що здійснюють державне управління, значною мірою залежить і від сфери, де здійснюється управління. Децентралізація управління в соціальній і культурній сферах менша, ніж в економіці. Різним є рівень централізації в міжгалузевій сфері (стандартизація, статистика, ціноутворення, митна справа та ін.). Що стосується адміністративно-політичної діяльності, то тут може йтися не про децентралізацію, а про різний рівень централізації, оскільки вона характеризується високим ступенем і в управлінні обороною, закордонними справами, і в управлінні установами і організаціями, підвідомчими Міністерству юстиції, Міністерству внутрішніх справ та ін.

Від цих та інших чинників залежать вибір принципу організації апарату органів управління, його структурних підрозділів, їх правовий статус, зв'язок між суб'єктами управління. При значній різноманітності структурних підрозділів (головні управління, управління, департаменти, відділи, сектори, центри, ради, секретаріати та ін.) управлінські зв'язки зводяться до відносин загального, безпосереднього, прямого та оперативного підпорядкування.

Загальне підпорядкування виражається в тому, що повноваження вищого органу не зосереджені на конкретних питаннях керівництва підпорядкованими йому об'єктами. Загальне керівництво здійснюється шляхом встановлення правил діяльності, проведення контролю (нагляду). Таке підпорядкування означає фактичну підвідомчість об'єкта суб'єкту. Прикладом загального підпорядкування можуть бути відносини між відповідним міністерством та промисловим підприємством при здійсненні господарської діяльності.

Безпосереднє підпорядкування обумовлене значними організаційними та правовими зв'язками, відсутністю проміжних ланок, розв'язанням кадрових питань, питань дисциплінарної відповідальності, скасуванням актів чи їх зміною. При безпосередньому підпорядкуванні об'єкт перебуває у віданні суб'єкта управління.

Пряме підпорядкування передбачає безпосередні відносини між керівником і підлеглим, вищим і нижчим органами. Таке підпорядкування тісно пов'язане з безпосереднім і впливає з нього.

Оперативне підпорядкування означає юридичну залежність одного суб'єкта від іншого тільки з конкретних питань і непідпорядкованість йому в інших формах. При виконанні обов'язків по охороні громадського порядку і громадської безпеки службовці органів внутрішніх справ, які не входять до складу міліції, перебувають в оперативному підпорядкуванні міліції, користуються всіма відповідними перевагами та несуть обов'язки працівників міліції.

У сфері державного управління зберігаються і відносини подвійного підпорядкування. Сутність його полягає в тому, що стосовно цього органу (як правило, нижчого) два органи (вищі) мають вирішальні повноваження з якихось питань. Подвійне підпорядкування суб'єкта управління по вертикалі і горизонталі ґрунтується на розмежуванні предметів і повноважень спільного відання. При цьому орган даного рівня і вищий орган мають з відповідних питань юридично-владні повноваження щодо конкретного суб'єкта, наприклад, обласна державна адміністрація в особі її голови і Міністерство юстиції щодо обласного управління юстиції.

Проте головне призначення органів управління — це здійснення в інтересах галузі чи сфери, її підприємств, установ і організацій функцій координації та регулювання діяльності. Відповідно до цих вимог мають формуватися системи управління.

§ 3. Правові засади організації державного управління

Регламентация організації державного управління повинна враховувати особливості функцій і завдань, для виконання і здійснення яких вона має бути пристосована. У зв'язку з цим важко уявити єдиний нормативно-правовий акт, яким в повному обсязі були б врегульовані всі питання управління в економіці, соціально-культурній сфері та адміністративно-політичній діяльності. Проблеми підготовки такого єдиного закону (кодексу, основ зако-

Особлива частина

Розділ VII. Основи адміністративно-правової організації ...

нодавства та ін.) неодноразово обговорювалися в спеціальній літературі, на науково-практичних конференціях, різних семінарах. Але очевидним є те, що прийняття такого акта нереально, що, однак, не означає відмови від кодифікації та систематизації законодавства в галузі державного управління.

В Концепції адміністративної реформи України цілком обґрунтовано підкреслено, що «оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об'єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання. Кожний етап цього процесу має завершуватися підготовкою окремих частин майбутнього узагальнюючого Адміністративного кодексу України у вигляді відповідних томів (або «книг»), що повинні мати кодифікований характер і можуть називатися відповідними «Кодексами»¹.

Дійсно, законодавство у сфері організації державного управління мусить регулювати різноманітні відносини, що мають загальний, галузевий, міжгалузевий характер, територіальний аспект та ін. Створення організаційної системи державного управління обмежується відсутністю стабільної, внутрішньоузгодженої системи законодавства, необхідного для чіткого визначення організації, функцій, повноважень суб'єктів управління. В Концепції адміністративної реформи здійснено спробу дати цілісне бачення розв'язання проблем державного управління шляхом проведення взаємоузгоджених заходів, спрямованих на структурну перебудову органів управління, методів та форм їх діяльності, підкреслюючи тим самим пріоритетність законодавчого регулювання в цій справі.

Масив правових актів, що діють у сфері державного управління, прийнятих за останні роки, є значним, але про повну і якісну регламентацію діяльності в цій сфері говорити ще рано, оскільки багато правовідносин поки що залишаються за межами правового регулювання.

Вирішальним кроком у встановленні засад здійснення державного управління стала Конституція України, яка визначила систему і загальні повноваження органів виконавчої влади, порядок їх утворення і реорганізації, а також в загальному вигляді закріпила структуру економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності.

Ще до прийняття Основного Закону управлінська діяльність в різних галузях була врегульована низкою законів, процес удоскона-

¹ Концепція адміністративної реформи в Україні. К., 1998. С. 45-46.

лення яких триває. Тією чи іншою мірою вони належать до сфери управлінської діяльності. В економічній сфері це закони України «Про підприємства в Україні», «Про підприємництво», «Про власність», «Про захист від недобросовісної конкуренції» та ін.; у соціально-культурній сфері — закони України «Про освіту», «Про природно-заповідний фонд України», «Про пенсійне забезпечення», Основи законодавства України про культуру та ін. Значної законодавчої регламентації зазнали всі галузі адміністративно-політичної діяльності (оборона, безпека, управління в галузі закордонних справ, внутрішніх справ та ін.), а також міжгалузеве державне управління (статистика, ціноутворення, стандартизація, метрологія). Разом з цим слід зауважити, що деякі закони, прийняття яких передбачено Конституцією України, ще перебувають в стані опрацювання і обговорення, наприклад, закони «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України» та ін.

Важливу групу актів, що регулюють управлінську діяльність, складають акти Президента України — укази і розпорядження, які видаються на основі та на виконання Конституції і законів України (ч. 3 ст. 106 Конституції). Акти Президента — глави держави видаються з метою врегулювання суспільних відносин з питань, які Конституцією та законами України віднесені до його компетенції або з якихось причин не врегульовані законами (наприклад, Указ від 15 грудня 1999 р. «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади»¹). Тому правові акти Президента України не завжди є прямим наслідком прийнятих законів, їх конкретизацією і розвитком, що характерно для нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Значна кількість актів Президента України присвячена питанням організації управління, статусу органів управління, різних ланок їх системи. Наприклад, Указом Президента України від 30 грудня 1997 р. затверджено «Положення про Міністерство юстиції України»², Указом від 10 червня 1997 р. — «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів і вступу їх в силу»³ та ін.

Деякі питання організації та діяльності в галузях і сферах управління вирішуються за допомогою правових актів органів виконавчої влади. Значна їх кількість видається Кабінетом Міністрів України,

¹ Див.: Уряд. кур'єр. 1999. 17 груд.

² Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 2. Ст. 47.

³ Див.: Там само. 1997. № 24. Ст. 11.

Особлива частина

Розділ VII. Основи адміністративно-правової організації ...

наприклад, постанови Кабінету Міністрів України від 22 червня 1999 р. «Про примірний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Севастопольської міських, районної, державної адміністрації»¹, від 30 листопада 1996 р. «Про впорядкування переміщення громадянами через митний кордон України алкогольних напоїв і тютюнових виробів»² та ін.

Правові акти у сфері державного управління можуть мати загальний і спеціалізований характер. Закон України «Про звернення громадян» є загальним актом, оскільки його дія поширюється на відповідні відносини незалежно від сфери або галузі управління, а Закон України «Про Службу безпеки України» — спеціалізованим, тому що він закріплює засади забезпечення безпеки. Такий же характер можуть мати і акти Президента України та Кабінету Міністрів України.

Організація управління в галузях і сферах забезпечується поряд із законами, актами Президента України та Кабінету Міністрів України також нормативно-правовими приписами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Значна кількість таких правових актів приймається у сферах митної справи, економіки, освіти, охорони здоров'я та ін., що обумовлено недостатнім законодавчим врегулюванням окремих напрямів управлінської діяльності, необхідністю регламентації їх внутрішньої організації. Але у деяких випадках така практика може бути не завжди достатньо обґрунтованою, визначена наперед відомчими інтересами.

Місцеві державні адміністрації видають правові акти з метою як комплексної регламентації окремих напрямів діяльності на відповідній території і внутрішньої організації, так і встановлення статусу структурних підрозділів у відповідних положеннях, що затверджуються уповноваженими органами чи посадовими особами, розв'язання конкретних питань. З питань, делегованих місцевими органами державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, останні також можуть приймати акти, що регулюють управлінські відносини. У деяких випадках рішення, прийняті ними самостійно, регулюють відносини, що виникають у сфері діяльності органів виконавчої влади (загальнообов'язкові).

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1999. № 25. Ст. 1173.

² Див.: ЗПУ України. 1996. № 20. Ст. 568.

Глава 22

Галузеві, міжгалузеві та регіональні засади в управлінні

§ 1. Галузеве управління: його зміст

Галузеве управління передусім належить до компетенції міністерств, а в областях, районах, містах — відповідних регіональних органів виконавчої влади.

Для галузевого управління характерні вертикальні (лінійні) правові відносини, інакше кажучи, відносини прямої підпорядкованості, які складаються між органами управління і керованими ними об'єктами.

Об'єктами галузевого управління є певні сукупність суб'єктів господарської, соціально-культурної чи адміністративно-політичної діяльності, що виконують функції однорідного призначення. Це визначення ґрунтується на понятті підприємства і установи як важливих об'єктів галузевого управління, створених для виробництва продукції, виконання робіт і надання послуг з метою задоволення суспільних потреб. При цьому форма власності, на якій засноване підприємство (установа), має значення лише для виявлення ступеня і форми галузевого (керуючого) впливу. Для віднесення підприємства (установи) до відповідної галузі головним є однорідність (однотипність) виробничої чи іншої діяльності.

Іншими об'єктами галузевого управління можуть бути різні структурні підрозділи даної галузі (господарські, культурні, медичні) в певних адміністративно-територіальних одиницях, підпорядковані відповідному міністерству.

Зміст галузевого управління полягає в організації ефективного функціонування підпорядкованих систем Він охоплює комплекс централізованих і оперативних форм діяльності органів виконавчої влади спеціальної компетенції, їх технічної політики, фінансування, науково-технічного забезпечення, роботи з кадрами, здійснення контролю і обліку.

Галузеве управління формується відповідно до особливостей конкретних секторів економіки, сфер культурної та адміністративно-політичної діяльності. Це положення має певну правову регламентацію. Воно визначається у відповідних законах, які комплексно регулюють відносини галузевого характеру, положеннях про конкретні

Особлива частина

Розділ VII. Основи адміністративно-правової організації ...

органи державного управління. Так, в соціально-культурній сфері Законом України «Про освіту», Основами законодавства України про охорону здоров'я, про культуру встановлюються засади управління в цих галузях, спрямовані на задоволення соціальних і духовних потреб населення. Функції державного управління в названих галузях здійснюють міністерства відповідно до Положення про Міністерство освіти України від 8 липня 1992 р., Положення про Міністерство охорони здоров'я України від 17 серпня 1998 р., Положення про Міністерство культури і мистецтва України від 9 грудня 1995 р. Положення про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади затверджуються Кабінетом Міністрів України або Президентом України. Згідно з Указом «Про систему центральних органів виконавчої влади» положення про ці органи затверджує Президент. В положеннях закріплюються завдання, функції та компетенція міністерств, а також інші головні напрямки діяльності центральних органів управління, що здійснюють керівництво певними галузями на території України.

Положення про територіальні та регіональні органи затверджуються відповідними міністерствами і відомствами.

Зазначені функції в областях, районах, містах міністерства здійснюють через їх регіональні управління, відділи, установи тощо, а також через галузеві структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій. Така структура організації галузевого (лінійного) управління притаманна промисловості, сільському господарству, а також сферам оборони, безпеки, правоохоронній діяльності та ін.

Територіальні органи міністерств і відомств України є важливою складовою частиною єдиної системи центральної виконавчої влади. Вони утворюються, реорганізуються та ліквідовуються керівниками центральних органів виконавчої влади. Підпорядкованість територіальних органів безпосередньо центральним міністерствам і відомствам — важлива умова їх успішної діяльності, хоча деякі питання (наприклад, про призначення на посаду і звільнення з посади керівників територіальних органів) вирішуються міністерствами і відомствами за погодженням з відповідними місцевими органами виконавчої влади. Необхідно враховувати, що низка центральних органів виконавчої влади не має підпорядкованих їм регіональних органів (Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва). У деяких центральних органах виконавчої влади передбачено утворення регіональних органів, але їх правовий статус відмінний від правового статусу територіальних органів.

Важливим є те, що галузеве управління тісно пов'язане з міжгалузевим і регіональним управліннями. Це дозволяє поєднувати централізоване управління з самостійністю та ініціативою. Разом з тим галузевий принцип управління найбільш повно відповідає вимогам перехідного періоду розвитку Української держави. В Концепції адміністративної реформи в Україні звертається увага на те, що належна концентрація сил у керівництві розвитком суспільства можлива лише при застосуванні галузевого принципу управління.

§ 2. Особливості міжгалузевого управління

Під міжгалузевим управлінням розуміють виконавчу і розпорядчу діяльність, яку здійснюють органи державного управління, наділені надвідомчими повноваженнями щодо організаційно не підпорядкованих їм об'єктів, під час якої забезпечуються злагодженість і єдність дій при вирішенні загальнодержавних і міжгалузевих завдань.

На відміну від галузевого (лінійного) управління, яке становить собою сукупність вертикальних правовідносин, при міжгалузевому (функціональному) управлінні мають місце горизонтальні відносини, тобто відносини суб'єктів, організаційно не підпорядкованих один одному. Міжгалузева виконавча і розпорядча діяльність покладена в основному на державні комітети, служби, адміністрації та інспекції України, у деяких випадках — на міністерства. Ці органи здійснюють міжгалузеву координацію з питань, які належать до їх компетенції, а також функціональне регулювання в певній сфері діяльності. Державний комітет (службу, адміністрацію) очолює Голова комітету (служби, адміністрації).

Наприклад, Державна митна служба України згідно з Положенням про неї, затвердженим Указом Президента України від 8 лютого 1997 р., є центральним органом виконавчої влади, який здійснює безпосереднє керівництво митною службою України. В процесі реалізації митного законодавства у неї можуть виникати відносини з іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами, організаціями лише у зв'язку з переміщенням грузів, товарів та предметів через митний кордон, оформленням документів, справлянням мита і т.под. Організаційної підпорядкованості, тобто вертикальних відносин між Державною митною службою, з одного боку, і цими органами управління, підприємствами і організаціями — з іншого,

Особлива частина

Розділ VII. Основи адміністративно-правової організації ...

немає. Організаційні відносини у Державній митній службі існують тільки з Президентом України і Кабінетом Міністрів України, яким вона підпорядкована, і, природно, з регіональними митними управліннями: митницями, митними постами і підпорядкованими підприємствами, установами, навчальними закладами, якими Голова Державної митної служби керує одноособово.

Межі дії (сфера управління) органів міжгалузевого управління значно ширші, ніж органів галузевого управління, оскільки їх діяльність є функціональною і поширюється на всі чи декілька галузей управління. При цьому в сучасних умовах коло питань, з яких необхідна координація (погодження) діяльності галузевих органів, постійно розширюється. Це пояснюється, по-перше, тим, що поряд з державним сектором економіки розвивається недержавний, який обумовив появу великої кількості нових об'єктів управління, а по-друге — тим, що інтереси розвитку ринкових відносин вимагають утворення структур, уповноважених здійснювати міждержавні економічні, політичні, культурні зв'язки. Міністерство економіки України з питань, віднесених до його компетенції, взаємодіє з комітетами Верховної Ради України, центральними та іншими органами виконавчої влади, громадськими об'єднаннями, посольствами, консульствами, торговими представництвами відповідних держав в Україні, засобами масової інформації.

Надвідомчість повноважень органів міжгалузевого управління проявляється в тому, що акти, видані в межах їх компетенції, є обов'язковими для всіх органів державного управління та органів місцевого самоврядування, не підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій. Органи міжгалузевого управління несуть відповідальність за стан і розвиток дорученої їм сфери (кола питань) управління. Сфера міжгалузевого управління відображається в найменуванні цих органів: Антимонопольний комітет України, Державна податкова адміністрація і т.под.

Методам управління, які використовуються органами міжгалузевої позавідомчої компетенції, притаманні погоджене прийняття рішень, координація дій відповідних органів в управлінні при виконанні загальнодержавних чи міжгалузевих завдань.

Важливе значення має усунення неузгодженості в діях органів виконавчої влади на всіх рівнях протидії, а бажано — і попередження таких негативних явищ, як інфляція, надмірне майнове розшарування населення, скорочення виробництва, нерівномірність розвитку окремих

регіонів. Особливо гострою є проблема розбудови економічних зв'язків з країнами СНД в умовах переходу до ринкових відносин.

Міжгалузеву координацію діяльності в межах країни, крім уряду, державних комітетів, служб, адміністрацій України, здійснюють і міністерства з питань, віднесених до їх компетенції. Такі функції, як вже зазначалося, здійснюють Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України та деякі інші.

Політичні і економічні перетворення, що відбуваються в Україні, вимагають істотних змін у структурі уряду і центральних органів виконавчої влади. Це здійснюватиметься відповідно до Програми «Україна — 2010» — першої за роки незалежності стратегічної програми розвитку нашої держави на найближче десятиліття. Згідно з цією Програмою кількість міністерств буде скорочена. З'явиться багато нових органів міжгалузевих управління: державні комітети житлової і будівельної політики, зв'язку і інформатики, фізичної культури і туризму, адміністрації (енергетична, цінних паперів, нерухомого майна) та інші центральні органи виконавчої влади для здійснення спеціальних (виконавчих, контролюючих, дозвільних та ін.) функцій у відповідних сферах.

Кожному виду міжгалузевих управління властиві свої особливості. Вони стосуються не тільки системи органів державного управління, а й об'єктів управління, характеру прав і обов'язків учасників правовідносин, що виникають у процесі міжгалузевих управління, а також юридичної відповідальності.

У системі державного міжгалузевих регулювання ринкових відносин можна виділити два рівні: макрорівень і мікрорівень.

На макрорівні визначається загальнодержавна економічна політика, встановлюються податки і гарантії, визначаються їх граничні величини, сфера діяльності. Тут вирішуються завдання формування ефективних секторів виробництва інвестиційного клімату, фінансування експорту та імпорту з метою захисту вітчизняного товаровиробника. Іншими словами, об'єкт державного міжгалузевих регулювання на цьому рівні — ринок у цілому.

Об'єктом державного міжгалузевих регулювання на мікрорівні (рівень конкретної економіки) є численні ринки різних видів продукції: промислові, сільськогосподарські, сфера послуг тощо. Саме тут вирішується завдання державної підтримки економіки ефективних підприємств, ліквідації чи реорганізації малоефективних господарських об'єктів, організації попереджувального процесу з метою гальмування

Особлива частина

Розділ VII. Основи адміністративно-правової організації ...

зростання цін. У ході цієї роботи важливо виділити її господарських суб'єктів, в яких центральний пакет акцій повинен бути закріплений за державою, щоб впливати на рішення, що приймаються цими суб'єктами, в тому числі з метою економічної безпеки країни. З макрорівня на мікрорівень делегуються права користування податками, їх справляння у встановлених межах. Державне міжгалузеве регулювання на мікрорівні здійснюється органами, які управляють конкретними галузями економіки і сферою надання послуг.

Зміст управління державним обліком і статистикою може слугувати яскравим прикладом міжгалузевого державного управління.

Здійснення державного обліку і статистики, створення централізованої системи обліку і статистики в Україні є важливим важелем управління соціально-економічними і політичними процесами в державі та суспільстві.

Засади організації статистики та інформатики відповідно до Конституції України визначаються виключно законами України. Управління в галузі державного обліку і статистики здійснюється на основі Закону України від 17 вересня 1992 р. «Про державну статистику в Україні»¹. Цей Закон спрямований на регулювання правових відносин у галузі статистики і ведення первинного обліку, визначає повноваження та функції органів державної інформаційної системи України з метою одержання достовірної статистичної інформації про соціально-економічний розвиток України, АРК та інших регіонів.

Державну політику в галузі обліку і статистики проводить *Кабінет Міністрів України*. Вона спрямована на створення єдиної (уніфікованої) системи обліку і статистики, визначення змісту і пріоритетів статистично-управлінської діяльності на всій території України.

Управління обліком і статистикою в Україні покликане забезпечити реалізацію державної політики в цій галузі, збирання, розроблення, узагальнення та всебічний аналіз статистичної інформації про процеси, що відбуваються в соціально-економічному, політичному житті держави та її регіонах. Змістом загальнодержавної статистики як функції управління є також розроблення і впровадження статистичної методології, яка базується на результатах наукових досліджень, міжнародних стандартах та рекомендаціях, забезпечення достовірності, стабільності та цілісності статистичної інформації. Облік і статистика покликані інформувати про наявність та викори-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 43. Ст. 608.

стання природних, трудових і матеріальних ресурсів в економіці, національний прибуток, прибутки і витрати суб'єктів господарювання, населення та інші економічні, соціальні, адміністративно-політичні процеси, які відбуваються в нашому суспільстві.

Виходячи з наведеного, слід підкреслити, що загальнодержавна статистика і облік мають міжгалузеве призначення, оскільки вони обслуговують потреби всіх державних органів, в тому числі галузевих органів управління. Проте управління статистикою загальнодержавного характеру доповнюється галузевим управлінням, що виражається в наявності окремих видів статистики, наприклад, фінансово-валютної статистики, судової статистики, митної статистики та ін. Обсяги відомчої (галузеві) статистичної звітності визначаються міністерствами і відомствами самостійно за погодженням з органами державної статистики.

В основу організації державного обліку і статистики покладені загальні принципи державного управління. Крім цього, статистична діяльність у своєму підґрунті має спеціальні принципи. Серед них чільне місце посідає принцип подання в обов'язковому порядку всіма юридичними особами та особами, що займаються підприємницькою діяльністю, даних, необхідних для проведення державних статистичних спостережень. Ці статистичні дані повинні бути достовірними і подаватися в повному обсязі у встановлені строки і за певними адресами. Порядок подання статистичних даних визначається у формах державної звітності, затверджених органами *Державного комітету статистики України* (далі — Держкомстат України). Наведений принцип реалізується і в тому, що органи державної статистики після аналізу одержаних даних у свою чергу зобов'язані подавати власну «продукцію» — статистичну інформацію органам законодавчої і виконавчої влади, Адміністрації Президента України, органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та громадянам у порядку, передбаченому законодавством.

Серед спеціальних принципів сучасної організації статистичної справи в Україні важливого значення набуває принцип залучення до здійснення державних статистичних спостережень осіб, які не працюють в органах державної статистики. Зазначені заходи проводяться за рішеннями Кабінету Міністрів України на визначених цими рішеннями умовах. Організація цих спостережень покладається на уряд АРК, місцеві органи державної влади. Залучені до здійснення статистичних спостережень особи користуються правами і несуть відповідальність нарівні зі службами органів державної статистики.

Особлива частина

Розділ VII. Основи адміністративно-правової організації...

У процесі розбудови і становлення статистичних інституцій України особливе значення належить принципу знеособленого використання статистичних даних, відповідно до якого всі зібрані відомості щодо громадян, юридичних осіб можуть використовуватися лише у зведеному вигляді, із обов'язковим збереженням державної та комерційної таємниці.

Державне управління в галузі обліку і статистики здійснюється спеціальною системою органів, яку очолює Держкомстат України. Згідно з Положенням про Державний комітет статистики України, затвердженим Указом Президента України від 6 листопада 1997 р.¹, він є центральним органом виконавчої влади, якому підпорядковані органи державної статистики в АРК, областях, районах і містах, а також підприємства, установи, організації, що належать до сфери його управління. Вони складають єдину систему органів державної статистики України. Держкомстат України очолює Голова, який здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності і несе персональну відповідальність перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України за стан справ у цій сфері, визначає ступінь відповідальності заступників Голови, керівників підрозділів Держкомстату України.

Держкомстат України покликаний здійснювати загальне централизоване управління обліком і статистикою. При виконанні покладених на нього завдань Держкомстат України: забезпечує реалізацію державної політики в галузі статистики, збирання, опрацювання та всебічний аналіз статистичної інформації про процеси, що відбуваються у житті країни, хід економічних реформ, рівень життя населення, розвиток зовнішньоекономічної діяльності, хід приватизації; розробляє і впроваджує статистичну методологію, яка базується на результатах наукових досліджень; сприяє переходу національної системи обліку і статистики на міжнародні стандарти; видає відповідно до законодавства необхідну статистичну інформацію суб'єктам державного управління.

При вирішенні цих завдань Держкомстат України має широкі повноваження. Зокрема, він розробляє і реалізує цільові перспективні програми реформування та розвитку статистики, складає національні рахунки, міжгалузеві та макроекономічні баланси; на основі аналізу статистичного матеріалу, економічних даних бере участь у формуванні і підготовці загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку, розробленні проекту Закону про Державний бюджет Украї-

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1997. № 46. Ч. 2. Ст. 25; 2000. № 24. Ст. 993.

ни; організує і здійснює спостереження за соціально-економічними процесами в Україні, її регіонах та галузях економіки.

Держкомстат України забезпечує: створення і ведення Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, визначення організаційних і методологічних принципів його ведення, організацію єдиного державного обліку всіх суб'єктів господарської діяльності, що підлягають включенню до цього реєстру; розробку інструктивних, нормативних документів, розроблення і вдосконалення технології та програмних засобів ведення цього реєстру та державних кваліфікацій, що використовуються органами державної статистики, а також інформаційно-довідкове обслуговування користувачів даними Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України; випуск бюлетенів і збірників на базі цих даних.

Значне місце в діяльності Держкомстату України посідає контроль за станом первинного обліку і звітності за достовірністю звітних даних у всіх галузях економіки, соціально-культурного і адміністративно-політичного будівництва. В процесі контролю у разі виявлення приписок та інших перекручень звітних даних Держкомстат України має право вимагати від юридичних осіб та громадян, які займаються підприємницькою діяльністю, вносити виправлення до державної статистичної звітності, а у разі невиконання ними цієї вимоги у визначені строки самостійно вносити їх з наступним повідомленням відповідних юридичних осіб та громадян для внесення ними виправлень у показники первинного та бухгалтерського обліку, інші пов'язані з цими даними показники.

Держкомстату України також надано право перевіряти достовірність даних, вимагати від юридичних осіб та громадян пояснень та інші матеріали з приводу виявлення порушень в обліку і звітності. Посадові особи органів статистики мають право згідно з встановленим порядком відвідувати об'єкти, що перевіряються, вносити пропозиції про притягнення посадових осіб та осіб, що займаються підприємницькою діяльністю, винних у порушенні законодавства, до відповідальності, розглядати справи про адміністративні правопорушення в сфері обліку і статистики. Про результати контрольної діяльності Держкомстат України може доповідати Президенту України, Кабінету Міністрів України, повідомляти відповідним міністерствам, комітетам, відомствам України про стан справ управління обліком і статистикою.

Органи державної статистики (головні управління, управління статистики) АРК, областей, районів, міст відають справами об-

Особлива частина

Розділ VII. Основи адміністративно-правової організації ...

ліку і статистики на відповідній території. Згідно з положеннями про них¹, які затверджує Голова Держкомстату України, в межах своєї компетенції вони здійснюють збирання, оброблення і аналіз науково обґрунтованих статистичних даних, а потім подають їх у відповідний орган державної влади; ведуть облік виконання державних замовлень, показників економічного і соціального розвитку регіонів, наявності і використання природних, трудових та матеріальних ресурсів; займаються вдосконаленням і уніфікацією обліку і звітності суб'єктів підприємницької діяльності, перевіряють постановку обліку і звітності на підприємствах, організаціях всіх форм власності, достовірність поданих ними звітних даних. Вказівки органів статистики з питань обліку і звітності є обов'язковими. Повідомлення у пресі про виконання показників державного замовлення допускаються лише після перевірки їх відповідними органами статистики.

Державні органи статистики взаємодіють з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також міжнародними статистичними організаціями, проте неправомірне втручання в їх діяльність будь-яких суб'єктів не допускається.

За порушення органами статистики та їх посадовими особами законодавства про збирання і використання статистичних даних, приховування або перекручення статистичної інформації встановлена адміністративна відповідальність. Згідно з ст. 186³ КпАП вона настає за неподання статистичних даних для проведення державних статистичних спостережень або подання їх недостовірними чи з запізненням, незабезпечення належного стану первинного обліку, порушення ведення Державного реєстру звітних (статистичних) одиниць України.

Посадові особи та громадяни, які використовують статистичні дані в засобах масової інформації, наукових працях тощо без посилання на їх джерело, несуть відповідальність згідно з законодавством України.

§ 3. Особливості регіонального управління

Використання регіональних основ управління обумовлено конституційним поділом об'єктів підлеглості і повноважень між центром і територіями. В ст.ст. 132, 133 Конституції України визначається, що

¹ Див., напр.: Положення про Харківське обласне управління статистики, затверджене наказом Держкомстату України від 21 листопада 1997 р.

територіальний устрій України ґрунтується на засадах та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

У законодавстві під регіоном розуміється частина території України, яка володіє сукупністю природних, соціально-економічних, національних, культурних та інших умов. Кордони регіону можуть співпадати, а можуть і не співпадати з межами адміністративно-територіального поділу, або регіон може об'єднувати територію кількох одиниць. Це необхідно враховувати при розгляді засад регіонального державного управління.

Зрозуміло, що галузеве управління не ізольоване від міжгалузевого і регіонального, вони доповнюють одне одного, тісно взаємодіють при реалізації загальнодержавних і регіональних програм і здійсненні органами виконавчої влади своїх функцій у відповідних сферах.

Що стосується державного управління в недержавному секторі, то воно відображується головним чином у визначенні загального правового режиму діяльності комерційних і некомерційних організацій, створенні відповідних умов підприємницької діяльності.

Характерним для **регіонального управління** є те, що його здійснюють місцеві виконавчі органи, які діють виключно в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Так, згідно з Конституцією АРК її виконавчі органи — Рада міністрів, міністерства, республіканські комітети, місцеві державні адміністрації та ін. — самостійно здійснюють виконавчі функції на території автономії з питань, які віднесені законодавством АРК і України до їх компетенції.

Обласні, районні, міські в Києві та Севастополі державні адміністрації виконують функції регіонального управління на підпорядкованих їм територіях, забезпечують реалізацію в області, районі, місті завдань соціально-економічного розвитку, виконання на місцях законів і актів, прийнятих Верховною Радою, Президентом і Кабінетом Міністрів України, а також зв'язок з органами місцевого самоврядування.

Діяльність місцевих державних адміністрацій ґрунтується на таких регіональних засадах: забезпечення однакового застосування законів на підпорядкованій території, особиста відповідальність кері-

Особлива частина

Розділ VII. Основи адміністративно-правової організації ...

вників за стан соціально-економічного розвитку регіонів, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, надання необхідної інформації громадянам, їх організаціям.

З метою правового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій утворюються секретаріат, управління, відділи та інші структурні підрозділи, які входять до їх складу за принципом урахування особливостей місцевої інфраструктури. Приблизний перелік управлінь, відділів та інших служб місцевих адміністрацій, а також типові положення про них розробляє Кабінет Міністрів України¹, остаточну структуру апарату визначає сама адміністрація, що теж є однією із засад регіонального управління.

Принципи регіонального управління проявляються в компетенції органів самоврядування відносно місцевих державних адміністрацій, які їм підзвітні і підконтрольні, в частині прийнятих останніми до виконання делегованих їм повноважень.

До регіональних органів управління належать виконавчі комітети місцевих органів самоврядування, їх відділи, управління, інші підрозділи. До їх відання належить широке коло власних (самоврядних) повноважень регіонального значення.

На регіональному рівні виконують свої функції підприємства і установи. Їх адміністрація безпосередньо, з урахуванням особливостей адміністративно-територіальних одиниць, здійснює управління трудовими колективами, спрямовує їх діяльність на виконання завдань виробничого, соціального та іншого характеру.

¹ Див.: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 травня 1998 р. «Про приблизний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної в містах Києві та Севастополі державних адміністрацій» // Офіційний вісник України. 1998. № 21. Ст. 770.

РОЗДІЛ VIII

Управління економікою

Глава 23

Правові засади управління економікою

§ 1. Необхідність і характер державного управління економікою

З усіх галузей і сфер, що регулюються адміністративно-правовими нормами, найбільш складними є ті, які належать до економіки. Формування Україною власної економічної політики пов'язується з визначенням головних її напрямів на основі принципів демократії, свободи підприємництва і відкритості для інтеграції у світове економічне співтовариство. Ефективна національна економіка є гарантією незалежності держави. Розвиток законодавства з питань економіки за роки незалежності України пов'язаний зі змінами в правових формах її регулювання, переходом до ринкових механізмів.

Органи державної влади здійснюють заходи щодо поглиблення правової та адміністративної реформ, створення гарантій проведення ринкових перетворень, невідворотності переходу до ринкової економіки.

Разом з тим, як відмічається у Невідкладних заходах щодо прискорення реформ і виведення економіки України з кризи, затверджених Розпорядженням Президента України від 18 серпня 1997 р.¹, основні завдання етапів лібералізації економіки та здійснення політики грошової стабілізації значною мірою вичерпали себе. За таких умов поряд із законодавчим забезпеченням економічної реформи, заходами щодо фінансової та грошової стабілізації, яка передбачає зміцнення фінансів підприємств і організацій, важливого значення набувають процеси управління цими напрямками, оскільки здійснення наміченої політики неможливе в умовах неефективної системи управління.

Перехід до ринкового механізму регулювання економічних відносин передбачає постійне поглиблення правового впливу на еко-

¹ Див.: Уряд. кур'єр. 1997. 23 серп.

номічні процеси, розширення сфери застосування загальнодержавних програм розвитку економіки, приватизації державної та комунальної власності, демонополізації, конкуренції, безвідходних технологій (екологізації суспільного виробництва). Важливе значення надається пошуку оптимальних форм організації економіки, її галузей та комплексів, прискоренню підприємництва, стимулюванню науково-технічного прогресу, введення нових технологій, підвищення ефективності та інтенсифікації інвестиційної і зовнішньоекономічної діяльності. Вводяться нові адміністративні регулятори — ліцензування, квотування, здійснюється структурна перебудова народного господарства.

За таких умов, а особливо в кризовій економічній ситуації, державне управління є не тільки необхідним, навпаки — його значення підвищується. Лише держава в особі її органів влади може: здійснювати економічну і соціальну політику з метою забезпечення інтересів усіх верств населення; пом'якшувати стихійні процеси ринкової саморегуляції з метою запобігання хаосу в економіці; стимулювати ринкову економіку, забезпечувати ефективність її функціонування з одночасним обмеженням і попередженням негативних наслідків економічної влади власників, особливо монополістів; гарантувати захист національних інтересів і внутрішнього ринку від зовнішньої економічної та політичної експансії.

У державному управлінні економікою йдеться не про поновлення адміністративно-командної системи, а про створення нової системи управління, яка б здійснювала виконавчу владу на засадах регулювання, координації, заохочення вибору найбільш пріоритетних напрямів діяльності, самостійності в пошуках варіантів розв'язування різноманітних проблем.

§ 2. Зміст державного керівництва у сфері економіки

Державне керівництво у сфері економіки повинно мати за мету створення механізму демократичного управління, який би спрямовувався і контролювався виконавчою владою. Президентська влада при цьому має бути максимально пристосована для енергійного керівництва виконавчою владою, забезпечувати принципи соціальної справедливості, людської гідності та відповідальності держави перед громадянами, а останніх — перед державою і суспільством.

Державне керівництво у сфері економіки має за мету органічне поєднання заходів економічного зростання і фінансової стабілізації

з активною соціальною політикою, стабілізацією та наступним підвищенням життєвого рівня населення, його платоспроможного попиту, який нині є основним стимулюючим чинником виходу із економічної кризи. Основними напрямками, що охоплюються державним керівництвом у сфері економіки, є: фінансова політика та її стабілізація; грошово-кредитна політика і зміцнення банківської системи; інноваційно-інвестиційна діяльність; прискорення приватизаційних процесів; посилення управління державним сектором економіки; зовнішньоекономічна політика і залучення іноземних інвестицій; подолання платіжної кризи; політика доходів та регулювання заробітної плати; стимулювання малого бізнесу; соціальна політика (погашення заборгованості у виплаті заробітної плати, пенсійна реформа, зайнятість населення та ін.).

Державне керівництво економікою пов'язане також з дерегуляцією економіки, яка передбачає реформування процедури ліцензування підприємництва, реєстрації підприємств, лібералізацію фінансових операцій, майнових та орендних обмежень.

Зміст державного керівництва у сфері економіки полягає в: удосконаленні взаємодії центральних органів виконавчої влади і органів державної виконавчої влади на місцях, органів місцевого самоврядування, організацій та об'єднань роботодавців; чіткому закріпленні компетенції центральних і місцевих органів виконавчої влади в економічній сфері; поглибленні децентралізації в управлінні економікою, гарантуванні реалізації економічних прав місцевих органів виконавчої влади, підприємств і установ, невтручання в питання, віднесені до їх компетенції та компетенції органів місцевого самоврядування; удосконаленні правового статусу міністерств і відомств, що здійснюють управління галузями народного господарства; конкретизації в нормативних актах (статутах) завдань і функцій центральних органів виконавчої влади, їх повноважень по координації і регулюванню у відповідних галузях і сферах управління; передачі в державну власність на місцях підприємств, установ, організацій загальнодержавної власності або розширенні їх впливу на таких суб'єктів; підготовки фахівців для галузей народного господарства, недержавних структур — на договірних засадах, їх перепідготовки та перекваліфікації та ін.

У нових умовах господарювання важливого значення набуває договірна практика в управлінській діяльності. Особливо універсальною вона є в економічній сфері, де на всіх рівнях необхідно впоряд-

ковувати взаємовідносини. Це стосується принципів планування спільної чи погодженої діяльності сторін, правового механізму скасування чи зміни раніш прийнятих рішень, спрямованих на здійснення мети договору між сторонами, порядку вирішення спорів між ними і відповідальності за невиконання зобов'язань за договором, взаємного подання сторонами інформації та різних документів. У сфері економіки договірна управлінська практика ще фактично не склалася, а тому немає конкретного аналізу змісту і видів управлінських економічних договорів.

§ 3. Система центральних і місцевих органів управління у сфері економіки, їх компетенція

Одним з головних напрямів державного керівництва економікою залишається удосконалення системи органів виконавчої влади у цій сфері, встановлення їх правового статусу на всіх рівнях. Процес формування системи цих органів і законодавства про них відбувається під впливом розмежування предметів відання між центром і місцями, підприємствами, установами, організаціями, підвищення управління в галузях економіки.

Серед органів управління економікою визначальне місце посідає *Кабінет Міністрів України*, який розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку, забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, здійснює управління об'єктами державної власності, спрямовує і координує роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Функції та повноваження Кабінету Міністрів у законодавчих актах, крім Конституції, не закріплені. Практика ж його діяльності свідчить про те, що він забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання економіки України, сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та забезпечення соціальної спрямованості економіки, вживає заходів щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції.

Важливими напрямками діяльності Кабінету Міністрів є забезпечення розробки і виконання програм структурної перебудови в галузях економіки, державної аграрної політики, задоволення продовольчих потреб населення, проведення земельної та інших реформ. Деякі повноваження і функції Кабінету Міністрів спрямовані

Правові засади управління економікою

на здійснення заходів, пов'язаних з реалізацією промислової політики, визначенням пріоритетності галузей промисловості для прискореного їх розвитку, обсягів продукції (робіт) для державних потреб, порядку формування та розміщення замовлень на її виробництво та ін.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері економіки є *Міністерство економіки України* (далі — *Мінекономіки України*). Мінекономіки України утворене 15 грудня 1999 р. на базі Міністерства економіки України, Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України, Державного інвестиційно-клірингового комітету, Національного агентства України з питань розвитку та європейської інтеграції, Державної служби експортного контролю та Агентства з питань спеціальних (вільних) економічних зон, що ліквідовані. Відповідно до Положення про Міністерство економіки України, затвердженого Указом Президента України від 23 жовтня 2000 р.¹, Мінекономіки України організує виконання актів законодавства України і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією. Основними його завданнями є розробка пропозицій про формування державної економічної політики; визначення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України, структурної перебудови економіки, проектів прогнозів та індикативних планів, комплексних економічних державних програм; координація діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з виконанням цих програм; створення організаційно-економічного механізму поглиблення економічної реформи; опрацювання пропозицій щодо державного регулювання економіки та ін.

Відповідно до покладених на Мінекономіки України завдань воно має право: координувати здійснення органами виконавчої влади заходів, спрямованих на реалізацію економічної політики України; заслуховувати доповіді керівників центральних органів виконавчої влади з питань розвитку економіки; представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних економічних організаціях; координувати розподіл іноземних кредитів, іноземної технічної допомоги; здійснювати перевірки додержання підприємствами і організаціями державної дисципліни цін; застосовувати економічні санкції згідно з чинним законодавством та ін.

З питань реалізації економічної політики рішення Мінекономіки України є обов'язковими до виконання центральними і місцевими-

¹ Див..Офіційний вісник України. 2000. № 43 Ст. 1826.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

ми органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності.

У структурі Мінекономіки України створена Державна інспекція по контролю за цінами. Мінекономіки України підпорядковані відділи в справах роздержавлення власності та демонополізації виробництва і державні інспекції по контролю за цінами в АРК, областях, містах Києві та Севастополі.

В областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах утворені *управління економіки відповідних місцевих державних адміністрацій*. Свої повноваження вони здійснюють згідно з Типовим положенням про управління економіки обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації від 12 січня 1996 р. (зі змінами від 13 травня 1996 р.)¹ та Типовим положенням про управління економіки районної, районної в містах Києві та Севастополі державних адміністрацій від 8 червня 1996 р.², затвердженими відповідними постановами Кабінету Міністрів України. Основними завданнями управлінь економіки є реалізація державної економічної політики України та її регіональних напрямів; сприяння комплексному економічному і соціальному розвитку області (міста), району, вдосконаленню розміщення продуктивних сил, розвитку міжрегіональних та міжнародних економічних зв'язків; проведення державної політики в галузі ціноутворення. У межах цих завдань управління економіки наділені відповідними повноваженнями.

Безпосереднє управління державними підприємствами і організаціями, що діють у сфері економіки, здійснює керівник — генеральний директор (директор), який очолює адміністрацію відповідного суб'єкта. Свої функції керівник організації, установи, підприємства здійснює згідно з контрактом, укладеним між ним і Мінекономіки України, та статутом (положенням), затвердженим Мінекономіки України, якщо вони входять до сфери його управління.

Казенні підприємства виконують свої завдання відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про підприємства в Україні». Управління казенним підприємством здійснюють органи, уповноважені управляти відповідним державним майном. Органами управління казенними підприємствами є

¹ Див.: ЗПУ України. 1996. № 5. Ст. 169; № 12. Ст. 330.

² Там само. № 13. Ст. 359.

міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Вони призначають на посаду та звільняють з посади керівника казенного підприємства за погодженням з Кабінетом Міністрів України, затверджують статут підприємства та зміни до нього, здійснюють контроль за додержанням статуту та приймають рішення у зв'язку з його порушенням, контроль за використанням майна, яке є у державній власності і закріплене за казенним підприємством, планування і фінансовий контроль за господарською діяльністю та ін.

§ 4. Правові засади організації управління економікою

Розроблення теорії розвитку законодавства в економічній сфері та формування самого законодавства пов'язуються з визнанням закону як головного акта в правовому регулюванні, зміною економічних функцій держави, системи і функцій органів виконавчої влади всіх рівнів. Кризові явища в економіці та інших сферах, недооцінка управління на всіх рівнях призвели до того, що правотворчість і розвиток законодавства відбуваються повільно, в окремих випадках неузгоджено. Недостатньою є і реалізація прийнятих законів. У багатьох керівників центрального і місцевого рівнів склалася ілюзія, що вирішення всіх проблем можливе лише шляхом прийняття відповідних законів. Явними є недооцінка організаційних заходів, спрямованих на виконання чинного законодавства, послаблення вимогливості, дисципліни.

Непродуманою є податкова політика, безупинне зростання службовців як в економіці, так і в інших сферах, адміністрації та управлінського персоналу державних підприємств (при тому, що вони не працюють або ж працюють не у повну силу, а кількість працівників, безпосередньо зайнятих виробництвом, значно скоротилась). В економічній сфері створюється все більше і більше контролюючих та наглядаючих структур. Все це, звичайно, негативно позначається на економіці, управлінні нею та законодавчому процесі.

В цілому адміністративно-правове регулювання забезпечення ринкової економіки здійснюється у декількох напрямках. З одного боку, воно включає розроблення та реалізацію системи заходів програмного керівництва, прогнозування, структурної перебудови народного господарства, державну підтримку економічного і науково-технічного потенціалу, а з іншого — створення правової та економічної основи соціально орієнтованого функціонування підприємств, гос-

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

подарських об'єднань, інших організаційно-господарських структур, ефективного управління державним майном.

Конституція України створила базу для подальшого розвитку економічних відносин у ринковому напрямі, урівнявши всіх суб'єктів права власності перед законом. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки.

Основною правовою формою реалізації державної політики в різних сферах є затверджені Верховною Радою України загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Головною тенденцією розвитку законодавства про економіку стає комплексний характер регулювання суспільних відносин.

Програми мають за мету створення господарсько-управлінського механізму, який відповідає ринковій економіці: гнучких організаційних структур управління і господарювання, підприємництва, демонополізації, акціонування, функціонування комерційних банків, фінансового оздоровлення економіки, зміцнення фінансово-кредитної системи. Починаючи з Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки, в нашій державі прийнята низка програм — Програма надзвичайних заходів по стабілізації економіки України від 3 липня 1991 р.; Про основи національної економічної політики України від 24 березня 1992 р.; Державна програма демонополізації економіки і розвитку конкуренції від 21 грудня 1993 р. та ін. До такого виду актів можна віднести також програми розвитку регіонів, галузей народного господарства.

Зараз підготовлено проект Програми «Україна — 2010», прийняття якої може стати основою для подальшого економічного зростання, ідеї національного прогресу¹.

Закони України «Про підприємництво», «Про підприємства в Україні», «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» та інші містять в собі приписи адміністративно-правового змісту, передбачають збереження регулятивної ролі держави в галузях суспільного виробництва, розвиток і посилення контрольно-наглядових функцій держави. Разом з тим звертає на себе увагу той факт, що законів суто управлінського характеру на сьогоднішній день (у сфері економіки) немає, в той час як у плані правового забезпечення економічної реформи розробка норма-

¹ Див.: Уряд. кур'єр. 1999. 16 січ.

тивних рішень з усього комплексу управлінських проблем є надзвичайно актуальною. Це стосується таких напрямів розвитку законодавства, які б регулювали співвідношення централізованих і децентралізованих форм управління економікою при збереженні регулятивної ролі держави в ключових галузях суспільного виробництва шляхом розроблення чітких пріоритетів. Важливим є становлення публічно-правових норм для надійного захисту прав громадян, господарюючих суб'єктів.

Актуальною залишається проблема закріплення правового становища органів, які здійснюють управління галузями економіки, відомчості, що породжується нормативно-правовими актами, прийнятими міністерствами і відомствами, узгодженості в діях органів управління економікою. Неприпустимими є факти підміни законодавчих приписів інструкціями, наказами, постановами, листами міністерств і відомств.

Важливими в системі правових приписів, що регулюють економічні відносини, є акти Президента України. Вони певною мірою заповнюють правовий вакуум у цій сфері діяльності, сприяють ринковим перетворенням, проведенню економічної реформи, виведенню економіки з кризи. Прикладом цього може слугувати Розпорядження Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформ і виведення економіки України з кризи». Актами Президента України затверджуються положення про відповідні органи управління та вирішуються інші важливі питання в економічній сфері.

Проблеми розвитку економіки, управління економікою перебувають у центрі уваги Кабінету Міністрів України. Свідченням цього є нормативно-правові акти Кабінету Міністрів з економічних питань, встановлення правового становища органів управління, роздержавлення власності, демонополізації та ін.

Питання здійснення економічної діяльності знаходяться в полі зору міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що тією чи іншою мірою мають відношення до сфери управління економікою, обласних і районних місцевих державних адміністрацій. Вони також розв'язуються на рівні державних підприємств, їх асоціацій (об'єднань, комплексів).

Органи місцевого самоврядування також здійснюють відповідні функції у сфері управління економікою. Вони управляють майном, що є у комунальній власності, затверджують програми соціально-економічного розвитку, бюджети відповідних адміністративно-тери-

торіальних одиниць, контролюють їх виконання, утворюють і ліквідовують комунальні підприємства, організації, здійснюють контроль за їх діяльністю.

§ 5. Державний контроль і нагляд у сфері економіки

При здійсненні управління у сфері економіки органи виконавчої влади загальної, галузевої та міжгалузевої компетенції в різних формах і за багатьма напрямками реалізують контрольні і наглядові повноваження. Функції контролю і нагляду виконують органи виконавчої влади (посадові особи) як безпосередньо в процесі управлінської діяльності, так і через спеціально створювані в системі управління організаційно-правові форми контролю.

У сфері економіки контроль (нагляд) тією чи іншою мірою здійснюють фактично всі спеціально створені інспекції, служби та інші органи відповідно до своїх повноважень. Це органи державного пожежного нагляду, залізничного транспорту, органи Міністерства праці і соціальної політики України, органи, що здійснюють санітарний нагляд, та ін.

Специфічні форми контролю здійснюються по галузях економіки. Органи Міністерства екології та природних ресурсів України здійснюють державне управління та контроль за виконанням законодавства, яке закріплює право державної власності на тваринний світ, ліси, води, надра, охороною сільськогосподарських та інших земель, виконанням правил використання земель, землеустрою, правил і норм по ядерній і радіаційній безпеці при використанні джерел іонного випромінювання та ін. Органи, які здійснюють державний пробірний нагляд, розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з виробництвом, переробкою дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, обліком, зберіганням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, їх збиранням і здаванням в державний фонд, та ін. Органи Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України здійснюють нагляд за додержанням стандартів, якості продукції, правил, що діють в метрології, сертифікації, та ін. В економіці відповідні управлінські, регулятивні, координативні, контрольні (наглядові) повноваження здійснюють податкова адміністрація, контрольно-ревізійна служба, Антимонопольний комітет України. Звичайно, вони реалізують свої повноваження не тільки у сфері економіки, а й в інших сферах і галузях діяльності

держави і суспільства. Значна кількість контролюючих (наглядових) органів має право застосовувати до правопорушників заходи адміністративного примусу, в тому числі адміністративні стягнення. Більш повно контрольна-наглядова діяльність цих органів розглядається при аналізі управління в окремих галузях — промисловості, будівництві, сільському господарстві та ін.

Глава 24

Управління державною і регіональною власністю

§ 1. Організаційно-правові засади управління власністю

Основу економічної самостійності України утворює власність її народу на національне багатство. Власністю народу України є земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний, науковий і технічний потенціал, розташований на території республіки. До власності Українського народу належать основні засоби виробництва в промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку, банки, кредитні установи, майно комунальних та інших підприємств, а також житловий фонд та інше майно на території України. Національне багатство України забезпечує право кожного громадянина на одержання частки з суспільних фондів споживання, соціальний захист, зокрема у разі непрацездатності та безробіття, а також право працюючого на особисту участь в управлінні народним господарством. Відповідно до Закону України «Про власність» власність в Україні виступає в таких формах: приватна, колективна, державна. Всі форми власності є рівноправними і держава створює рівні умови для їх розвитку та захисту.

Власник на свій розсуд володіє, користується і розпоряджається належним йому майном. Держава безпосередньо не втручається в господарську діяльність суб'єктів права власності, але власник, здійснюючи свої права, зобов'язаний не завдавати шкоди навколишньому природному середовищу, не порушувати права та охоронювані законом інтереси громадян, юридичних осіб і держави.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

Земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони є об'єктами права виключної власності народу України. До державної власності в Україні належать загальнодержавна (республіканська) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність). Суб'єктом права загальнодержавної (республіканської) власності є держава в особі Верховної Ради України. Об'єктами права загальнодержавної власності є: майно, що забезпечує діяльність Верховної Ради та утворюваних нею державних органів; майно Збройних Сил, органів Служби безпеки, прикордонних і внутрішніх військ; оборонні об'єкти; єдина енергетична система; система транспорту загального користування, зв'язку та інформації, що мають загальнодержавне значення; кошти Державного бюджету, Національний банк та його установи і створювані ними кредитні ресурси; державні резервні, страхові та інші фонди; майно вищих і середніх спеціальних навчальних закладів; майно державних підприємств; об'єкти соціально-культурної сфери або інше майно, що становить матеріальну основу суверенітету України і забезпечує її економічний та соціальний розвиток. У загальнодержавній власності може перебувати й інше майно, а також майно, передане у власність України іншими державами, юридичними особами і громадянами.

Суб'єктами права власності є АРК в особі її Верховної Ради, а суб'єктами комунальної власності — адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад. Об'єктами права власності АРК є: майно, що забезпечує діяльність Верховної Ради АРК та утворюваних нею республіканських органів; об'єктами комунальної власності — майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворюваних ними органів; кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; майно закладів освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування населення; майно підприємств комунальної власності, місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території. У такій власності перебуває майно, передане у власність АРК, області, району чи іншій адміністративно-територіальній одиниці іншими суб'єктами права власності. Законодавство України передбачає можливість передачі об'єктів права загальнодержав-

ної власності у комунальну власність та навпаки згідно з правилами, встановленими Законом України від 3 березня 1998 р. «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»¹ та в Положенні «Про порядок передачі об'єктів права державної власності», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 21 вересня 1998 р.², і «Порядку подання та розгляду пропозицій щодо передачі об'єктів з комунальної у державну власність та утворення і роботи комісії з питань передачі об'єктів у державну власність», затвердженому тією ж постановою Кабінету Міністрів України.

§ 2. Система і правове становище органів управління власністю

Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України.

До повноважень Верховної Ради України у здійсненні права власності належать: затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Виключно законами України визначаються: засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту, зв'язку; правовий режим власності.

Кабінет Міністрів України забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; дає згоду на приватизацію майнових комплексів об'єктів, готує та подає для затвердження до Верховної Ради України перелік об'єктів, які приватизуються із залученням іноземних інвестицій, та об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації.

Функції управління державною власністю здійснюють Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Виконуючи ці функції, вони вирішують питання створення, реорганізації, ліквідації підприємств, установ, організацій і визначення цілей їх діяльності, затверджують їх статuti (положення) та

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1998. № 34. Ст. 228.

² Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 38. Ст. 1405.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

контролюють їх додержання. Вони також виконують функції управління майном державних (казенних) підприємств, готують пропозиції про роздержавлення і особливості приватизації майна підприємств, установ і організацій, сприяють розвитку нових організаційних форм і структур у відповідній галузі, сфері або секторі.

Забезпечення управління корпоративними правами, частками, акціями, паями, що належать державі у майні господарських товариств, покладено на Фонд державного майна України. Для цього він здійснює повноваження стосовно управління такими частками (акціями, паями), веде реєстр державних корпоративних прав, оцінює їх вартість; призначає уповноважених осіб по управлінню ними, здійснює контроль за ефективністю їх праці та за поповненням доходної частини бюджету за рахунок надходжень від управління державними корпоративними правами і діяльності на фондовому ринку, бере участь у формуванні політики відносно інвестицій в підприємства, у статутному фонді яких є державна частка.

Порядок призначення та повноваження представника органу, уповноваженого управляти відповідними державними корпоративними правами в органах управління господарських товариств, закріплені у положенні «Про представника органу, уповноваженого управляти відповідними державними корпоративними правами в органах управління господарських товариств», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 15 травня 2000 р. «Про управління державними корпоративними правами». Цією ж постановою затверджені також положення «Про порядок проведення конкурсу з визначення уповноваженої особи на виконання функцій з управління державними корпоративними правами» та положення про порядок звітності таких представників¹.

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюють функції щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати, купувати. Вони створюють, реорганізують та ліквідують підприємства, установи, організації комунальної власності відповід-

¹ Див.: Офіційний вісник України. 2000. № 20. Ст. 827.

ної територіальної громади, вирішують питання щодо приватизації майна таких підприємств, установ, організацій.

Районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їх спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад.

§ 3. Поняття, мета, види та правова основа приватизації

Одним із важливих напрямків державної політики у сфері відносин права власності є приватизація. **Приватизація** — це відчуження майна державних підприємств, установ, організацій, житлового та земельного фонду, що перебуває у державній та комунальній власності, на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути покупцями відповідно до законодавства про приватизацію. Приватизація здійснюється з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва, залучення коштів на структурну перебудову економіки, залучення громадян до участі в утриманні і збереженні житла, формування ринкових відносин, стимулювання ефективного використання земель та сприяння підприємницькій діяльності.

Залежно від об'єкта приватизації визначаються такі види приватизації: приватизація державного та комунального майна; приватизація державного житлового фонду; приватизація земель.

Правову основу приватизації державного та комунального майна складають закони України від 4 березня 1992 р. «Про приватизацію державного майна» (у редакції Закону України від 19 лютого 1997 р.)¹, від 6 березня 1992 р. «Про приватизацію майна невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» (в редакції Закону України від 15 травня 1996 р.)², від 6 березня 1992 р. «Про приватизаційні папери»³ та державні програми приватизації⁴ та інші нормативно-правові акти.

Приватизація земель здійснюється на підставі Декрету Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. «Про приватизацію земельних

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1997. № 17. Ст.122.

² Див.: Там само. 1996. № 34. Ст.160.

³ Див.: Там само. 1992 № 24. Ст.350.

⁴ Див.: Указ Президента України "Про Державну приватизацію на 1999р. // Офіційний вісник України. 1999. № 1. Ст. 6; Державна програма приватизації на 2000-2002 роки: Затверджена Законом України від 18 травня 2000 р. // Відомості Верхов. Ради України. 2000. № 33-34. Ст.272.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

ділянок»¹ та Указу Президента України від 12 липня 1995 р. «Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності»²

Особлива роль у здійсненні приватизації належить *Фонду державного майна України та його органам*. Відповідно до Тимчасового положення «Про Фонд державного майна України», затвердженого постановою Верховної Ради України від 7 липня 1992 р.³, Фонд державного майна України є державним органом, який здійснює державну політику в сфері приватизації державного майна, виступає орендодавцем майнових комплексів, що є загальнодержавною власністю.

Фонд державного майна України, його регіональні відділення, Фонд майна АРК та їх представництва у районах і містах становлять єдину систему державних органів приватизації. Основними завданнями Фонду державного майна України є: захист майнових прав України на її території та за кордоном; здійснення прав розпорядження майном державних підприємств у процесі їх приватизації, створення спільних підприємств; здійснення повноважень щодо організації та проведення приватизації майна підприємств, яке перебуває у загальнодержавній власності; здійснення повноважень орендодавця майна державних підприємств і організацій, їх структурних підрозділів; сприяння процесу демонополізації економіки і створення умов для конкуренції виробників.

Для цього Фонд державного майна України розробляє і подає Кабінету Міністрів України проекти державних програм приватизації, організує і контролює їх виконання; змінює у процесі приватизації організаційно-правову форму підприємств, що перебувають у державній власності, шляхом перетворення їх у відкриті акціонерні товариства; здійснює повноваження власника щодо частки акцій акціонерних товариств, які не були реалізовані у процесі приватизації; продає майно, що перебуває у загальнодержавній власності, в процесі його приватизації, включаючи майно ліквідованих підприємств і об'єктів незавершеного будівництва; створює комісії по приватизації; видає ліцензії посередникам; вживає заходів щодо залучення іноземних інвесторів до процесу приватизації; виступає орендодавцем майна цілісних майнових комплексів підприємств, організацій, їх структурних підрозділів, що є загальнодержавною власністю; дає дозвіл підприємствам, організаціям на передачу в оренду майнових комплексів їх структурних підрозділів.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України 1993. № 10. Ст. 79.

² Див.: Уряд. кур'єр. 1995. № 106. С. 8.

³ Див.: Відомості Верхов. Ради України 1992. № 39. Ст. 581.

Крім цього, Фонд державного майна України бере участь: у створенні спільних підприємств, до статутного фонду яких передається майно, що є загальнодержавною власністю; у розробці і укладенні міждержавних угод з питань власності та використання державного майна, а також представляє інтереси України за кордоном з питань, що стосуються захисту майнових прав держави.

Фонд державного майна України має право: видавати в межах своєї компетенції нормативні документи, обов'язкові до виконання органами виконавчої влади, іншими юридичними особами; контролювати їх виконання; проводити інвентаризацію загальнодержавного майна, а також здійснювати аудиторські перевірки ефективності його використання; затверджувати кошторис витрат з державного позабюджетного фонду приватизації в межах, встановлених Державною програмою приватизації майна державних підприємств.

Фонд майна АРК та його представництва у районах і містах АРК були створені відповідно до Указу Президента України від 18 серпня 1995 р. «Про органи приватизації в Автономній Республіці Крим»¹ і діють на підставі положень, затверджених урядом АРК. Вони в межах повноважень, визначених Фондом державного майна України, повноважень, делегованих Верховною Радою АРК, здійснюють державну політику в сфері приватизації майна, що перебуває у загальнодержавній власності, власності АРК, комунальній власності, та виконують функції орендодавця стосовно зазначеного майна.

Регіональні відділення Фонду державного майна України є державними органами, підпорядкованими Фонду державного майна України. Вони створені Фондом державного майна України в областях, містах Києві та Севастополі, діють на підставі Положення про регіональне відділення Фонду державного майна України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 червня 1994 р.² Відділення в межах повноважень, визначених Фондом державного майна України, і повноважень, делегованих обласними, Київською та Севастопольською міськими радами, здійснюють державну політику в сфері приватизації майна, що перебуває у загальнодержавній власності, комунальній власності і є орендодавцем цілісних майнових комплексів державної власності.

Представництва Фонду державного майна України в районі, місті створюються регіональними відділеннями та їм підпорядковуються. Вони діють на підставі Положення про представництво Фонду

¹ Див.: Державний інформаційний бюлетень «Про приватизацію». 1995. № 10. С. 33-34.

² Див.: ЗПУ України. 1994. № 10. Ст. 247.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

державного майна України в районі, місті, затвердженого згаданою постановою Кабінету Міністрів України від 15 червня 1994 р. Представництво в межах повноважень, визначених Фондом державного майна України, і повноважень, делегованих районною, міською радою, здійснює державну політику в сфері приватизації майна, що перебуває у загальнодержавній власності, комунальній власності району і міста.

Для управління комунальним майном в обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях створені відповідно *управління та відділи управління майном*. Ці управління та відділи діють згідно з типовими положеннями про управління майном області обласної, управління майном міста Київської та Севастопольської міської державної адміністрації, про відділ управління майном району районної та районної у місті Севастополі та управління майном району районної у місті Києві державної адміністрації, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29 травня 1996 р.¹ Вони є місцевими органами державної виконавчої влади, що реалізують державну та регіональну політику в сфері управління майном, що перебуває у комунальній власності, а також загальнодержавним майном, повноваження з управління яким делеговані державній адміністрації Президентом України.

Приватизація державного житлового фонду здійснюється уповноваженими на це органами, створеними місцевими державними адміністраціями або органами місцевого самоврядування, державними підприємствами, установами, організаціями, які мають державний житловий фонд.

Приватизацію земельних ділянок, наданих для ведення особистого підсобного господарства, будівництва і обслуговування жилого будинку і господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного і гаражного будівництва, у межах норм, встановлених Земельним кодексом України, здійснюють сільські, селищні, міські ради.

Приватизацію земельних ділянок несільськогосподарського призначення для заняття підприємницькою діяльністю здійснюють відповідні державні адміністрації, виконавчі комітети місцевих рад шляхом їх продажу в приватну власність.

З метою створення умов для ефективного використання на договірній основі земель, що перебувають у комунальній та державній власності, земля може здаватися в оренду. Відповідно до Закону України від 6 жовтня 1998 р. «Про оренду землі»² орендодавцями земельних діля-

¹ Див.: Державний інформаційний бюлетень «Про приватизацію». 1996. № 9. С. 21.

² Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 42. Ст. 1538.

нок щодо земель, які перебувають у комунальній власності, є сільські, селищні, міські ради, а щодо земель, які перебувають у державній власності, — районні, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів АРК, Кабінет Міністрів України.

§ 4. Державна програма приватизації. Порядок приватизації та її учасники

Для визначення цілей, пріоритетів та умов приватизації Фондом державного майна України щорічно розробляється Державна програма приватизації, яка затверджується Верховною Радою України не пізніше як за місяць до затвердження Державного бюджету України. Державна програма приватизації складається із завдання на перший бюджетний рік і прогнозу на два наступних роки, виходячи з пріоритетів приватизації.

У Державній програмі приватизації визначаються: завдання щодо приватизації майна, яке перебуває у державній власності, та державного майна, що належить АРК; відповідні способи приватизації для різних груп об'єктів; квоти обов'язкового застосування приватизаційних паперів для приватизації різних груп об'єктів; завдання відповідним органам виконавчої влади щодо забезпечення проведення приватизації; заходи щодо залучення в процесі приватизації інвесторів; особливості участі в процесі приватизації громадян України, іноземних інвесторів та інших покупців; розрахунок витрат на виконання програми приватизації, порядок їх відшкодування та джерела фінансування; прогноз надходження коштів від приватизації та напрями їх використання.

Верховна Рада України щорічно заслуховує і затверджує звіт Фонду державного майна України про виконання Державної програми приватизації.

Способи та порядок приватизації визначаються Державною програмою приватизації залежно від того, до об'єктів якої групи входить підприємство, що приватизується.

Порядок приватизації державного майна передбачає: опублікування списку об'єктів, що підлягають приватизації, у виданнях державних органів приватизації, місцевій пресі; прийняття рішення про приватизацію об'єкта на підставі поданої заяви або виходячи із завдань Державної програми приватизації та створення комісії з приватизації; опублікування інформації про прийняття рішення про приватизацію об'єкта; проведення аудиторської перевірки фінансової звітності підприємства, що приватизується (за винятком об'єктів малої прива-

тизації); затвердження плану приватизації або плану розміщення акцій відкритих акціонерних товариств, створених у процесі приватизації та корпоратизації, та здійснення контролю за їх реалізацією.

Приватизація державного майна може здійснюватися в такий спосіб: продаж частини державного майна кожному громадянину України за приватизаційні папери; продаж об'єктів приватизації на аукціоні за конкурсом; продаж акцій (часток, паїв), що належать державі у господарських товариствах, на аукціоні, за конкурсом, на фондових біржах та іншими способами, що передбачають загальнодоступність та конкуренцію покупців; продаж на конкурсній основі цілісного майнового комплексу державного підприємства, що приватизується, або контрольного пакету акцій відкритого акціонерного товариства; викуп майна державного підприємства згідно з альтернативним планом приватизації та іншими способами, передбаченими державними програмами приватизації.

Глава 25

Управління промисловістю

§ 1. Організаційно-правові засади управління промисловістю

Промисловість — *провідна галузь господарського комплексу держави, яка має за мету добування та переробку природних багатств.* Від стану та розвитку промисловості залежать стан і розвиток інших галузей господарства, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва, а отже, й рівень життя громадян, розвитку суспільства, держави в цілому.

Промисловість підрозділяють на важку (виробництво засобів виробництва) та легку (виробництво предметів споживання), а також на нафтову, вугледобувну, текстильну, харчову та інші види (залежно від кінцевого продукту), які становлять собою підгалузі промисловості. В свою чергу, підгалузі промисловості поділяються на ще більш дрібні — так звані субгалузі промисловості. Наприклад, підгалузь текстильної промисловості поєднує текстильні, швейні та інші підприємства; підгалузь гірничої промисловості — гірничо-добувні, гірничо-збагачувальні, гірничо-металургійні та інші підприємства тощо.

Як об'єкт управління промисловість є досить складною системою, що поєднує різні підгалузі. Галузева організація промисловості

визначає наперед складну структуру органів державного управління в цій галузі, їх різноманітні повноваження.

Правові засади організації та управління промисловістю в Україні відображені в Конституції, законах України «Про підприємництво», «Про підприємства в Україні», «Про промислово-фінансові групи в Україні»¹ та ін., актах Президента України², Кабінету Міністрів України³, відомчих актах⁴.

Управління промисловістю здійснюється за галузевим принципом з урахуванням територіального та міжгалузевого управління. Воно має за мету: координацію та подальший розвиток виробничих сил суспільства і держави; зростання ефективності праці; зниження собівартості продукції; підвищення її якості та конкурентоспроможності на світовому ринку; захист та наповнення внутрішнього ринку вітчизняними товарами, послугами та ін.

Поряд з промисловими підприємствами державного сектору в нових економічних умовах подальшого розвитку набувають промислові підприємства недержавних форм власності: акціонерні, приватні, спільні (в тому числі з міжнародним капіталом) та ін. Державне управління ними має свої, досить істотні відмінності від управління промисловими підприємствами загальнодержавної та комунальної власності і зводиться в основному до впливу на них економічними заходами (податковою, митною, фінансовою політикою та ін.) та контролю за їх діяльністю.

§ 2. Система органів управління промисловістю

Система органів управління промисловістю складається із: промислових міністерств; державних комітетів та відомств, які мають свої промислові об'єкти; управлінь промисловості місцевих дер-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1996. № 23. Ст. 88.

² Див., напр.: Указ Президента України від 7 лютого 1996 р. № 116 «Про структурну перебудову вугільної промисловості» // Уряд. кур'єр. 1996. №27-28. С. 2.

³ Див.: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 1997 р. № 1193 «Про впорядкування торгівлі на ринку окремих видів нафтопродуктів» // Бізнес. 1997. № 46. С. 9.

⁴ Див., напр.: Умови і правила здійснення підприємницької діяльності по виготовленню і реалізації хімічних речовин та контролю за їх дотриманням: Затверджені наказом Міністерства промисловості України від 11 липня 1995 р. № 133 // БНА. 1995. № 12. С. 106; Типовий статут державного підприємства: Затверджений наказом Міністерства економіки України, Мінпраці України, Мінфінансу України, Фонду державного майна від 22 квітня 1993 р. за № 12-30/4 та ін.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

жавних адміністрацій; місцевих рад та їх виконавчих комітетів (з питань, делегованих їм державою); адміністрацій промислових об'єднань та промислових підприємств.

Встановлення засад управління промисловістю в Україні належить до компетенції *Верховної Ради України*, яка визначає державну політику, здійснює законодавче регулювання відносин, що виникають в цій сфері (галузі).

Загальне управління промисловістю в Україні, здійснення державної політики в цьому напрямку покладені на *Кабінет Міністрів України*, який управляє об'єктами державної власності, спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади та ін.

Близькі за обсягом та напрямом діяльності повноваження по управлінню промисловістю має *Рада міністрів АРК* у межах автономії.

Центральне місце серед органів управління промисловістю належить промисловим міністерствам та державним комітетам, на які покладені завдання по безпосередній практичній реалізації державної політики у відповідних галузях. До промислових центральних органів виконавчої влади належать Міністерство палива і енергетики України, Державний комітет промислової політики України та ін. Вони управляють промисловими підприємствами, які входять до відповідної галузі. Слід зазначити, що поділ міністерств та державних комітетів на суто промислові та інші є досить умовним, тому що промислові підприємства мають і деякі інші міністерства та державні комітети, а також недержавні (громадські та ін.) утворення. Це Мінекономіки України, Міністерство транспорту України, різні товариства, об'єднання (профспілкові, релігійні) тощо.

Згідно із Загальним положенням про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади ці органи беруть участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами; розробляють та застосовують механізм реалізації такої політики; забезпечують всебічний розвиток підпорядкованої їм підгалузі; підвищують ефективність виробництва та якість продукції на підпорядкованих їм підприємствах; здійснюють у межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства; розробляють відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізми їх впровадження; затверджують галузеві стандарти та стежать за їх додержанням тощо.

Державний комітет промислової політики України, створений на базі Міністерства промислової політики України, визнається центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення в життя державної політики в галузі воєнно-промислового комплексу, конверсії, машинобудування, металургійної, хімічної, легкої, деревообробної промисловості, виробництва дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та інших галузях промисловості України.

Дежавний комітет промислової політики України відповідно до покладених на нього завдань: бере участь у формуванні та реалізації державної політики у підпорядкованих йому галузях промисловості, розробленні проектів Державного бюджету України, загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку України; розробляє пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів розвитку галузей, прогнозує розвиток у виробничій, науково-технічній, фінансовій, соціальній та інших сферах діяльності; координує діяльність підприємств, що належать до сфери його управління, у реалізації єдиної науково-технічної та інвестиційної політики в інтересах розвитку промислового потенціалу держави; здійснює в межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери його управління; сприяє розвитку нових організаційних форм і структур у промисловому секторі економіки та розробленню механізмів структурної політики на горизонтальному рівні, на основі стимулювання розвитку міжгалузевих зв'язків та фінансово-промислових груп тощо.

До системи органів управління промисловістю входять також *органи міністерств, державних комітетів та відомств на місцях, відповідні управління місцевих (обласних та районних, міських, міст Києва та Севастополя) державних адміністрацій* (наприклад, управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку, управління агропромислового комплексу та ін.), які діють на підставі відповідних положень про них, і *адміністрації державних промислових об'єднань, промислових підприємств*. Це говорить про те, що управління галузями та підгалузями промисловості організується, як правило, за триланковою системою: міністерство — обласне управління — підприємство. У деяких випадках (при управлінні великими промисловими утвореннями — об'єднаннями або при управлінні підприємствами, які мають особливо важливе для господарства чи галузі значення) використовується дволанкова система: міністерство — промислове підприємство або об'єднання. При управлінні невеликими

підприємствами кількість управлінських ланок може зростати.

Безпосереднє керівництво основною виробничою ланкою промисловості — промисловим підприємством здійснює вищий (відносно нього) орган — *адміністрація об'єднання* — для підприємства, яке входить до його складу, або безпосередньо *міністерство* — для об'єднань і деяких важливих підприємств та казенних підприємств, які прямо підпорядковані міністерству.

До ланки управління підприємством, яке розташоване на території АРК, може включатися ще й відповідний керівний орган автономії.

§ 3. Підприємства та їх об'єднання в промисловості. Правове становище їх адміністрації

Промислові підприємства та їх об'єднання — це основні (первинні) ланки промисловості. Вони є безпосередніми виробниками промислової продукції. Їх діяльність поєднує в собі централізоване керівництво та самостійність і ініціативу в прийнятті конкретних рішень в межах своїх повноважень та відповідно до прогнозів економічного і соціального розвитку галузі, установ вищих органів.

Промислове підприємство здійснює будь-які види господарської діяльності, якщо вони не заборонені законодавством України і відповідають цілям, передбаченим статутом підприємства. Держава гарантує додержання прав і законних інтересів підприємства.

Відповідно до форм власності, встановлених законодавством України, в промисловості можуть діяти такі види підприємств:

- приватне підприємство, засноване на власності фізичної особи;
- колективне підприємство, засноване на власності трудового колективу підприємства;
- господарське товариство;
- підприємство, засноване на власності об'єднання громадян;
- комунальне підприємство, засноване на власності відповідної територіальної громади;
- державне підприємство, засноване на державній власності. в тому числі казенне підприємство.

В Україні можуть діяти й інші види та категорії промислових підприємств, в тому числі орендні, створення яких не суперечить законодавчим актам України.

Управління промисловим підприємством здійснюється відповідно до його статуту на основі поєднання прав власника щодо гос-

подарського використання свого майна і принципів самоврядування трудового колективу. Підприємство самостійно визначає структуру управління, встановлює штати.

Власник здійснює свої права по управлінню підприємством безпосередньо або через уповноважені ним органи. Власник або уповноважені ним органи можуть делегувати ці права раді підприємства (правлінню) чи іншому органу, який передбачений статутом підприємства і представляє інтереси власника та трудового колективу.

Найняття (призначення, обрання) керівника підприємства є правом власника (власників) майна підприємства і реалізується безпосередньо або через уповноважені ним органи.

Вищим керівним органом колективного промислового підприємства є загальні збори (конференція) власників майна. Виконавчі функції по управлінню колективним підприємством здійснює правління. Правління підприємства, якщо інше не передбачено статутом, обирається власниками майна на загальних зборах таємним голосуванням на альтернативній основі. Повноваження правління визначаються статутом. Правління обирає із свого складу голову і його заступників або їх роль виконують по чергово всі члени правління.

Адміністрацію промислового підприємства відповідно до принципу єдиначальності очолює його керівник. При найнятті (призначенні, обранні) власником або уповноваженим ним органом керівника підприємства на посаду з ним укладається контракт (договір, угода), в якому визначаються права, строки найняття, обов'язки і відповідальність керівника підприємства перед власником та трудовим колективом, умови його матеріального забезпечення і звільнення з посади з урахуванням гарантій, передбачених контрактом (договором, угодою) та законодавством України.

Керівник підприємства (як правило, це генеральний директор (директор) або начальник, управляючий) самостійно без довіреності діє від імені підприємства, вирішує питання господарської, фінансової, соціальної та інших видів діяльності (за винятком віднесених статутом до компетенції інших органів управління даного підприємства). Його повноваження є похідними від завдань та прав підприємства, яке він очолює. В межах своєї компетенції керівник приймає обов'язкові до виконання накази по підприємству, зараховує до штату та звільняє працівників, застосовує до них заходи заохочення та накладає на них дисциплінарні стягнення. Члени адміністрації підприємства — заступники керівника підприємства, керівники та спеціалісти підрозділів апа-

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

рату управління і структурних підрозділів (виробництв, цехів, відділів, відділень, дільниць та інших аналогічних підрозділів підприємств), а також майстри і старші майстри теж призначаються на посаду і звільняються з посади керівником підприємства.

Повноваження виробничих підрозділів та їх керівників регулюються статутом промислового підприємства, положеннями про них.

Промислові підприємства мають право на добровільних засадах об'єднувати свою виробничу, наукову, комерційну та інші види діяльності, якщо це не суперечить антимонопольному законодавству України, тобто утворювати об'єднання.

Законодавство виділяє такі види об'єднань:

асоціації — договірні об'єднання, створені з метою постійної координації господарської діяльності. Асоціація не має права втручатися у виробничу і комерційну діяльність будь-якого з її учасників;

корпорації — договірні об'єднання, створені на основі поєднання виробничих, наукових та комерційних інтересів, з делегуванням окремих повноважень централізованого регулювання діяльності кожного з учасників;

консорціуми — тимчасові статутні об'єднання промислового і банківського капіталу для досягнення спільної мети;

концерни — статутні об'єднання підприємств промисловості, наукових організацій, транспорту, банків, торгівлі та інших на основі повної фінансової залежності від одного або групи підприємств;

інші промислові об'єднання за галузевим, територіальним та іншими принципами.

До об'єднань підприємств, зареєстрованих в Україні, можуть входити і підприємства інших держав.

Промислове об'єднання є юридичною особою, може мати самостійний і зведений баланси, розрахунковий та інші рахунки в установах банків, печатку з своїм найменуванням і діє на основі договору або статуту, який затверджується його засновником або власником. Підприємства, які входять до складу зазначених організаційних структур, зберігають права юридичної особи. Об'єднання не відповідає за зобов'язаннями підприємств, які входять до його складу, а підприємства не відповідають за зобов'язаннями об'єднання, якщо інше не передбачено установчим договором (статутом). Підприємство при здійсненні господарської та іншої діяльності має право за власною ініціативою приймати будь-які рішення, що не суперечать законодавству України. На підприємства, що входять в об'єднання, та об'єднання поширюється дія Закону України «Про підприємства в Україні».

Безпосереднє управління державним промисловим об'єднанням здійснюється, як правило, адміністрацією головного промислового підприємства, яку очолює генеральний директор (директор, президент). Як і директор промислового підприємства, він діє на підставі принципу єдиноначальності, несе повну відповідальність за діяльність об'єднання. Від імені об'єднання він розпоряджається фінансами, основними та оборотними засобами виробництва, іншим майном об'єднання, представляє його ззовні та ін.

Генеральний директор видає накази, які є правовою формою його діяльності.

До структури апарату виробничого об'єднання входять підрозділи, на які покладено виконання спеціалізованих функцій: фінансовий відділ, планово-економічний відділ (або відділ збуту та постачання продукції, сировини тощо), відділи кадрів, організації труда, технічного контролю, комерційний відділ, відділ по будівництву (реконструкції) та розвитку, бухгалтерія та ін., які очолюють заступники директора (комерційний директор та ін.) або головні спеціалісти (головний бухгалтер, головний інженер та ін.). Повноваження цих підрозділів закріплені у статуті виробничого об'єднання.

Деякі повноваження по управлінню промисловим підприємством держава надає трудовим колективам підприємств. Ці повноваження закріплені в Законі України «Про підприємства в Україні», інших нормативних актах. Так, ст. 15 названого Закону надає право трудовим колективам державного та іншого підприємства, в якому частка держави або місцевої ради у вартості майна складає понад 50 відсотків, розглядати разом із засновником зміни та доповнення до статуту підприємства; разом із засновником підприємства визначати умови наймання керівника; разом з власником вирішувати питання про вступ або вихід із об'єднання підприємств тощо.

§ 4. Місцеве самоврядування і промисловість

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що відносини органів місцевого самоврядування з промисловими підприємствами, які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування. Останні виконують всі функції власника таких підприємств, тобто розпоряджаються їх майном, призна-

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

чають на посаду та звільняють з посади керівників підприємств, визначають стратегічний напрямок розвитку та діяльності підприємств та ін.

Відносини з промисловими підприємствами, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом. З питань здійснення делегованих їм органами виконавчої влади повноважень органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організовувати проведення перевірок на таких промислових підприємствах, передусім з питань додержання земельного, екологічного законодавства та ін.

Органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірній основі кошти промислових підприємств, розташованих на відповідній території, з коштами інших підприємств, установ, організацій, населення, а також бюджетними коштами для будівництва, реконструкції, ремонту та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища; затверджувати для промислових підприємств ліміти викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля; залучати промислові підприємства некомунальної власності до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координувати цю роботу та ін.

§ 5. Державний контроль і нагляд в управлінні промисловістю

Всі підприємства промисловості у встановленому законодавством порядку здійснюють оперативний та бухгалтерський облік своєї діяльності (як господарської, так і іншої), за правильність якого посадові особи цих підприємств несуть передбачену законодавством України дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Державний контроль у промисловості відповідно до чинного законодавства здійснюють перш за все власники цих підприємств. Їх контрольні повноваження закріплені в різних нормативних актах: Законі України «Про підприємства в Україні», положеннях про відповідні міністерства, відомства, державні комітети, актах, що визначають статuti об'єднань, підприємств, та ін. Надгалузевий контроль також здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада мі-

ністрів АРК (на території автономії), управління промисловості місцевих державних адміністрацій.

Державний контроль в промисловості здійснюють і спеціальні контролюючі органи за відповідними напрямками своєї діяльності.

Державна контрольно-ревізійна служба України ревізує і перевіряє правильність ведення грошової та бухгалтерської документації, звіти, кошториси та інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей; стан їх збереження; повноту оприбуткування; правильність витрачання і збереження валютних коштів тощо.

Державна податкова служба України здійснює контроль за додержанням промисловими підприємствами законодавства про податки: за обчисленням і сплатою промисловими підприємствами податків та інших обов'язкових платежів у бюджет; сплатою інших платежів; валютними операціями; порядком розрахунків з споживачами з використанням електронних контрольно-касових апаратів, комп'ютерних систем і товарно-касових книг; наявністю свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності та ліцензій, інших спеціальних дозволів на здійснення окремих видів підприємницької діяльності тощо.

Міністерство екології та природних ресурсів України (в особі своїх спеціалізованих контролюючих органів) контролює додержання промисловими підприємствами природоохоронного законодавства. Посадові особи Державної інспекції України по охороні навколишнього природного середовища та Головної державної інспекції по нагляду за ядерною безпекою України складають протоколи та притягають винних у порушенні природоохоронного законодавства осіб до адміністративної відповідальності.

Міністерство праці та соціальної політики України (далі — Мінпраці України) здійснює контроль за виконанням органами управління промисловістю законодавства про працю, зайнятість і соціальний захист населення та вносить їм пропозиції щодо припинення дії наказів і рішень з цих питань, якщо вони суперечать чинному законодавству, а в необхідних випадках — пропозиції щодо їх скасування.

Мінпраці України здійснює: комплексне управління охороною праці; державний нагляд за додержанням вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, з також за проведенням робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, їх охороною і використанням, переробкою мінеральної сировини; координує роботи з профілактики травма-

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

тизму невиробничого характеру; проводить експертизи проектної документації та видає дозволи на введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств, об'єктів і засобів виробництв тощо.

Для виконання цих завдань посадові особи Мінпраці України: безперешкодно в будь-який час без попереднього повідомлення відвідують підконтрольні підприємства, установи і організації для перевірки додержання законодавства про охорону праці; одержують від власника необхідні пояснення, матеріали та інформацію з цих питань; надають керівникам та посадовим особам підприємств, установ і організацій обов'язкові до виконання розпорядження (приписи) про усунення порушень вимог щодо охорони праці та користування надрами; зупиняють, до усунення порушень вимог щодо охорони праці, експлуатацію підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів і дільниць, робочих місць, механізмів та ін., якщо ці порушення створюють загрозу для життя або здоров'я працюючих; накладають штрафи на підприємства, установи і організації у разі порушення нормативних актів про охорону праці, невиконання розпоряджень посадових осіб органів державного нагляду за охороною праці щодо безпеки, гігієни праці, надр і ведення підривних робіт; контролюють додержання встановленого порядку допуску працівників до роботи; проводять у встановленому порядку технічне розслідування обставин і причин аварій, випадків виробничого травматизму; притягають до адміністративної відповідальності працівників, винних у порушенні нормативно-правових актів про охорону праці, надр і ведення підривних робіт, та ін.

Державна інспекція праці Мінпраці України (далі — державна інспекція) здійснює контроль за додержанням законодавства про працю на промислових підприємствах, в установах і організаціях всіх форм власності з таких основних питань: про трудовий договір і ведення трудових книжок; про робочий час і час відпочинку; про оплату праці, гарантії її компенсації; про укладання та виконання галузевих і регіональних угод, колективних договорів; про трудову дисципліну і матеріальну відповідальність працівників та ін. Для виконання покладених на державну інспекцію завдань їй надані права шляхом проведення планових перевірок підприємств та за дорученнями голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також за пропозицією правоохоронних органів, органів Державної податкової адміністрації, органів місцевого самоврядування, профспілкових та інших об'єднань громадян: контролювати додержання законодавства

про працю на підприємствах, вимагати усунення виявлених порушень; вносити на розгляд власника (керівника) підприємства або уповноваженого ним органу, органів державної виконавчої влади пропозиції, спрямовані на усунення і попередження порушень законодавства про працю, а у необхідних випадках доводити їх до відома органів прокуратури; складати у випадках, передбачених законодавством, протоколи про порушення вимог законодавства про працю, а також розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення відповідно до законодавства та ін.

Важливе місце серед контролюючих органів у промисловій сфері належить *Антимонопольному комітету України*¹ — державному органу, який покликаний забезпечувати відповідно до його компетенції державний контроль за додержанням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємців та споживачів від його порушень, сприяти розвитку добросовісної конкуренції у всіх сферах економіки. Виконуючи ці завдання, Антимонопольний комітет України, його територіальні відділення контролюють додержання антимонопольного законодавства при створенні, реорганізації, ліквідації господарюючих суб'єктів, придбанні часток (акцій, паїв), активів господарських товариств та підприємств, при здійсненні господарської діяльності підприємцями та реалізації повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо підприємців; розглядають справи про порушення антимонопольного законодавства та приймають рішення за результатами їх розгляду в межах своїх повноважень; звертаються до суду чи арбітражного суду з позовами (заявами) у зв'язку з порушенням антимонопольного законодавства; надсилають правоохоронним органам матеріали про порушення законодавства, що містять ознаки злочину; дають рекомендації державним органам щодо здійснення заходів, спрямованих на розвиток підприємництва і конкуренції, тощо.

Державний контроль за діяльністю промислових підприємств здійснюють також інші спеціальні контролюючі органи, а саме органи: державної статистики, Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України, державного контролю за цінами та ін.

Н а г л я д за діяльністю промислових підприємств здійснює прокуратура України. Предметом нагляду з цього питання з її боку є відповідність актів, які видаються органами управління промислов-

¹ Див.: Закон України від 26 листопада 1993 р «Про Антимонопольний комітет України» // Відомості Верхов Рад України. 1993. № 50. Ст. 472.

істю, їх посадовими особами, вимогам Конституції, інших законодавчих актів України.

§ 6. Адміністративна відповідальність за правопорушення в промисловості

Адміністративна відповідальність за правопорушення в промисловості передбачена главою 8 КпАП «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та в галузі використання електричної і теплової енергії», де містяться статті, що встановлюють відповідальність за: порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів з безпечного ведення робіт у галузях промисловості (ст.93); порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про зберігання, використання та облік вибухових матеріалів у галузях промисловості (ст.94); марнотратне витрачання електричної і теплової енергії (ст. 98); порушення Правил охорони електричних мереж напругою понад і до 1000 вольт (ст.ст.99, 100); порушення, зв'язані з використанням газу (ст. 101); невідповідність до роботи резервного паливного господарства (ст. 103) та ін.

Оскільки на промислові підприємства поширюються правила стандартизації, метрології та сертифікації, користування природними ресурсами, охорони природи та ін., то порушення цих правил можуть мати місце і в промисловості. Наприклад, випуск і реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів (ст. 167); випуск у продаж нестандартної продукції (ст. 168); випуск, реалізація продукції (товарів) без сертифіката відповідності (ст.170¹); порушення правил водокористування (ст. 60); недодержання вимог щодо охорони атмосферного повітря при введенні в експлуатацію і експлуатації підприємств і споруд (ст. 79); порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання промислових і побутових відходів (ст. 82) та ін.

Відповідальність за адміністративні правопорушення в промисловості несуть відповідні посадові особи.

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються адміністративними комісіями, органами Мінпраці України, органами охорони водних ресурсів, органами Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України та ін.¹

¹ Перелік і повноваження цих та інших органів адміністративної юрисдикції закріплені в главі 17 КпАП.

Глава 26

Управління сільським господарством

§ 1. Організаційно-правові засади управління агропромисловим комплексом

Сільське господарство (агропромисловий комплекс), яке покликане забезпечувати суспільство продовольством та сировиною для промислового виробництва, охоплює виробництво сільськогосподарської продукції, її заготівлю (закупівлю) та переробку. З урахуванням виняткової значущості цієї сфери для народного господарства вона віднесена до пріоритетних¹.

Пріоритетність соціального розвитку агропромислового комплексу забезпечується державою шляхом різних організаційно-економічних і правових заходів.

На це спрямована концепція Національної програми відродження села на 1995-2005 роки, схвалена постановою Верховної Ради України від 4 лютого 1994 р.² Реалізація завдань цієї концепції вимагає: проведення аграрної реформи; створення економічного механізму ринкового типу; формування багатогалузевої виробничої сфери села на сучасній технологічній основі; удосконалення структури виробництва в агропромисловому комплексі; відновлення родючості землі; раціонального використання природних ресурсів; розроблення системи законодавчих і нормативних актів; відпрацювання державної структури управління розвитком села, виходячи з міжгалузевого характеру проблем, та ін.

Верховна Рада України визначає державну політику в сфері агропромислового комплексу, встановлює правові засади його функціонування, затверджує національні та інші програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку села, встановлює обсяги бюджетного фінансування, напрямки та обсяги інвестиційної політики.

¹ Див.. Закон України від 17 жовтня 1990 р. «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» (в редакції Закону України від 15 травня 1992 р.) // Відомості Верхов Ради України. 1992. № 32. Ст. 453.

² Див.. Відомості Верхов Ради України. 1994. № 23. Ст. 163.

Президент України і Кабінет Міністрів України визначають потребу держави у сільськогосподарській продукції та сировині, здійснюють політику підтримки вітчизняного виробника сільськогосподарської продукції, захисту внутрішнього ринку та ін. Президент України і Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції та бюджетного фінансування створюють, реорганізують та ліквідують центральні та місцеві органи державного управління агропромисловим комплексом. Так, Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. на базі Міністерства агропромислового комплексу України, Державного комітету рибного господарства України, Комітету харчової промисловості України та Комітету з питань садівництва, виноградарства та виноробної промисловості України утворено Міністерство аграрної політики України. Кабінет Міністрів України постановою від 6 липня 1998 р. створив Міжвідомчу комісію з питань регулювання ринку продовольства, цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників¹, а постановою від 18 вересня 1997 р. — Державний лізінговий фонд для технічного переоснащення сільськогосподарства² та ін.

Органи АРК здійснюють правове регулювання відносин у сфері сільськогосподарства, затверджують і реалізують програми з питань соціально-економічного та культурного розвитку агропромислового комплексу і села АРК.

Відповідні функції у сфері управління агропромисловим комплексом виконують на підвідомчій їм території *обласні, районні місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування*. Так, органи місцевого самоврядування вирішують питання передачі земельних ділянок у власність; надання їх у користування, в тому числі на умовах оренди; реєструють права власності, права користування землею і договори на оренду землі, вилучення (викуп) земель, стягнення плати за землю, ведення земельно-кадастрової документації; погоджують будівництво жилих, виробничих, культурно-побутових та інших будівель і споруд на земельних ділянках. Вони також організують та здійснюють державний контроль за додержанням земельного і природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного і місцевого значення, відтворенням лісів, вирішують земельні спори.

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 27. Ст. 1005.

² Див.: Уряд. кур'єр. 1997. № 177-178. С. 7.

§ 2. Система органів управління агропромисловим комплексом та їх компетенція

Систему спеціалізованих органів державного управління агропромисловим комплексом очолює *Міністерство аграрної політики України*.

Міністерство аграрної політики України (далі — Мінагрополітики) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінагрополітики є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, продовольчої безпеки держави, державного управління у сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової промисловості, рибного господарства, переробки сільськогосподарської продукції.

Мінагрополітики у своїй діяльності керується Конституцією, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а також положенням «Про Міністерство аграрної політики України», затвердженим Указом Президента України від 7 червня 2000 р.¹, у межах своїх повноважень організовує виконання актів законодавства і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Основними завданнями Мінагрополітики є: забезпечення реалізації державної аграрної політики, організація розроблення і здійснення заходів щодо гарантування продовольчої безпеки держави; забезпечення здійснення державного управління у галузях агропромислового виробництва; організація і забезпечення проведення аграрної реформи, здійснення її моніторингу, розроблення і реалізація заходів щодо структурної перебудови галузей агропромислового виробництва; участь у реалізації державної політики у сфері підприємництва; участь у формуванні та реалізації соціальної політики у сільській місцевості; координація діяльності органів влади з питань реалізації державної аграрної політики, соціальної політики у сільській місцевості; забезпечення продовольчої безпеки держави; проведення аграрної реформи.

З метою виконання покладених на нього завдань Мінагрополітики: розробляє основні напрями державної політики, стратегію та механізми її реалізації; бере участь у розробленні і реалізації в галузях

¹ Длв · Офіційний вісник України, 2000 № 23. Ст. 933.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

агропромислового виробництва бюджетної, податкової та митної політики; формуванні ринків товарів, матеріальних ресурсів, капіталів і послуг; розробляє та організовує реалізацію державних комплексних і цільових програм (концепцій) розвитку агропромислового комплексу, сприяє спеціалізації, концентрації та інтеграції агропромислового виробництва; бере участь у розробленні державної науково-технічної політики; розробляє і здійснює заходи щодо фінансово-кредитного забезпечення діяльності агропромкомплексу; здійснює ліцензування окремих видів підприємницької діяльності; розробляє системи галузевих стандартів, норм і нормативів, здійснює на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності контроль за їх додержанням; надає підтримку підприємствам агропрома шляхом залучення їх на конкурсних засадах до виконання загальнонаціональних, регіональних, галузевих та інших програм та проєктів, фінансування виконання яких передбачено Державним бюджетом України; бере участь у проведенні земельної реформи, моніторингу земель сільськогосподарського призначення та відновленні їх продуктивної цінності; у реформуванні майнових і земельних відносин у цій сфері та ін.

Крім цього, Мінагрополітики організовує та здійснює державний контроль та нагляд за дотриманням вимог законодавства у процесі експлуатації природоохоронних об'єктів, раціонального використання лісових, водних та інших природних ресурсів; сприяє додержанню та вдосконаленню законодавства з питань, що належать до його відання.

Важливі функції виконує *Державний департамент ветеринарної медицини*. Він здійснює державну політику в галузі ветеринарної медицини, охороняє територію України від занесення карантинних хвороб тварин, здійснює контроль за експортом та імпортом тварин, продуктів та сировини тваринного і рослинного походження, виробництвом харчових продуктів з метою захисту населення від хвороб, спільних для тварин і людей, охороняє довкілля. Державний департамент здійснює управління ветеринарною медициною, є юридичною особою, очолюється Головним державним інспектором ветеринарної медицини України — Головою департаменту. Він та його заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України.

Керівництво ветеринарною медициною в АРК, областях, містах Києві та Севастополі здійснюють відповідно управління державної ветеринарної медицини АРК, обласні, Київське та Севастопільське міські управління державної ветеринарної медицини.

Керівництво ветеринарною медициною в районах, містах здійснюють відповідно районні, міські управління державної ветеринарної медицини.

Регіональні служби державного ветеринарного контролю на державному кордоні та транспорті очолюють начальники, які призначаються на посаду та звільняються з посади Державним департаментом ветеринарної медицини.

Керівники державних органів управління ветеринарної медицини одночасно є головними державними інспекторами ветеринарної медицини відповідних адміністративно-територіальних одиниць та служб.

У галузі карантину рослин державне управління здійснює *Головна державна інспекція з карантину рослин України* з центральною науково-дослідною карантинною лабораторією і центральним фумігаційним загonom. Їй підпорядковані державні інспекції з карантину рослин АРК, прикордонні обласні або обласні і міські інспекції з карантину рослин, пункти карантину рослин при морських і річкових портах (на пристанях), на залізничних станціях і в аеропортах, на підприємствах поштового зв'язку, автовокзалах, пунктах пропуску на державному кордоні України, лабораторії та обласні фумігаційні загони. У разі необхідності пункти карантину рослин можуть створюватися на інших об'єктах.

Основними завданнями цих органів є: охорона території країни від занесення або самостійного проникнення з-за кордону або з карантинної зони карантинних об'єктів; своєчасне виявлення, локалізація і ліквідація карантинних об'єктів, а також запобігання їх проникненню в регіони країни, де вони відсутні; здійснення державного фітосанітарного контролю.

У межах своїх повноважень на основі виконання актів законодавства Мінагрополітики видає накази, організує і контролює їх виконання. Рішення, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Місцевими органами управління в аграрній сфері є Головні управління сільського господарства і продовольства обласної, управління сільського господарства і продовольства Севастопольської міської, управління (відділ) сільського господарства районної державної адміністрації¹.

¹ Див. Офіційний вісник України. 2000. № 42. Ст. 1786.

Державну політику в галузі земельних відносин здійснює *Державний комітет України по земельних ресурсах*, який підпорядковується Кабінету Міністрів України і входить до складу агропромислового комплексу¹. Він у межах своєї компетенції здійснює державне управління земельними ресурсами, спрямовує діяльність підпорядкованих йому державних органів земельних ресурсів на проведення земельної реформи, забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів.

З метою вдосконалення продовольчого ринку та регулювання на економічних засадах взаємовідносин між сільським господарством і галузями, що його обслуговують, забезпечення підтримки реалізаційних цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників Кабінетом Міністрів України створені Державна комісія з питань організації біржового сільськогосподарського ринку², Міжвідомча комісія з питань регулювання ринку продовольства, цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників та регіональні комісії з питань регулювання місцевих ринків продовольства, цін і доходів сільськогосподарських виробників³.

§ 3. Підприємства в сільському господарстві

Безпосередню діяльність у сфері виробництва, заготівлі і переробки сільськогосподарської продукції та сировини здійснюють різні державні, колективні, приватні підприємства та організації, кооперативи, товариства та громадяни.

Особливості створення і діяльності суб'єктів у сфері сільськогосподарства визначають закони України від 14 лютого 1992 р. «Про колективне сільськогосподарське підприємство»⁴, від 20 грудня 1991 р. «Про селянське (фермерське) господарство» (в редакції від 22 червня 1993 р.⁵).

Відповідно до цих законів *колективним сільськогосподарським підприємством* (далі — КСП) є добровільне об'єднання громадян у

¹ Див.: Офіційний вісник України. 2000. № 33. Ст. 1401.

² Див.: Положення про Державну комісію з питань організації біржового сільськогосподарського ринку // Державний інформаційний бюлетень «Про приватизацію». 1996. № 9. Ст. 49.

³ Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 27. Ст. 1005.

⁴ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 20. Ст. 272.

⁵ Див.: Там само. 1993. №32. Ст. 34.

самостійне підприємство для спільного виробництва сільськогосподарської продукції та товарів, яке діє на засадах підприємництва та самоврядування. КСП створюються за бажанням громадян на добровільних засадах на їх загальних зборах, вважаються створеними і набувають прав юридичної особи з дня їх державної реєстрації.

Селянське (фермерське) господарство є формою підприємництва громадян України, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, займатися її переробкою та реалізацією.

Членами селянського (фермерського) господарства можуть бути подружжя, їх батьки, діти, які досягли шістнадцятирічного віку, та інші родичі, які об'єдналися для роботи в цьому господарстві. Членами такого господарства не можуть бути особи, в тому числі родичі, які працюють у ньому за трудовим договором (контрактом, угодою). Селянське (фермерське) господарство може бути створено однією особою.

Державна реєстрація селянського (фермерського) господарства здійснюється після одержання Державного акта на право приватної власності на землю, Державного акта на право постійного користування землею або укладення договору на тимчасове користування землею, в тому числі на умовах оренди, у відповідній раді, що передала у власність чи надала у користування земельну ділянку.

Суб'єкти підприємницької діяльності, які здійснюють свою діяльність у сфері сільського господарства, є рівними у своїх правах. Держава гарантує додержання і захист майнових та інших прав і законних інтересів таких суб'єктів, створює пільгові умови для їх кредитування, оподаткування, страхування, матеріально-технічного постачання. Втручання в господарську або іншу діяльність селянського (фермерського) господарства з боку державних чи інших органів, а також посадових осіб не допускається, але це не обмежує права уповноважених державних органів щодо здійснення контролю за діяльністю цих суб'єктів.

Останнім часом на підставі Указу Президента України від 3 грудня 1999 р. «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» КСП реформуються на основі приватної власності на землю та майно шляхом забезпечення всім членам КСП права вільного виходу з цих підприємств із земельними частками (паями) і майновими паями та створення на їх основі приватних (приватно-орендних) підприємств, селянських (фермерських) господарств, господарських товариств, сільськогосподарських кооперативів, інших суб'єктів господарювання, заснованих на приватній

власності. При цьому передбачається збереження, по можливості цілісності господарського використання приватними формуваннями землі та майна колишніх КСП на основі оренди земельних часток (паїв) і майнових паїв у груп власників цих часток, паїв¹.

§ 4. Державний контроль в агропромисловому комплексі

Крім функцій управління агропромисловим комплексом держава здійснює також функції контролю за додержанням чинного законодавства в цій сфері через відповідні структурні підрозділи

Інспекції заготівель і якості сільськогосподарської продукції обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації згідно з Типовим положенням про них від 12 січня 1996 р.² межах своєї компетенції сприяють проведенню державної політики з питань заготівель і якості сільськогосподарської продукції, здійснюють державний нагляд за додержанням товаровиробниками, заготівельними організаціями, підприємствами, господарствами стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з якістю і сертифікацією сільськогосподарської продукції. Відповідно до покладених на них завдань такі інспекції контролюють правильність приймання і визначення заготівельними підприємствами і організаціями якості сільськогосподарської продукції; додержання правил її зберігання; проведення своєчасних розрахунків за неї; цільове використання фінансових і матеріально-технічних ресурсів, що виділяються для стимулювання сільськогосподарських виробників за продаж державні ресурси продукцію, а також наглядають за якістю і екологічною чистотою продукції, що реалізується на внутрішньому зовнішньому ринках.

Державні інспектори заготівель і якості сільськогосподарської продукції мають право: здійснювати перевірки додержання сільськогосподарськими виробниками, заготівельними підприємствами організаціями незалежно від форм власності стандартів, технічних умов та інших нормативних документів у процесі заготівлі, торгівлі відвантаження, зберігання продукції та проведення розрахунків за неї; давати їх керівникам обов'язкові до виконання розпорядження про усунення виявлених порушень; відбирати безоплатно у виробників

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1999. № 49. Ст. 2400.

² Див.: ЗПУ України. 1996. № 5. Ст. 172.

ників, заготівельних і збутових підприємств і організацій незалежно від форм власності зразки сільськогосподарської продукції для перевірки; забороняти здавання-приймання та відвантаження такої продукції, якщо вона не відповідає вимогам стандартів, технічних умов та інших нормативних документів.

Інспекції державного технічного нагляду обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації відповідно до Типового положення про них від 12 січня 1996 р.¹ реалізують державну політику в здійсненні нагляду за додержанням правил технічної експлуатації, ремонту і вибракування сільськогосподарських машин підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами, правил транспортування та зберігання нафтопродуктів на підприємствах і в організаціях агропромислового комплексу.

Інженери-інспектори таких інспекцій мають право: безперешкодно відвідувати підприємства та організації для проведення перевірок; вимагати зупинення тракторів та самохідних машин для перевірки їх технічного стану; перевіряти наявність у трактористів-машиністів посвідчення тракториста-машиніста і реєстраційного документа; направляти на позачерговий медичний огляд трактористів-машиністів. Крім того, вони можуть заборонити експлуатацію сільськогосподарських машин, робити попередження трактористам-машиністам у вигляді компостерної просічки в талоні попереджень, позбавляти їх права управляти сільськогосподарськими машинами.

Державний ветеринарний контроль відповідно до Закону України від 25 червня 1992 р. «Про ветеринарну медицину»² становить собою сукупність організаційних та правових заходів, спрямованих на додержання юридичними і фізичними особами законодавства про ветеринарну медицину.

Організація та здійснення державного ветеринарного контролю покладаються на головних державних інспекторів ветеринарної медицини, їх заступників та державних інспекторів ветеринарної медицини.

Головний державний інспектор ветеринарної медицини України, головні державні інспектори ветеринарної медицини АРК, областей, міст Києва та Севастополя, районів, міст, регіональних служб державного ветеринарного контролю на державному кордоні та транспорті координують діяльність всіх служб ветеринарної медицини, підпри-

¹ Див.: ЗПУ України 1996. № 5. Ст. 170.

² Див.: Відомості Верхов Рад України 1992. № 36. Ст. 531

емств, установ і організацій незалежно від форм власності, а також юридичних і фізичних осіб, які здійснюють ветеринарну практику.

Посадові особи, які здійснюють державний ветеринарний контроль, зобов'язані у разі виявлення вогнищ гострих інфекційних захворювань або масових отруєнь тварин упродовж доби внести до відповідного органу виконавчої влади подання про встановлення особливого режиму та правил, виконання яких забезпечуватиме нерозповсюдження збудників інфекційних хвороб, екологічне благополуччя продуктів і сировини тваринного походження, охорону довкілля. Такі особи мають право: безперешкодно відвідувати підконтрольні об'єкти на відповідній території; одержувати інформацію; давати обов'язкові до виконання розпорядження про здійснення протиепідемічних і ветеринарно-санітарних заходів; у разі наявності заразних хвороб чи виникнення підозри на наявність особливо небезпечного захворювання тварин давати розпорядження про забій тварин, знезараження продуктів і сировини тваринного походження, їх переробку чи утилізацію; забороняти реалізацію таких продуктів та сировини; обмежувати, тимчасово припиняти або забороняти будівництво, реконструкцію тваринницьких будівель, м'ясо- і молокопереробних підприємств та інших об'єктів, що не відповідають ветеринарно-санітарним вимогам; тимчасово припиняти або скасовувати дію дозволів (ліцензій) на здійснення підприємницької ветеринарної практики, виготовлення і реалізацію ветеринарних препаратів; обмежувати, тимчасово забороняти чи припиняти діяльність підприємств, установ і організацій у разі порушення ними ветеринарно-санітарних норм, правил, а також накладати адміністративні стягнення.

Пропуск через митний кордон України тварин, продуктів тваринного походження, кормів тваринного та рослинного походження, кормових добавок, штампів мікроорганізмів, засобів захисту тварин, засобів ветеринарної медицини, а також предметів і матеріалів, які можуть бути носіями збудників інфекційних захворювань тварин, та інших вантажів дозволяється тільки після проходження обов'язкового ветеринарного контролю, який здійснюють регіональні служби державного ветеринарного контролю на державному кордоні та транспорті.

Згідно з Законом України від 30 червня 1993 р. «Про карантин рослин»¹ центральним державним органом з карантину рослин є *Головна державна інспекція з карантину рослин України* з централь-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1993. № 34. Ст. 352.

ною науково-дослідною карантинною лабораторією і центральним фумігаційним загоном. Прикордонні державні інспекції з карантину рослин АРК, прикордонних обласних або обласні і міські інспекції з карантину рослин здійснюють державний фітосанітарний контроль: за виробництвом, заготівлею, транспортуванням, збереженням, переробкою, використанням і реалізацією насіння, рослин і продукції рослинного походження, що експортуються або імпортуються; за проведенням карантинних заходів підприємствами, установами, організаціями та громадянами; за діяльністю інтродукційно-карантинних розсадників, державних сортодільниць, оранжерей і теплиць, що проводять карантинну перевірку насіння рослин та садівного матеріалу, завезених з-за кордону.

§ 5. Адміністративна відповідальність за правопорушення в агропромисловому комплексі

Відносно фізичних осіб (громадян, посадових осіб) у сфері агропромислового комплексу КпАП України передбачена адміністративна відповідальність за такі адміністративні правопорушення: потрава посівів, зіпсуванні або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень колгоспів, радгоспів та інших державних і громадських господарств (ст.104); порушення правил щодо боротьби з карантинними шкідниками і хворобами рослин та бур'янами (ст. 105); вивезення матеріалів, що не пройшли карантинну перевірку або відповідну обробку (ст.106); невжиття заходів щодо забезпечення охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць їх зберігання та переробки (ст. 106¹); незаконні посів та вирощування снотворного маку чи конопель (ст. 106²); порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог (ст.107); грубе порушення механізаторами правил технічної експлуатації сільськогосподарських машин і техніки безпеки (ст.108).

Крім цього, встановлена адміністративна відповідальність за псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст.52), порушення правил використання земель (ст. 53), самовільне зайняття земельної ділянки (ст.53¹), несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54), самовільне відхилення від проектів внутрігосподарського землеустрою (ст. 55), а також за порушення інших вимог природоохоронного законодавства.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

Справи про адміністративні правопорушення в агропромисловому комплексі розглядають адміністративні комісії при виконкомх районних міських, районних у містах рад (ст.ст. 104-105), районні (міські) суди (суди) (ч.1 ст. 106¹), органи внутрішніх справ (ч. 2 ст. 106¹, ч. 2 ст. 106²), органи державного ветеринарного контролю (ст. 107), органи державної служби з карантину рослин (ст.ст. 105, 106), органи по земельних ресурсах (ст.ст. 52-56), органи державного сільськогосподарського технічного нагляду (ст. 108).

Законом України від 5 грудня 1996 р. «Про відповідальність підприємств, установ і організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину»¹ відносно юридичних осіб (підприємств, установ, організацій) незалежно від форм власності діяльність яких пов'язана з вирощуванням та заготівлею тварин, виробництвом, переробкою, зберіганням, транспортуванням і реалізацією тварин та іншими видами діяльності, встановлена відповідальність у вигляді штрафу за: порушення ветеринарних норм і правил, зоогігієнічних нормативів; порушення правил щодо карантину тварин або інших карантинних обмежень; переміщення через державний кордон без обов'язкового проведення ветеринарно-санітарної експертизи підконтрольних ветеринарному нагляду вантажів реалізацію ввезених на територію України продуктів та сировин тваринного походження, кормів для тварин, які не пройшли в Україні ветеринарно-санітарної експертизи; реалізацію на території України засобів захисту тварин, засобів ветеринарної медицини, не зареєстрованих в Україні, та ін. При цьому сплата штрафів не звільняє підприємство від усунення допущених порушень і відшкодування завданих збитків у порядку, встановленому законодавством.

Справи про ці правопорушення розглядають Державний департамент ветеринарної медицини, управління державної ветеринарної медицини АРК, областей, міст Києва та Севастополя, районів, міст.

На підприємств, винних у порушенні карантинних вимог щодо вивезення з карантинних зон або ввезення з-за кордону підкарантинних матеріалів, за поданням головних державних інспекторів з карантину рослин накладається штраф у судовому порядку (ст. 16 Закону України «Про карантин рослин»).

Згідно з ч. 2 Закону України від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»² (в р

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1997. № 7. Ст. 58

² Див.: Там само. 1994. № 27. Ст. 218.

дакції від 17 грудня 1996 р.) до підприємств, підприємців, установ, організацій за випуск, реалізацію продукції, яка внаслідок порушення вимог стандартів, санітарних норм є небезпечною для життя і здоров'я людей; ухилення від пред'явлення посадовим особам державної санітарно-епідеміологічної служби продукції, яка підлягає контролю, можуть застосовуватися штрафні санкції.

Постанови про накладення штрафу та застосування фінансової санкції за порушення санітарного законодавства виносяться на підставі протоколу про порушення санітарних норм, які складають головні державні санітарні лікарі та їх заступники органів державного санітарного нагляду.

Глава 27

Управління будівництвом і житлово-комунальним господарством

§ 1. Організаційно-правові засади управління будівництвом і житлово-комунальним господарством

Державне управління будівництвом і житлово-комунальним господарством здійснюється в межах єдиної галузевої системи з урахуванням загальнодержавних інтересів, інтересів регіонів та місцевого самоврядування, що пов'язано з розмежуванням державної власності (на загальнодержавну і місцеву) і закріпленням за органами місцевого самоврядування об'єктів будівельного комплексу і житлово-комунального господарства. В діяльності по здійсненню управління сферами, що аналізуються, в нинішніх умовах господарювання відповідні органи реалізують свої функції переважно шляхом координаційних, дозвільних, контрольних-наглядових повноважень. Слід урахувати також те, що в управлінні будівництвом і житлово-комунальним господарством переплітаються інтереси не тільки органів, які безпосередньо вирішують ці питання, а й інших, оскільки всі органи державного управління, органи місцевого самоврядування, господарюючі та інші суб'єкти ведуть будівельні роботи, а житлово-комуналь-

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

не господарство в переважній більшості передано в підпорядкування місцевим ланкам виконавчої системи та системи самоуправління.

Управління будівництвом і житлово-комунальним господарством охоплює дві важливі складові частини економіки України: будівництво і житлову сферу.

Будівництво є галуззю матеріального виробництва, яка забезпечує створення і реконструкцію об'єктів виробничого, комунально-побутового, соціально-культурного та житлового призначення.

Управління будівництвом охоплює проведення єдиної технічної політики в галузі, планування і розробку організаційно-правових засад проектування і будівництва, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення, нормування, роботу з кадрами, організацію техніки безпеки та охорону праці, проведення заходів щодо підвищення якості архітектурних і будівельних робіт, здійснення контролю за додержанням будівельних правил, норм і стандартів та ін.

Основними завданнями в галузі будівництва в сучасних умовах є докорінна зміна інвестиційної політики, значне скорочення кількості одночасно споруджуваних об'єктів, істотне зменшення рівня незавершеного будівництва, розвиток малих і середніх населених пунктів.

Житлова сфера включає до себе управління житловим фондом і об'єктами комунального господарства, їх утримання, будівництво та ремонт.

Житловий фонд — це сукупність жилих будинків, а також жилих приміщень незалежно від форм власності. Він складається із державного житлового фонду, громадського житлового фонду, фонду житлово-будівельних кооперативів та приватного житлового фонду.

Комунальне господарство поділяється на такі групи об'єктів: а) санітарно-технічні (водоводи, каналізація, підприємства по очищенню міст); б) енергетичні (електростанції, котельні теплові, електричні і газові мережі); в) транспортні (тролейбуси трамваї); г) об'єкти зовнішнього благоустрою (шляховоди, зелені насадження, мостові, набережні та ін.).

Відповідно до Концепції державної житлової політики, схваленої постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 р.¹, спорудження, реконструкція та утримання житла є одним з пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку країни, важливим фактором зниження соціальної напруженості в суспільстві.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1995. № 27. Ст. 200.

Органи управління житлово-комунальним господарством організують виконання програм розвитку галузі, забезпечують діяльність житлово-комунальних об'єктів, підбір та розстановку кадрів, проводять єдину технічну політику, здійснюють заходи щодо вдосконалення комунального обслуговування населення, промислових та соціально-культурних об'єктів, розробку і організаційне забезпечення управлінських рішень.

Особливістю управління житлово-комунальним господарством є те, що значні повноваження по управлінню цією галуззю мають місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які, в свою чергу, приймають регіональні програми розвитку підприємств галузі і організують їх виконання. Слід відзначити, що поступово, в міру продовження економічних реформ, здійснюватиметься перерозподіл функцій між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями у сфері будівництва, реконструкції та утримання житла з метою їх децентралізації.

Правові та організаційні засади управління будівництвом і житлово-комунальним господарством закріплені в низці актів, серед яких головними є закони України від 16 листопада 1992 р. «Про основи містобудування»¹ та від 20 травня 1999 р. «Про архітектурну діяльність»², а також Указ Президента України від 13 травня 1997 р. «Про пріоритетні завдання в сфері містобудування»³.

§ 2. Система органів управління будівництвом і житлово-комунальним господарством

Центральним органом державного управління будівництвом і житлово-комунальним господарством є *Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України* (далі — Держбуд України). Він діє на підставі Положення про нього, затвердженого Указом Президента України від 9 грудня 1997 р.⁴

Держбуд України є центральним органом виконавчої влади, який бере участь у формуванні державної житлової політики, державної науково-технічної та економічної політики у сфері містобудування, будівництва та комунального господарства і забезпечує проведення її в життя.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 52. Ст. 683.

² Див.: Там само. 1999. № 31. Ст. 246.

³ Див.: Уряд. кур'єр. 1997. 25 трав.

⁴ Див.: Офіційний вісник України. 1997. № 50. Ст. 42.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

Основними завданнями Держбуду України є: забезпечення проведення реформ у підвідомчих йому галузях господарства; забезпечення в них розроблення та реалізації заходів щодо енерго- та ресурсозбереження; впровадження екологічно безпечних технологій; здійснення заходів щодо комплексного планування територій, поліпшення архітектурно-планувального та інженерно-технічного рівня забудови населених пунктів, будинків і споруд; здійснення заходів щодо підвищення техніко-економічного рівня галузі будівництва та промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства та міського електротранспорту; організація роботи по стандартизації та ін.

Відповідно до покладених на нього завдань Держбуд України: забезпечує розроблення, затвердження, видання і контроль за дотриманням державних стандартів, норм і правил; бере участь у розробленні, затвердженні та реалізації містобудівної документації; здійснює координацію та нормативно-методичне забезпечення діяльності місцевих органів містобудування і архітектури, капітального будівництва, житлово-комунального господарства, інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю, бюро технічної інвентаризації та ін.; бере участь у розробленні та реалізації заходів, спрямованих на проведення економічних реформ, демонополізації, приватизації в галузі, забезпеченні післяприватизаційної підтримки приватизованих підприємств; видає спеціальні дозволи (ліцензії) на здійснення окремих видів підприємницької діяльності; здійснює відповідно до законодавства України функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його відання.

Для успішного здійснення покладених на нього завдань і функцій Держбуду України надані досить широкі повноваження щодо організаційного забезпечення роботи. Він має право: одержувати від інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи та матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань, скликати у встановленому порядку наради з питань, що належать до його відання; залучати спеціалістів центральних та інших органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, за погодженням з їх керівниками, для розгляду питань, що належать до його компетенції; притягати до дисциплінарної відповідальності керівників підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його відання.

Держбуд України у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організує та систематично

Управління будівництвом і житлово-комунальним господарством

контролює їх виконання; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його відання; розробляє пропозиції про його вдосконалення та у встановленому порядку вносить їх на розгляд Президенту України та Кабінету Міністрів України.

Структуру Держбуду України складають Голова Держбуду України, його заступники, управління (зокрема, науково-технічного забезпечення, житлової політики, економіки житлово-комунального господарства, підвідомчих організацій) та відділи (житлового господарства, міського електротранспорту, комунальної енергетики, благоустрою та комунального обслуговування та ін.).

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Держбуду України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у ньому діє колегія у складі Голови Держбуду України (голова колегії), заступників Голови за посадою, а також інших керівних працівників Держбуду України.

Управління будівництвом і житлово-комунальним господарством на місцях покладено на *відповідні управління та відділи місцевих державних адміністрацій*. Так, при обласних державних адміністраціях діють управління містобудування та архітектури, управління житлово-комунального господарства та управління капітального будівництва, а в районних державних адміністраціях функцію управління забезпечують відділи містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства. Ці органи утворюються і діють відповідно до положень, затверджених Кабінетом Міністрів України¹. Вони здійснюють керівництво дорученими їм сферами будівництва і житлово-комунального господарства, несуть відповідальність за їх розвиток на підвідомчій їм території, координують діяльність підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління відповідної місцевої державної адміністрації.

Держбуд України спрямовує і координує діяльність місцевих органів виконавчої влади в галузі будівництва і житлово-комунального господарства, а також сприяє органам місцевого самоврядування — радам та їх виконавчим органам у здійсненні ними повноважень у підвідомчій галузі.

¹ Див., напр.: Типове положення про управління житлово-комунального господарства обласної державної адміністрації: Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1995 р. // ЗПУ України 1996. № 4. Ст. 133.

§ 3. Місцеве самоврядування, будівництво та житлово-комунальне господарство

Реформування будівельного комплексу і житлово-комунального господарства потребує не тільки координації зусиль багатьох міністерств та відомств, а й перенесення центра ваги реалізації проблем на місця. У зв'язку з цим великого значення набуває діяльність органів місцевого самоврядування, які мають значні повноваження у галузі житлово-комунального господарства і будівництва.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування мають такі власні (самоврядні) повноваження у галузі житлово-комунального господарства: управління об'єктами житлово-комунального господарства, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації; облік громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов; сприяння розширенню житлового будівництва, надання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, одержанні кредитів та субсидій для будівництва чи придбання житла; надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті; реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів та об'єднань співвласників багатоквартирних будинків; організація благоустрою населених пунктів та ін.

Поряд з власними повноваженнями органи місцевого самоврядування мають і делеговані їм повноваження в галузі житлово-комунального господарства. Серед основних з них слід назвати: здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства; облік відповідно до закону житлового фонду, здійснення контролю за його використанням; здійснення контролю за станом квартирної обліку та додержанням житлового законодавства на підприємствах, в установах і організаціях, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності; видача ордерів на заселення жилої площі в будинках державних та комунальних організацій; облік та реєстрація відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності.

У галузі будівництва органи місцевого самоврядування мають як власні, так і делеговані повноваження. Серед їх власних повнова-

жень основними є: організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів комунального господарства і соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення; розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій щодо планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території; підготовка і затвердження відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації; координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів; надання відповідно до законодавства дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності.

До делегованих повноважень органів місцевого самоврядування законодавство відносить організацію роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів: прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; здійснення у встановленому порядку державного контролю за додержанням законодавства, положень затвердженої містобудівної документації; вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування та ін.

§ 4. Державний контроль в будівництві і житлово-комунальному господарстві

Однією з основних функцій Держбуду України та його органів на місцях є організація і забезпечення державного архітектурно-будівельного контролю та контролю за технічним станом житлового фонду і об'єктів комунального призначення незалежно від форм власності.

Державний архітектурно-будівельний контроль — це сукупність організаційно-технічних і правових заходів, спрямованих на забезпечення додержання законодавства, державних стандартів, норм і правил, архітектурних вимог і технічних умов, а також положень затвердженої містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів, місцевих правил забудови населених пунктів усіма суб'єктами містобудівної діяльності. Його здійснення є одним із чинників поліпшення якості будівництва, забезпечення експлуатаційної надійності будинків і споруд, захисту прав споживачів будівельної продукції.

Безпосередньо державний архітектурно-будівельний контроль здійснюють *Державна архітектурно-будівельна інспекція у складі*

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

Держбуду України та інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у складі місцевих органів містобудування і архітектури. Ці інспекції діють згідно з Положенням про державний архітектурно-будівельний контроль, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 р. (в редакції від 7 квітня 1995 р.¹).

Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю видають забудовникам дозволи на виконання робіт з будівництва, реконструкції, реставрації та капітального ремонту; беруть участь у роботі комісій з прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, а також у розслідуванні причин аварій на будівництві; здійснюють вибіркові перевірки; розглядають справи про правопорушення у сфері містобудування; аналізують і узагальнюють матеріали контролю; готують пропозиції відповідним органам щодо вдосконалення державних стандартів, норм і правил.

Посадові особи інспекцій мають право: безперешкодно входити на будівництво об'єктів і підприємств, що виготовляють будівельні матеріали, вироби і конструкції, незалежно від форм власності; зупиняти будівельні роботи, які не відповідають вимогам законодавства, державних стандартів, норм і правил або здійснюються без дозволу на їх виконання; вносити подання відповідним органам про анулювання або призупинення дії ліцензії на право здійснення спеціальних видів робіт у проектуванні та будівництві; складати протоколи про правопорушення у сфері містобудування та накладати штрафи відповідно до чинного законодавства.

Контроль за технічним станом житлового фонду і об'єктів комунального призначення здійснюють посадові особи управлінь і відділів житлово-комунального господарства місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Вони мають право: проводити обстеження і перевірки підконтрольних об'єктів; давати приписи власникам та користувачам про усунення виявлених порушень; вносити пропозиції щодо притягнення винних до адміністративної відповідальності та ін.

З метою посилення контролю за технічним станом міського електротранспорту в Держбуді України створені та діють Головна державна технічна інспекція, а також державні регіональні технічні інспекції у містах. Здійснюючи постійний державний контроль за технічним станом міськелектропобудови, посадові особи цих

¹ Див.: ЗПУ України. 1995. № 7. Ст. 166.

інспекцій мають право застосовувати як адміністративно-попереджувальні заходи, так і заходи адміністративного припинення.

§ 5. Адміністративна відповідальність за правопорушення в будівництві і житлово-комунальному господарстві

Адміністративна відповідальність у галузі будівництва настає за: недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва (ст. 96 КпАП); самовільне будівництво будинків або споруд (ст. 97 КпАП); порушення правил будівництва літніх садових будиночків, а також організації і ведення колективного садівництва (ст. 97¹ КпАП).

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються інспекціями державного архітектурно-будівельного контролю та адміністративними комісіями.

Суб'єктами адміністративної відповідальності за правопорушення у галузі будівництва можуть бути як громадяни, так і посадові особи. Крім них, згідно з Законом України від 14 жовтня 1994 р. «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ і організацій за правопорушення у сфері містобудування»¹ відповідальність у цій галузі несуть також юридичні особи. Закон встановив відповідальність останніх у вигляді накладення штрафу за деякі правопорушення, зокрема, за проведення будівельних робіт без дозволу на їх виконання або без затвердженої проектної документації; передачу у виробництво проектної документації, що не відповідає державним стандартам, нормам і правилам, технічним умовам або затвердженій містобудівній документації; прийняття в експлуатацію об'єктів, зведених з порушеннями законодавства, а так само місцевих правил забудови населених пунктів або проектних рішень та ін.

Справи про правопорушення у сфері містобудування розглядають інспекції державного архітектурно-будівельного контролю.

У галузі житлово-комунального господарства адміністративна відповідальність згідно з КпАП настає за порушення порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень (ст. 149); порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями (ст. 150); самоправ-

¹ Див.. Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 46 Ст 411.

не зайняття жилого приміщення (ст. 151). Адміністративними правопорушеннями визнаються також порушення правил благоустрою територій міст та інших населених пунктів (ст. 152); знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озелення населених пунктів (ст. 153); порушення правил тримання собак і котів (ст. 154).

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються адміністративними комісіями, виконавчими комітетами селищних, сільських рад та органами Міністерства екології та природних ресурсів України.

Глава 28

Управління комунікаціями

§ 1. Організаційно-правові засади управління комунікаціями

У широкому плані під управлінням комунікаціями розуміють *управління транспортом, зв'язком, мережами і системами паливного, енергетичного та водного постачання*, тобто управління всіма галузями господарства, що обслуговують сфери виробництва (промисловість, агропромисловий комплекс та ін.) та життєдіяльність людей, але не створюють матеріальних цінностей.

Термін «комунікації» означає шляхи сполучення, сукупність всіх видів шляхів сполучення, які підготовлені та влаштовані таким чином, щоб забезпечувати процес переміщення людей та вантажів різного призначення, і є складовою частиною кожного виду транспорту. Регулювання діяльності транспорту і зв'язку належить до різних галузей права: адміністративного, цивільного, фінансового та ін.

Управління транспортом і зв'язком регулюється законами, кодексами, статутами, положеннями про окремі види транспорту і зв'язку. Організаційно-правові, економічні засади діяльності транспорту визначаються Законом України від 10 листопада 1994 р. «Про транспорт»¹.

Транспорт України покликаний задовольняти потреби населення і суспільного виробництва в перевезеннях. Метою державного управління в галузі транспорту є: своєчасне, повне і якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та

¹ Див.: Відомості Верхов Рад України. 1994. № 51. Ст. 446.

потреб оборони держави; захист їх прав під час транспортного обслуговування; безпечне функціонування транспорту; додержання необхідних темпів і пропорцій та ін.

В Україні діє єдина транспортна система, яка повинна відповідати вимогам суспільного виробництва і національної безпеки, мати розгалужену інфраструктуру, забезпечувати зовнішньоекономічні зв'язки України.

До єдиної транспортної системи належать: транспорт загального користування (залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міський електротранспорт і метрополітен); промисловий залізничний транспорт; відомчий транспорт; трубопровідний транспорт; шляхи сполучення загального користування.

Правовий статус залізничного транспорту визначається Законом України від 4 липня 1996 р. «Про залізничний транспорт»¹, а також Статутом залізниць України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р., морського — Кодексом торгового мореплавства України², річкового — Водним кодексом України³, авіаційного — Повітряним кодексом України⁴, автомобільного — Законом України від 30 червня 1993 р. «Про дорожній рух»⁵ (в редакції від 10 листопада 1994 р.), а також Статутом автомобільного транспорту України, трубопровідного — Законом України від 15 травня 1996 р. «Про трубопровідний транспорт»⁶.

§ 2. Органи управління транспортом і шляховим господарством

Державне управління в галузі транспорту здійснюють *Міністерство транспорту України* (далі — Мінтранс України), *спеціально уповноважені на те органи виконавчої влади, а також місцеві ради*. Мінтранс України є центральним органом, що забезпечує управління транспортом на території всієї держави. Діяльність Мінтрансу України регулюється Положенням про нього, затвердженим Указом

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1996. № 40. Ст. 183.

² Див.: Там само. 1995. № 47-52. Ст. 349.

³ Див.: Там само. № 24. Ст. 189.

⁴ Див.: Там само. 1993. № 25. Ст. 274.

⁵ Див.: Там само. № 31. Ст. 338; 1994. № 46. Ст. 413.

⁶ Див.: Там само. 1996. № 29. Ст. 139.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

Президента України від 11 травня 2000 р.¹

Мінтранс України реалізує державну політику в галузі транспорту і дорожнього господарства; сприяє структурній перебудові економіки України; здійснює керівництво транспортно-дорожнім комплексом; несе відповідальність за його розвиток; координує роботу об'єднань, установ, підприємств і організацій залізничного, морського, річкового, авіаційного, автомобільного та дорожнього господарства, які входять до сфери його управління.

На Мінтранс України покладені такі завдання: здійснення державного управління транспортним комплексом України; реалізація державної політики становлення та розвитку транспортного комплексу України для забезпечення своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва у перевезеннях; забезпечення взаємодії та координації роботи автомобільного, авіаційного, залізничного, морського і річкового транспорту та дорожнього комплексу; здійснення заходів щодо створення єдиної транспортної системи України; створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту всіх форм власності; забезпечення входження транспортного комплексу України до європейської та світової транспортних систем.

Відповідно до цих завдань Мінтранс України: забезпечує виконання єдиної державної економічної, тарифної, інвестиційної, науково-технічної та соціальної політики на транспортно-дорожньому комплексі; забезпечує захист прав громадян під час їх транспортно-обслуговування; сприяє розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, а за дорученням Кабінету Міністрів України представляє інтереси транспортно-дорожнього комплексу в міжнародних організаціях та укладає міжнародні договори; видає ліцензії на міжнародні перевезення пасажирів і вантажів залізничним та автомобільним (крім країн СНД), повітряним, річковим, морським транспортом, агентування морського торговельного флоту, виконання авіаційно-хімічних робіт; контролює дотримання ліцензійних умов при здійсненні цих видів діяльності; організує роботу, спрямовану на забезпечення мобілізаційної готовності підприємств; здійснює контроль за додержанням підприємствами законодавства і міжнародно-правових норм та ін.

Що стосується завдань органів, які входять до системи Мінтрансу України, то стосовно них здійснюється розмежування їх повноважень.

¹ Див.: Офіційний вісник України. 2000. № 20. Ст. 815.

§ 3. Управління залізничним транспортом

Через Мінтранс України здійснюється управління залізничним транспортом держави. До складу залізничного транспорту входять підприємства залізничного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, рухомий склад залізничного транспорту, залізничні шляхи сполучення, навчальні заклади, технічні школи, дитячі дошкільні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, культури, науково-дослідні, проектно-конструкторські організації, інші підприємства, установи і організації незалежно від форм власності, що забезпечують його функціонування.

Управління залізничним транспортом здійснює *Державна адміністрація залізничного транспорту України* (далі — Укрзалізниця). Діяльність Укрзалізниці регулюється Положенням про Державну адміністрацію залізничного транспорту, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р., та іншими нормативними актами. Укрзалізниця — це орган управління залізничним транспортом загального користування, який підвідомчий Мінтрансу України. До сфери управління Укрзалізниці входять Донецька, Львівська, Одеська, Південна, Південно-Західна та Придніпровська залізниці, а також інші об'єднання, підприємства, установи і організації залізничного транспорту.

До основних завдань Укрзалізниці належать: організація злагодженої роботи залізниць і підприємств з метою задоволення потреб суспільного виробництва і населення в перевезеннях, забезпечення ефективної експлуатації залізничного рухомого складу, його ремонту та оновлення; розроблення концепцій розвитку залізничного транспорту; вжиття заходів для забезпечення безпеки функціонування мобілізаційної підготовки і цивільної оборони на залізничному транспорті та його діяльність під час ліквідації наслідків аварій, стихійного або іншого лиха та ін.

Укрзалізницю очолює генеральний директор, який за посадою є першим заступником Міністра транспорту України. Генеральний директор має заступників, які за поданням Міністра транспорту України призначаються Кабінетом Міністрів України.

Для розроблення основних напрямів розвитку залізничного транспорту, а також вирішення найважливіших питань його господарської діяльності створюється рада Укрзалізниці. Склад ради та положення

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

про неї затверджуються Міністром транспорту України. Рішення ради втілюються в життя наказами генерального директора.

Укрзалізниця є юридичною особою, має самостійний баланс, розрахункові рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням.

Укрзалізниця видає накази, обов'язкові до виконання залізницями та підприємствами, які входять до сфери управління Укрзалізницею.

Наступною ланкою управління залізничним транспортом є *управління залізницями*, в яких функціонують *відділення залізниць*. Очолюють управління залізниць і відділення відповідні начальники.

Низовою ланкою залізничного транспорту є *залізнична станція* (пасажирська, вантажна, сортувальна). Очолює її начальник станції.

§ 4. Управління морським і річковим транспортом

Морський і річковий транспорт України є комплексною галуззю законодавства. Його діяльність регулюється системою норм, що зачіпають як адміністративно-правові, так й інші відносини (цивільно-правові, земельні, трудові, фінансові та ін.). Основним нормативним актом, що регулює управління морським і річковим транспортом, є Положення про Державний департамент морського і річкового транспорту України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2000 р.¹

Державне регулювання управління водним транспортом на законодавчому рівні здійснюється відповідно до Закону України «Про транспорт», Кодексу торгового мореплавства України, Водного кодексу України та Положення про Державний департамент морського і річкового транспорту України, інших нормативних актів. Аналіз цих актів свідчить про те, що робота органів виконавчої влади на морському і річковому транспорті передусім спрямована на управління господарською діяльністю підприємств, що не дозволяє створити оптимальну і ефективну систему управління водним транспортом України.

Нині судна під Державним Прапором України перебувають: у загальнодержавній власності; у комунальній власності; у колективній і приватній власності юридичних та фізичних осіб.

Специфіка регулювання діяльності водного транспорту полягає

¹ Див.: Офіційний вісник України. 2000. № 13. Ст. 530.

в розмежуванні функцій відповідальності держави перед світовим співтовариством і функцій відповідальності за господарську діяльність конкретних підприємств.

Управління морським і річковим транспортом здійснюється *органами державної виконавчої влади, підвідомчими Мінтрансу України*. До об'єктів їх управління належать об'єднання, підприємства, установи і організації морського і річкового транспорту. Так, перевезенням наливних та сухих вантажів великої номенклатури в Україні займаються сім державних, орендних та акціонерних компаній: Чорноморське та Азовське морські пароплавства; компанії — Дунайська, «Укрферрі», Українське морське пароплавство, «Укртанкер», «Укріфер», Керченська паромна переправа. Всього в Україні мають флот понад 240 організацій і підприємств різних форм власності.

Основні завдання Мінтрансу України на морському і річковому флоті полягають в: організації злагодженої роботи підприємств, що належать до сфери його управління, з метою задоволення потреб населення і суспільного виробництва у морських і річкових перевезеннях; вжитті заходів для ефективного використання рухомого складу морського і річкового транспорту, його поновлення, ремонту, забезпечення матеріально-технічними та паливно-енергетичними ресурсами; забезпеченні безпеки функціонування морського і річкового транспорту.

У взаємовідносинах з міжнародними морськими організаціями Мінтранс України виконує функції Морської адміністрації України. Для визначення основних напрямів розвитку морського і річкового транспорту, вирішення найважливіших питань його господарської діяльності створюється рада. Склад ради, положення про неї затверджує Міністр транспорту України, а рішення ради проводяться в життя наказами.

Мінтранс України здійснює функції управління відносно державних морських пароплавств і портів, підприємств тощо, а також організує роботу з підготовки і підвищення кваліфікації кадрів, розроблення вимог, що ставляться до рівня кваліфікації та професійної підготовки і сертифікації кадрів галузі.

Місцевими органами управління є порти (морські, річкові). Україна має 18 морських портів.

Правовий статус морського порту полягає в тому, що морський порт є державним транспортним підприємством, призначеним для обслуговування суден, пасажирів та вантажів на відведених порту території та акваторії, а також перевезення вантажів і пасажирів на суднах, які належать порту.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

На території порту можуть діяти підприємства і організації всіх форм власності, метою і видом діяльності яких є обслуговування суден, пасажирів та вантажів. Морський порт не має права перешкоджати діяльності цих підприємств і організацій, а також втручатися в їх господарську діяльність (за деякими винятками). Перелік морських портів України, відкритих для заходу іноземних суден, визначається Кабінетом Міністрів України.

На території України існують торгові, рибні та інші спеціалізовані морські порти.

Управління морським портом здійснює начальник порту. Він видає обов'язкові правові акти, що регулюють питання безпеки руху, охорони вантажів, майна порту та громадського порядку, проведення санітарних і протипожежних заходів у порту, охорони довкілля, порядку заходу суден в морські порти та виходу з них, видає звіт звичаїв порту, а також розпорядження про затримання суден і вантажів у порядку, передбаченому ст. 80 Кодексу торгового мореплавства України, забезпечення безпеки руху в портових водах, безпечної стоянки та обробки суден. Начальник морського порту розглядає справи про адміністративні правопорушення та накладає адміністративні стягнення.

Низовою господарською одиницею з погляду управління є морське судно. Правове становище екіпажу судна, що плаває під Дежавним Прапором України, а також взаємовідносини між членами екіпажу, які беруть участь в експлуатації цього судна, між членами екіпажу та судоволодільцем визначаються різними галузями законодавства.

Управління судном покладено на його капітана. Капітан судна наділений певними адміністративно-правовими повноваженнями, його розпорядження мають беззаперечно виконуватися всіма особами, які перебувають на судні.

Якщо дії особи, яка перебуває на судні, загрожують безпеці судна або людям та майну, капітан судна має право ізолювати цю особу в окремому приміщенні.

Управління річковим транспортом загального користування також перебуває у віданні Мінтрансу України.

До складу річкового транспорту входять підприємства річкового транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, порти і пристані, судна, суднобудівно-ремонтні заводи, ремонтно-експлуатаційні бази, підприємства шляхового господарства, а також підприємства зв'язку (вузли зв'язку, радіоцентри і радіостанції), навчальні заклади,

заклади охорони здоров'я, культури, проектно-конструкторські організації та інші установи і організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу річкового транспорту.

Низовими ланками в системі річкового флоту є річкові порти та пристані, які здійснюють приймання і навантаження вантажу, перевезення пасажирів, організують технічне обслуговування річкових суден. Річкові порти поділяються на вантажні, пасажирські та об'єднані. Порти і пристані очолюють начальники.

Річкове судно — первинна виробнича ланка річкового транспорту. Керує екіпажем судна капітан, який несе відповідальність за порядок на судні, нормальний технічний стан судна, схоронність вантажу, що перевозиться, та обслуговування пасажирів.

§ 5. Управління автомобільним транспортом

Автомобільний транспорт є однією з важливих галузей господарства, забезпечує поряд з іншими видами транспорту виробництво та обіг продукції промисловості і сільського господарства, потреби будівництва, задовольняє потреби населення в перевезеннях, а також сприяє зміцненню оборони України.

До складу автомобільного транспорту входять підприємства автомобільного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, авторемонтні і шиноремонтні підприємства, рухомий склад автомобільного транспорту, транспортно-експедиційні підприємства, а також автовокзали і автостанції, навчальні заклади, ремонтно-будівельні організації та соціально-побутові заклади, інші підприємства, установи і організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу автомобільного транспорту. Управління автомобільним транспортом здійснює *Мінтранс України*.

До сфери його управління належать об'єднання, підприємства, установи і організації автомобільного транспорту. Основні завдання, функції та права органів управління автомобільним транспортом передбачені в Положенні про Державний департамент автомобільного транспорту України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2000 р.¹, а також у Статуті автомобільного транспорту України², який визначає обов'язки, права та відпо-

¹ Див.: Офіційний вісник України. 2000. № 14. Ст. 561.

² Див.: ЗПУ України. 1974. №10. Ст. 68; 1978. №1. Ст. 21; № 86. Ст. 60; 1981. № 7. Ст. 56; 1996. № 7. Ст. 89.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

відальність автотранспортних підприємств, організацій, незалежно від їх відомчого підпорядкування, а також громадян, що користуються автомобільним транспортом.

Основними завданнями органів управління автомобільним транспортом є: організація злагодженої роботи об'єднань, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління, з метою задоволення потреб суспільного виробництва і населення в автомобільних перевезеннях; вжиття заходів для ефективного використання рухомого складу автомобільного транспорту, його поновлення, ремонту, забезпечення матеріально-технічними та паливно-енергетичними ресурсами, визначення структури парку; організація виконання вимог щодо забезпечення безпеки дорожнього руху та ін.

Укравтотранс у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами АРК, органами місцевого самоврядування, а також відповідними органами інших держав. Укравтотранс у межах своїх повноважень на основі законодавства України видає накази, організує та контролює їх виконання. У випадках, передбачених законодавством України, рішення Укравтотрансу є обов'язковими до виконання підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

Для розроблення основних напрямків розвитку автомобільного транспорту, вирішення найважливіших питань його діяльності утворюється рада Укравтотрансу, склад якої затверджується Міністром транспорту України. Укравтотранс є юридичною особою.

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 1998 р. створені *автотранспортні управління Мінтрансу України*, а також затверджене відповідне Положення про них.

Автотранспортні управління в АРК та областях є територіальними органами Мінтрансу України. Основними завданнями управлінь є: забезпечення державного регулювання діяльності автомобільного транспорту та здійснення контролю за додержанням суб'єктами підприємницької діяльності всіх форм власності, що виконують перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом, вимог нормативних актів, стандартів і норм, що регулюють перевезення пасажирів і вантажів автотранспортом. Управління очолюють начальники, які призначаються на посаду та звільняються з посади Міністром транспорту України за погодженням з Радою міністрів АРК, обласними державними адміністраціями. Управління є юридичними особами.

Що стосується компетенції місцевих державних адміністрацій в галузі управління транспортом, то вони врегульовані на загальному рівні Законом України «Про місцеві державні адміністрації».

§ 6. Управління цивільним повітряним транспортом

Українській державі належить повний та надзвичайний суверенітет над повітряним простором України, що є частиною території України. До складу авіаційного транспорту входять підприємства повітряного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, аерофотозйомку, сільськогосподарські роботи, а також аеропорти, аеродроми, аероклуби, транспортні засоби, системи управління повітряним рухом, навчальні заклади, ремонтні заводи цивільної авіації, вертольотодроми, гідроаеродроми та інші майданчики для експлуатації повітряних суден, інші підприємства, установи і організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу авіаційного транспорту.

Органом, що здійснює управління цивільною авіацією, є *Державний департамент авіаційного транспорту*, Положення про який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2000 р.¹

Основними завданнями Укравіації є: реалізація державної політики з питань розвитку цивільної авіації; забезпечення потреб галузей національної економіки та населення у перевезеннях вантажів і пасажирів; реєстрація та сертифікація об'єктів і суб'єктів цивільної авіації; розроблення та реалізація затверджених Мінтрансом України основних напрямів економічної, тарифної, фінансової, кадрової, науково-технічної політики та екологічної безпеки в цивільній авіації; здійснення нагляду за забезпеченням авіаційної безпеки і безпеки польотів повітряних суден цивільної авіації; здійснення інших функцій, що випливають з покладених на неї завдань.

Укравіація має право: залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій до проведення службових розслідувань авіаційних подій з цивільними повітряними суднами, а також для виконання інших функцій; одержувати від органів управління різних рівнів інформацію, документи і матеріали, статистичні дані, необхідні для виконання завдань; призупиняти дію сертифікатів експлуатантів та діяльність об'єктів у галузі цивільної авіації всіх форм власності, якщо вони порушують ви-

¹ Див.: Офіційний вісник України. 2000. № 13. Ст. 523.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

моги нормативних актів щодо безпеки польотів, авіаційної безпеки, ліцензій тощо.

Укравіація взаємодіє з центральними та місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів АРК, органами місцевого самоврядування.

Взаємовідносини Укравіації та Міністерства оборони України (далі — Міноборони України) щодо створення і функціонування об'єднаної цивільно-військової системи використання повітряного простору України здійснюються на підставі Положення про державну систему використання повітряного простору України, спільних наказів Міноборони України та Мінтрансу України, Міноборони України та Укравіації.

Укравіація видає у межах своїх повноважень накази, організує та контролює їх виконання, а в разі потреби видає разом з центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти.

У випадках, передбачених законодавством, рішення Укравіації з питань безпеки польотів, авіаційної безпеки та регулювання доступу експлуатантів до ринку авіаційних перевезень та послуг є обов'язковими до виконання міністерствами, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Нормативно-правові акти Укравіації підлягають державній реєстрації.

Укравіацію очолює Голова, який несе відповідальність за виконання покладених на Укравіацію завдань та здійснення нею своїх функцій, визначає ступінь відповідальності заступників Голови та керівників структурних підрозділів Укравіації.

Для погодженого вирішення питань, що належать до повноважень Укравіації, обговорення найважливіших напрямів її діяльності та розвитку галузі утворюється рада Укравіації у складі Голови Укравіації (голова ради), заступників Голови за посадою та керівників структурних підрозділів Укравіації. До складу ради можуть входити також представники інших центральних і місцевих органів виконавчої ради та керівники підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління цивільним повітряним транспортом. Членів ради затверджує Міністр транспорту України. Рішення ради проводяться в життя, як правило, наказами Голови Укравіації.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки і техніки, обговорення найважли-

віших програм та з інших питань розвитку цивільного повітряного транспорту утворюється науково-технічна рада з учених і висококваліфікованих фахівців.

§ 7. Управління трубопровідним транспортом

Систему трубопровідного транспорту України складають: магістральний трубопровідний транспорт, що функціонує як єдиний технологічний комплекс з усіма об'єктами і спорудами, за допомогою якого здійснюються транзитні, міждержавні, міжрегіональні поставки продуктів транспортування споживачам; промисловий трубопровідний транспорт — весь інший немагістральний транспорт у межах виробництв, а також нафтобазові внутрішньопромислові нафто-, газо- і продуктопроводи, міські газопровідні, водопровідні, теплопровідні, каналізаційні мережі, меліоративні системи тощо.

Правові, економічні та організаційні принципи діяльності трубопровідного транспорту визначає Закон України «Про трубопровідний транспорт». Особливості застосування цього Закону в частині функціонування промислового трубопровідного транспорту встановлюються Кабінетом Міністрів України. Приватизація, а також зміна власності державних підприємств магістрального трубопровідного транспорту забороняються. Зміна форм власності промислового трубопровідного транспорту здійснюється відповідно до чинного законодавства.

Державне управління у сфері трубопровідного транспорту здійснюють *Міністерство палива та енергетики України* (далі — *Мінпаливенергетики України*), а також *місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування* в межах їх компетенції. Під час особливого періоду безпосереднє керівництво підприємствами трубопровідного транспорту і контроль за їх діяльністю забезпечуються органами Міноборони України.

Питання взаємовідносин підприємств, установ і організацій трубопровідного транспорту з місцевими органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями побудовані таким чином, що місцеві органи державної виконавчої влади, представницькі органи та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень узгоджують розміщення споруд та інших об'єктів трубопровідного транспорту на землях, що надані в користування підприємствам трубопровідного транспорту відповідно до Земельного кодексу України; здійснюють заходи щодо

безпеки експлуатації об'єктів трубопровідного транспорту; беруть участь у складанні та узгодженні планів захисту персоналу і населення, загальних заходів при виконанні робіт в умовах надзвичайного стану; забезпечують повідомлення та інформування населення про заходи захисту і правила поведінки в умовах надзвичайного стану та ін.

§ 8. Управління шляховим господарством

Шляховий комплекс є однією з найважливіших складових кожної цивілізованої держави. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 1998 р. затверджено програму створення мережі міжнародних транспортних коридорів (МТК), яка передбачає комплекс першочергових заходів, спрямованих на розбудову автомобільних доріг на період до 2005 р. Мережа МТК буде органічною складовою системи трансєвропейських транспортних коридорів, рішення про створення якої було прийнято у березні 1994 р. на Панєвропейській конференції в Греції, а також на аналогічній конференції в 1997 р. у Фінляндії. Всього таких коридорів буде дев'ять, вони включають до себе залізничний, автомобільний і водний види транспорту з усією інфраструктурою.

В Україні автомобільні дороги загального користування поділяються на два види: автомобільні дороги державного значення та автомобільні дороги місцевого значення.

З метою забезпечення управління і належного функціонування, подальшого розвитку вдосконалення мережі автомобільних доріг загального користування постановою Кабінету Міністрів України від 5 січня 1995 р. затверджено «Положення про Українську державну корпорацію по будівництву, ремонту та утриманню автомобільних доріг»¹ (зі змінами і доповненням від 22 лютого 1996 р.).

Українська державна корпорація по будівництву, ремонту та утриманню автомобільних доріг (далі — Укравтодор) є виробничо-господарським комплексом, що входить до системи Мінтрансу України, йому підвідомчий та здійснює функції з управління дорожнім господарством.

Основними завданнями Укравтодору є: розроблення і реалізація державної стратегії розвитку дорожнього господарства та проведення єдиної технічної, економічної політики в дорожньому комплексі; розроблення та виконання державних програм, спрямованих на ство-

¹ Див.: ЗПУ України, 1995. № 3. Ст. 70.

рення умов для надійного і безпечного руху на автомобільних дорогах загального користування; задоволення потреб суспільного виробництва, населення та оборони країни в удосконаленні та раціональному розвитку дорожньої мережі; організація збирання, зосередження та цільового використання коштів, що надходять для фінансування дорожнього господарства; організація будівництва, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування та інженерних споруд на них; забезпечення разом з Державтоінспекцією додержання чинного законодавства щодо охорони доріг і споруд на них та ін. Укравтодор очолює Голова, який призначається Президентом України.

Голова Укравтодору несе персональну відповідальність за виконання покладених на корпорацію завдань і здійснення нею своїх функцій.

Для погодженого вирішення питань, що належать до повноважень Укравтодору, в корпорації утворюється колегія у складі Голови (голова колегії), заступників Голови за посадою, керівників структурних підрозділів корпорації, а також керівників підприємств, установ і організацій дорожнього господарства.

Члени колегії затверджуються Кабінетом Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами корпорації.

Корпорація у разі потреби видає разом з центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти. Рішення Укравтодору, прийняті у межах його компетенції, є обов'язковими для підприємств, установ і організацій дорожнього господарства незалежно від форм власності.

У компетенції місцевих державних адміністрацій також знаходиться вирішення питань щодо шляхового комплексу. Так, місцеві державні адміністрації здійснюють фінансування підприємств, установ і організацій, переданих в управління вищими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходи, пов'язані з розвитком благоустрою та шляховим будівництвом, тощо.

До шляхів сполучень також належать мости. Вони перебувають у віданні Укрзалізниці, Укравтодору та регіональної влади. Мости загального користування підпорядковані Укравтодору.

§ 9. Органи управління зв'язком

Сучасний зв'язок є однією з пріоритетних і найважливіших галузей в Україні та покликаний задовольняти потреби споживачів, орга-

нів державної влади, органів місцевого самоврядування, оборони та безпеки держави у засобах і послугах поштового та електричного зв'язку. Відносини у галузі зв'язку регулюються Законом України від 16 травня 1995 р. «Про зв'язок»¹, іншими актами законодавства України та нормативними актами міністерств і відомств. Правовий статус, повноваження і обов'язки операторів зв'язку, а також використання радіочастотного ресурсу визначаються окремими законодавчими актами.

Дія Закону України «Про зв'язок» поширюється на відносини у галузі зв'язку, в яких беруть участь органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації зв'язку та споживачі послуг зв'язку і радіочастот. Але дія цього Закону не поширюється на державну систему урядового зв'язку, а також на мережі технологічного зв'язку і відомчі мережі зв'язку та відносини, що забезпечують їх функціонування. В сучасний період засоби зв'язку також перебувають у віданні Мінтрансу, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міноборони та інших відомств України. Ці державні органи здійснюють управління зв'язком відомчого користування. Державну політику в галузі зв'язку визначає Верховна Рада України. Управління єдиною національною системою зв'язку здійснює Кабінет Міністрів України.

Центральним органом виконавчої влади в галузі зв'язку є *Державний комітет зв'язку та інформатизації України* (далі — *Держкомзв'язку України*). Що стосується управління зв'язком, то воно регулюється Положенням про Державний комітет зв'язку та інформатизації України, затвердженим Указом Президента України від 30 червня 1999 р.²

Управління зв'язком полягає у визначенні основних напрямів розвитку галузі, а саме: розробленні та здійсненні заходів щодо розвитку і вдосконалення єдиної національної системи зв'язку, підвищення її якості, доступності і сталого функціонування; регулюванні діяльності, спрямованої на задоволення потреб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, об'єднань, установ, організацій і фізичних осіб у послугах електричного і поштового зв'язку загального користування; сприянні розвитку підприємства на конкурентних засадах у сфері надання послуг зв'язку; проведенні державної антимонопольної політики у галузі зв'язку.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1995 № 20. Ст. 143

² Див.: Офіційний вісник України. 1999. № 22. Ст. 999; № 40. Ст. 1986, 2000. № 31. Ст. 1307

Держкомзв'язку України в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання. Рішення Держкомзв'язку України, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими до виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, юридичними особами і громадянами.

Держкомзв'язку України очолює Голова, який здійснює керівництво дорученою йому сферою діяльності і несе відповідальність перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України за стан справ у цій сфері.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Держкомзв'язку України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі у Держкомзв'язку України утворюється колегія у складі Голови, його заступників, а також інших керівних працівників Держкомзв'язку України. До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління Держкомзв'язку України. Членів колегії затверджує та увільняє від обов'язків Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами Держкомзв'язку України.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у Держкомзв'язку України може утворюватися науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців.

Поштовий і електричний зв'язок в єдиному технологічному процесі здійснюють *державні підприємства зв'язку*. Поштовий зв'язок — це приймання, оброблення, перевезення та доставлення письмових відправлень, матеріальних цінностей, виконання доручень фізичних та юридичних осіб щодо грошових переказів, банківських операцій.

В Україні у сфері поштового зв'язку діють такі основні госпрозрахункові підприємства: Українське державне підприємство поштового зв'язку (далі — Укрпошта), державне підприємство «Преса» та державне підприємство «Марка України».

Укрпошта діє на підставі її статуту і очолюється генеральним директором, який в межах своєї компетенції видає накази та затверджує положення про структурні підрозділи поштового зв'язку України. Укрпошта є юридичною особою.

В областях функціонують дирекції Укрпошти, які є її структурними підрозділами, філіалами, що діють на підставі її довіреності.

Дирекція має у своєму складі територіально відокремлені безбалансові виробничі структурні підрозділи — вузли зв'язку, поштамп. Дирекція не є юридичною особою і здійснює свою діяльність від імені Укрпошти та на підставі Положення про дирекцію, яке затверджується генеральним директором. Управління дирекцією здійснює директор, який у межах своєї компетенції видає накази та розпорядження. Головним завданням дирекції є своєчасне якісне та повне задоволення потреб споживачів у послугах поштового зв'язку.

В обласних центрах діють поштампи, а також нерайоновані відділення зв'язку; в районах — вузли зв'язку; в містах і селах — відділення зв'язку. Очолюють їх відповідні начальники.

Начальники структурних підрозділів приймаються на роботу та звільняються з роботи директором дирекції. Правила користування послугами поштового зв'язку затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 22 грудня 1997 р. Ці правила визначають права та обов'язки підприємств поштового зв'язку і споживачів та регулюють відносини між ними.

Основне призначення державного підприємства «Преса» — це розповсюдження друкованих засобів інформації по передплаті та в роздріб. Підприємство укладає договори з видавництвами, отримує тиражі видань, що друкуються в Києві, та експедує видання (пресу) до газетних вузлів України (районних вузлів зв'язку).

Державне підприємство «Марка України» збирає заявки у філіалах Укрпошти на знаки поштової оплати (марки, конверти, листівки), укладає договори з фабриками на маркіровану продукцію (марковані конверти, листівки) і марки тільки з фабрикою «Держзнак», отримує продукцію і експедує її до дирекцій (до дільниць умовних цінностей), а дільниці розсилають її по вузлах зв'язку. Ці державні підприємства є юридичними особами, їх очолюють директори.

Управління у сфері електричного зв'язку на рівні держави і областей є аналогічним управлінню Укрпошти.

Українське державне підприємство електричного зв'язку «Укртелеком» є найбільшим і найпотужнішим суб'єктом господарювання на телекомунікаційному ринку України, який володіє первинною і вторинними мережами зв'язку, надає усі види телекомунікаційних послуг: міжнародний, міжміський та місцевий телефонний зв'язок, проводове мовлення, радіозв'язок, радіомовлення і телебачення, документальний електрозв'язок, відеоконференцзв'язок, надає в аренду цифрові канали, а також доступ до світової мережі Інтернет.

В областях діють дирекції «Укртелеком». Очолює дирекцію директор. У районах діють міжрайонні центри експлуатації. Як правило, в одному центрі експлуатації об'єднані декілька районів. Центр експлуатації очолює начальник. Низовою одиницею «Укртелекому» є цех, його також очолює начальник.

Правовий статус як дирекції, так і центрів експлуатації регламентується відповідними положеннями та іншими нормативними актами.

§ 10. Місцеве самоврядування і комунікації

Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами і організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

У віданні виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є як власні (самоврядні), так і делеговані повноваження.

До власних повноважень у сфері комунікацій належать: управління об'єктами транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад; забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню; реєстрація гаражних кооперативів; прийняття рішень про організацію стоянок автомобільного транспорту та здійснення контролю за їх діяльністю. Органи місцевого самоврядування також об'єднують на договірних засадах кошти відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ і організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад.

До делегованих повноважень належать здійснення контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами транспорту та зв'язку, а також вирішення інших питань щодо режиму роботи підприємств сфери обслуговування населення.

§ 11. Державний контроль на транспорті та в галузі зв'язку

Систематичний контроль щодо додержання законодавства на транспорті здійснюють Мінтранс України, відповідні органи вико-

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

навчої влади і органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень. Так, в галузі залізничного транспорту здійснюється контроль за ефективністю використання і збереження закріпленого за підприємствами державного майна. Контрольні функції покладені також на повноважні органи та посадових осіб залізничного транспорту (контролерів-ревізорів пасажирських поїздів, метрополітену та ін.). До компетенції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування належить контроль за роботою залізничного приміського пасажирського транспорту і вокзалів.

Органи морського та річкового транспорту здійснюють контроль за навігаційно-гідрогеографічним забезпеченням судноплавства в територіальних водах та на внутрішніх водних шляхах України, а також за фрахтовою діяльністю підприємств.

Державний нагляд за торгівим мореплавством в Україні покладається на Мінтранс України, який здійснює контроль за додержанням законодавства про мореплавство і міжнародних договорів України про мореплавство, а також нагляд за станом морських суден, дипломуванням спеціалістів морського флоту, рятувальною та лоцманською службою. Аналогічні функції нагляду за безпекою мореплавства у галузі рибної промисловості здійснюються Міністерством аграрної політики України.

Технічний, класифікаційний і судноплавний нагляд за річковими суднами здійснюється Українською державною інспекцією реєстру та безпеки судноплавства. Крім цього, на водному транспорті відповідні контрольні функції здійснюють капітани портів та капітани портового нагляду.

В галузі управління авіацією Укрaviaція здійснює контроль за ефективним використанням повітряного простору України, регламентує організацію обслуговування повітряного руху, а також забезпечує раціональний та ефективний розподіл повітряного простору України в інтересах національної економіки та оборони; здійснює державний нагляд за забезпеченням безпеки польотів, льотної придатності цивільних повітряних суден, внесених до Державного реєстру цивільних повітряних суден України, придатності до експлуатації аеродромів, аеронавігаційних технічних засобів та інших об'єктів цивільної авіації та їх захисту від актів незаконного втручання, а також державне регулювання, нормативне супроводження, контроль та перевірку діяльності системи авіаційної безпеки та ін.

Державний контроль у сфері трубопровідного транспорту здійснюють Мінпаливенергетики України, органи державного нагляду і конт-

ролю, а також в межах своїх повноважень органи місцевих державних адміністрацій та органи місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про трубопровідний транспорт» та інших нормативних актів.

Контроль за роботою автомобільного транспорту здійснюють автотранспортні управління. Основними завданнями управлінь є: забезпечення державного регулювання діяльності автомобільного транспорту та здійснення контролю за додержанням суб'єктами підприємницької діяльності всіх форм власності, що виконують перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом, вимог нормативних актів, стандартів і норм, які регулюють перевезення вантажів і пасажирів автомобільним транспортом. Порядок дорожнього руху на території України регулюється Правилами дорожнього руху як на дорогах, так і в інших місцях, де можливий рух транспортних засобів. Нагляд за додержанням Правил дорожнього руху, а також за технічним станом автотранспортних засобів здійснює Державтоінспекція Міністерства внутрішніх справ України. Укравтодор забезпечує разом з Державтоінспекцією додержання чинного законодавства щодо охорони доріг і споруд на них.

Держкомзв'язку України контролює видачу ліцензій на окремі види діяльності у галузі зв'язку, а також додержання ліцензіатом певних умов. Він здійснює нагляд за функціонуванням засобів зв'язку всіх форм власності у мережах зв'язку загального користування та взаємодіючими з ними засобами зв'язку відомчих мереж.

Названі контрольні-наглядові органи, що здійснюють контроль на транспорті та в галузі зв'язку, застосовують відносно порушників відповідних правил заходи, передбачені КпАП або спеціальними відомчими правилами.

§ 12. Адміністративна відповідальність за правопорушення на транспорті та в галузі зв'язку

Транспорт є джерелом підвищеної небезпеки. Підприємства всіх видів транспорту зобов'язані забезпечувати безпеку життя і здоров'я людей, безпеку експлуатації транспортних засобів та охорону довкілля. Порушення правил безпеки таїть в собі небезпеку заподіяння шкоди людині або господарським інтересам.

Безпека руху — це унормований процес руху, експлуатації транспортних засобів, що виключає можливість заподіяння матері-

альної або фізичної шкоди. Ці норми містяться в правилах експлуатації різних видів транспорту, транспортних кодексах (наприклад, Кодексі торгового мореплавства України), статутах (Статут залізниць України), правилах (Правила дорожнього руху України), інструкціях заводів-виготовлювачів тощо. Адміністративні правопорушення на транспорті поділяються залежно від виду транспорту, а за змістом це в основному порушення правил по охороні порядку і безпеки руху на транспорті.

Адміністративними правопорушеннями на різних видах транспорту, за які настає адміністративна відповідальність, є: порушення правил по охороні порядку і безпеки руху на залізничному транспорті; порушення правил користування засобами залізничного транспорту; порушення правил безпеки польотів; порушення правил поведінки на повітряному судні; порушення правил міжнародних польотів; порушення правил по охороні порядку і безпеки руху на морському транспорті; порушення правил користування засобами морського транспорту; порушення правил по охороні порядку і безпеки руху на річковому транспорті і маломірних суднах; порушення правил випуску судна в плавання або допуск до керування судном осіб, які не мають відповідного документа; порушення правил, що забезпечують безпеку експлуатації суден на внутрішніх водних шляхах, правил користування річковими і маломірними суднами, правил утримання баз (споруд) для стоянки маломірних суден, правил користування засобами автомобільного транспорту та електротранспорту (ст.ст. 109-119 КпАП). Інститут адміністративної відповідальності разом з іншими видами адміністративного примусу відіграє значну роль у недопущенні порушень зазначених правил.

До числа інших правопорушень, які за своєю природою є однозначними, але спрямовані на різні види транспорту, належать: порушення правил пожежної безпеки на транспорті (ст. 120), а також порушення правил експлуатації транспортних засобів (ст.ст. 121, 128, 133), правил проїзду залізничних переїздів (ст. 123), правил дорожнього руху (ст.ст. 133, 134 КпАП) та ін.

За вчинення правопорушень на транспорті застосовуються такі адміністративні стягнення, як попередження, штраф, оплатне вилучення, позбавлення спеціального права.

Адміністративна відповідальність за пошкодження шляхів та порушення правил по

утриманню шляхів настає за: пошкодження шляхів, залізничних переїздів, інших шляхових споруд та технічних засобів регулювання дорожнього руху, створення перешкод для руху та невжиття необхідних заходів для їх усунення (ст. 139); порушення Правил охорони магістральних трубопроводів (ст. 138); порушення правил, норм і стандартів при утриманні шляхів, невжиття заходів щодо своєчасної заборони або обмеження руху чи позначення на дорогах місць провадження робіт (ст. 140); порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів (ст. 141); порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів (ст. 142 КпАП). Адміністративні стягнення за ці правопорушення — штрафи, а за правопорушення, передбачені ст.ст. 141, 142 КпАП, — попередження або штраф, який накладається як на громадян, так і на посадових осіб.

Адміністративна відповідальність у галузі зв'язку настає за такі правопорушення: обладнання та експлуатація установок проводового мовлення без належної реєстрації або дозволу; порушення умов і правил, що регламентують діяльність у галузі зв'язку, передбачену ліцензіями; порушення правил виготовлення, придбання, реалізації, встановлення, будівництва та експлуатації радіоелектронних засобів і використання радіочастот; порушення правил охорони ліній і споруд зв'язку; пошкодження таксофонів; порушення правил користування місцевим телефонним зв'язком; порушення порядку та умов надання послуг зв'язку в мережах загального користування; використання засобів зв'язку з метою, що суперечить інтересам держави, порушує громадський порядок та посягає на честь і гідність громадян; використання технічних засобів та обладнання, що застосовуються в мережах зв'язку загального користування, без сертифіката відповідності або без погодження з Адміністрацією зв'язку України (ст.ст. 144-148⁴ КпАП). На винних у вчиненні цих правопорушень накладається штраф, а в разі вчинення правопорушень, передбачених ст. 146 КпАП, застосовується, крім штрафу, й конфіскація технічних засобів і обладнання. Розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення за порушення законодавства про зв'язок (ст.ст. 144, 145, 147-148⁴, 188⁷ КпАП) мають право начальник Державної інспекції електрозв'язку Адміністрації зв'язку України, начальники регіональних державних інспекцій електрозв'язку.

Глава 29

Управління використанням і охороною природних ресурсів

§ 1. Організаційно-правові засади управління використанням і охороною природних ресурсів

Природа становить собою систему взаємопов'язаних екологічних підсистем, які охоплюють живу та неживу матерію і саму людину. Для людини природа виступає у різних якостях. По-перше, як натуральні умови її життя і діяльності; по-друге, як джерела і засоби виробництва матеріальних благ; по-третє, як об'єкт її господарської та культурної діяльності; по-четверте, як джерело і засіб морального виховання та естетичного задоволення. Належна реалізація цих зв'язків людини і природи багато в чому залежить від ефективної управлінської діяльності державних органів та їх посадових осіб.

Конституція України закріплює положення про те, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Це право від імені Українського народу здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 13).

Відповідно до Конституції України визначення екологічної політики здійснюється Верховною Радою України, яка затверджує загальнодержавні програми охорони довкілля, встановлює засади використання природних ресурсів.

Поняття використання і охорони природних ресурсів багато в чому взаємопов'язані, але було б невірним повністю отожднювати їх. Використання природних ресурсів має за мету добування із природних ресурсів певних корисних як для суспільства в цілому (наприклад, господарських), так і для окремих індивідів (наприклад, оздоровчих) цілей. Метою охорони природних ресурсів є запобігання екологічно шкідливим наслідкам їх використання, збереження у першородному стані окремих компонентів довкілля, його екологічного балансу. Слід підкреслити особливе значення охорони природних ресурсів у контексті реалізації конституційного положення про право громадян на безпечне для їх життя і здоров'я довкілля (ст. 50).

§ 2. Органи управління використанням і охороною природних ресурсів

У системі управління використанням і охороною природних ресурсів значні повноваження мають державні органи, діяльність яких спрямована на розв'язання широкого кола питань, — органи загальної компетенції. До них належать: Кабінет Міністрів України, уряд АРК, місцеві державні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування.

Кабінет Міністрів України відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»: здійснює реалізацію визначеної Верховною Радою екологічної політики; забезпечує розробку державних республіканських і регіональних екологічних програм; координує діяльність міністерств, відомств, інших установ та організацій в питаннях охорони навколишнього природного середовища; встановлює порядок розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, питань скидання забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів; встановлює порядок визначення платні та її максимальні розміри за користування природними ресурсами, забруднення навколишнього природного середовища, розміщення відходів, інші види шкідливого впливу на нього; приймає рішення про зупинення (тимчасово) або припинення діяльності підприємств, установ і організацій у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища; керує зовнішніми зв'язками в питаннях охорони навколишнього природного середовища.

На території АРК її уряд згідно із загальнодержавними програмами розробляє, затверджує та реалізує програми АРК з питань раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища. До його повноважень належать також організація управління і контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища, узгодження розміщення підприємств, установ і організацій на території республіки, визначення нормативів платні та її розмірів за забруднення навколишнього природного середовища, розміщення відходів та ін.

Управління використанням і охороною природних ресурсів на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць здійснюють *місцеві державні адміністрації*. До їх повноважень,

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

зокрема, належать: розробка і забезпечення використання затверджених законом програм раціонального використання земель, лісів, підвищення плодючості земель, що знаходяться у державній власності; розробка і забезпечення використання регіональних екологічних програм; здійснення заходів щодо відшкодування збитків, завданих порушеннями законодавства про охорону навколишнього природного середовища підприємствами, установами, організаціями та громадянами; організація роботи по ліквідації наслідків екологічних аварій, залучення до цієї роботи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності і громадян та ін.

Безпосереднє управління використанням та охороною природних ресурсів здійснюють органи спеціальної компетенції. Такими є Міністерство екології та природних ресурсів України та його органи на місцях, а також інші державні органи, до компетенції яких належить здійснення функцій по організації раціонального використання та охорони природних ресурсів — Державний комітет лісового господарства України, Державний комітет України по земельних ресурсах, Державний комітет по водному господарству України.

Міністерство екології та природних ресурсів України (далі — *Мінекології України*) посідає центральне місце в системі органів спеціальної компетенції в цій сфері (галузі). Мінекології України реалізує державну політику в сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання та відновлення природних ресурсів, захисту населення та навколишнього природного середовища від негативного впливу господарської діяльності шляхом регулювання екологічної, ядерної та радіаційної безпеки на об'єктах усіх форм власності. Воно утворене на базі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Комітету України з питань геології та використання надр, Комітету України з питань гідрометеорології, Державної адміністрації ядерного регулювання України, Головного управління геодезії, картографії та кадастру, Державної комісії у справах випробувань і реєстрації засобів захисту та регуляторів росту рослин і добрив.

Мінекології України здійснює: державний контроль за додержанням вимог законодавства з питань охорони навколишнього природного середовища, ядерної та радіаційної безпеки; нормативно-правове регулювання відносно використання природних ресурсів, встановлення критеріїв та норм додержання екологічної, ядерної та радіаційної без-

Управління використанням і охороною природних ресурсів

пеки; облік ядерних матеріалів та контроль за їх збереженням, транспортуванням та використанням; організацію проведення державної екологічної експертизи; міжнародне співробітництво в питаннях екології, безпечного використання ядерної енергії та радіаційних технологій.

Виконуючи покладені на нього завдання, Мінекології України здійснює комплексне управління та регулювання в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки; координує діяльність центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ, організацій в галузі охорони природного середовища; контролює та організує перевірки підприємств, установ, організацій відносно додержання нормативів та правил екологічної безпеки; встановлює відповідні норми і правила та ін.

На місцях органами Мінекології України є *державні управління екологічної безпеки в областях, АРК, містах Києві та Севастополі, а також районні, міські та регіональні інспекції охорони навколишнього природного середовища.*

Державний комітет лісового господарства України реалізує державну політику розвитку лісового господарства, здійснює управління лісовим фондом України з метою посилення водоохоронних, захисних, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших функцій лісу та високоефективного використання лісових ресурсів для забезпечення потреб у лісосировинній продукції, а також державний контроль за охороною, захистом та використанням лісів.

Державний комітет рибного господарства України, який входить до складу Міністерства аграрної політики України, є спеціально уповноваженим державним органом у галузі ведення рибного господарства. До його завдань належать формування концепції розвитку рибного господарства та збереження рибних ресурсів України, видача у межах своєї компетенції дозволів на промислове добування рибних запасів виключної (морської) економічної зони та риб, що живуть у водах, розміщених на території більш ніж однієї області України, а також інформування природокористувачів про ліміти використання рибних запасів, здійснення контролю за охороною рибних запасів.

Державну політику в сфері земельних відносин реалізує *Державний комітет України по земельних ресурсах*, завдання якого полягають у контролі за використанням і охороною земельних ресурсів та державному земельному нагляді. До його компетенції належать проведення моніторингу земель, землевпорядкування, а також розробка і реаліза-

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

ція державних та регіональних програм, пов'язаних з регулюванням земельних відносин, раціональним використанням і охороною земель.

Діяльність *Державного комітету України по водному господарству* спрямована на здійснення заходів щодо забезпечення раціонального використання водних ресурсів, поліпшення стану річок, водоймищ, прибережних зон морів, охорони річок, водоймищ, підземних вод від радіоактивного забруднення.

У зв'язку з ліквідацією Комітету України з питань геології та використання надр і передачею його функцій *Мінекології України* останнє здійснює державний моніторинг геологічного середовища та проведення еколого-геологічних досліджень, контролює повноту та якість геологічного вивчення надр, проводить облік розвіданих родовищ корисних копалин. Поряд з цим до його функцій належать видача спеціального дозволу (ліцензії) на користування надрами, нагляд за підземними водами і оцінка їх ресурсів, контроль за додержанням екологічних вимог при проведенні геологорозвідувальних робіт.

Державне управління в галузі охорони атмосферного повітря разом з *Мінекології України* здійснює також *Міністерство охорони здоров'я України* в межах його компетенції, визначеної законодавством.

§ 3. Місцеве самоврядування і охорона природних ресурсів

Органи місцевого самоврядування в межах, встановлених законодавством, вирішують питання місцевого значення, в тому числі й ті, що стосуються охорони природних ресурсів.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до повноважень сільських, селищних та міських рад у цій сфері діяльності належить: 1) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; 2) затвердження розмірів плати за користування природними ресурсами, які знаходяться у власності певних територіальних громад; видача дозволу на спеціальне користування природними ресурсами місцевого значення, а також скасування таких дозволів; прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що потребують особливої охорони; внесення пропозицій про об'яву природних об'єктів пам'ятниками природи, які охороняються законом; дача згоди на розміщення на певній території нових об'єктів, сфера екологічного впливу яких згідно з чинними нормативами включає дану територію.

Законом також регламентовані повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад з питань охорони природного середовища. Зокрема, до них належить здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням та охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного значення, відновленням лісів та ін.

Районні та обласні ради вирішують питання про видачу дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного або обласного значення. До їх повноважень належить встановлення правил користування водозабірними спорудами, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборона використання підприємствами питної води в промислових цілях.

§ 4. Державний контроль і нагляд у галузі використання і охорони природних ресурсів

Органи державного управління використання і охорони природних ресурсів поряд з іншими функціями здійснюють й функцію контролю.

Для здійснення контрольних функцій у сфері охорони навколишнього природного середовища створена *Державна екологічна інспекція Міністерства екології та природних ресурсів України*¹ (далі — ДЕІ).

ДЕІ є системою регіональних і територіальних органів державної виконавчої влади, які організують і здійснюють контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища. До складу ДЕІ входять: Головна екологічна інспекція, інспекція по охороні Чорного та Азовського морів, екологічні інспекції територіальних органів Мінекології України в АРК, областях, містах Києві та Севастополі.

Відповідно до Положення про Державну екологічну інспекцію основними функціями ДЕІ є: здійснення державного контролю за виконанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, використанням та відтворенням природних ресурсів центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями та громадянами; контроль за додержанням вимог екологічної безпеки.

ДЕІ має право: обстежувати у встановленому порядку підприємства, установи і організації з метою перевірки додержання вимог екологічної безпеки; ставити до підприємств, установ, організацій та грома-

¹ Див.: ЗПУ України. 1994. № 4. Ст. 74.

дьян вимоги для здійснення певних заходів щодо раціонального використання та охорони природних ресурсів; обмежувати, частково припиняти будівництво, реконструкцію об'єктів промисловості, транспорту та іншого призначення, якщо їх діяльність здійснюється з порушенням норм та правил охорони навколишнього природного середовища; складати акти перевірок і протоколи про порушення законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів і згідно із законодавством розглядати справи про адміністративні правопорушення у цій сфері; пред'являти позов про відшкодування збитків та втрат внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища та ін.

Однією з форм контролю за використанням та охороною природних ресурсів є *екологічна експертиза*. Згідно з Законом України від 9 лютого 1995 р. «Про екологічну експертизу»² екологічна експертиза — це вид науково-технічної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян. Метою екологічної експертизи є попередження негативного впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах.

Нагляд у галузі природокористування та охорони природних ресурсів здійснюють *органи прокуратури*, в системі яких діють природоохоронні прокуратури. Основними напрямками їх діяльності є: нагляд за додержанням та правильним застосуванням законів про охорону навколишнього природного середовища; здійснення попереднього слідства по кримінальних справах про порушення природоохоронного законодавства; відшкодування заподіяної навколишньому природному середовищу шкоди шляхом пред'явлення позову про це у встановлених законом випадках; пропаганда законів про охорону навколишнього природного середовища.

§ 5. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі використання і охорони природних ресурсів

Адміністративним правопорушенням у галузі охорони навколишнього природного середовища слід визнавати посягання на при-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1995. № 8. Ст. 54.

родне середовище — протиправну винну (умисну чи необережну) дію або бездіяльність, за що законодавством встановлено адміністративну відповідальність.

В главі 7 КпАП передбачені конкретні склади адміністративних правопорушень у цій галузі. Об'єкти охорони можна поділити на декілька груп.

До першої слід віднести такі правопорушення, як псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52); порушення правил використання земель (ст. 53); несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54). Справи про ці адміністративні правопорушення розглядають органи (посадові особи) по земельних ресурсах.

Другу групу правопорушень складають ті, що пов'язані з неналежним використанням водних ресурсів. Так, в КпАП передбачена відповідальність за порушення правил охорони водних ресурсів (ст. 59); порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення (ст. 59); порушення правил водокористування (ст. 60). Справи про ці правопорушення розглядають органи по регулюванню використання та охорони вод.

Об'єктом охорони є також ліси та землі державного лісового фонду. До правопорушень у цій галузі належать: незаконне використання земель державного лісового фонду (ст. 63); незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняку (ст. 65); знищення або пошкодження полезахисних смуг та захисних лісових насаджень (ст. 65); знищення або пошкодження підросту в лісах (ст. 66); порушення правил відновлення і поліпшення лісів, використання ресурсів спільної деревини (ст. 68); засмічення лісів (ст. 73) та ін. Справи про ці правопорушення мають право розглядати посадові особи органів лісового господарства.

Під охороною закону знаходиться також рослинний та тваринний світ. Адміністративна відповідальність передбачена за знищення корисної для лісу фауни (ст. 76); порушення правил використання об'єктів тваринного світу (ст. 85); порушення вимог щодо охорони середовища перебування і шляхів міграції, переселення, акліматизації та схрещування диких тварин (ст. 87); жорстоке поводження з тваринами (ст. 89); порушення вимог щодо охорони видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України (ст. 90). Справи про такі правопорушення розглядаються органами (посадовими особами) Мінекології України.

КпАП передбачена також відповідальність за правопорушення, пов'язані з охороною атмосферного повітря і надр.

Глава 30

Управління торгівлею

§ 1. Організаційно-правові засади управління торгівлею

З метою реалізації Основних напрямків економічної політики України, розвитку конкуренції у сфері торгівлі та громадського харчування Указом Президента України від 31 січня 1992 р. «Про комерціалізацію державної торгівлі і громадського харчування»¹ уповноваженим органам було запропоновано здійснювати управління відповідним державним майном, створити в установленому порядку підприємства роздрібною торгівлі і громадського харчування (юридичні особи) на базі магазинів, кафе, їдалень та інших структурних підрозділів державних підприємств і організацій цієї сфери. Новоствореним підприємствам торгівлі і громадського харчування передаються основні фонди та інше майно структурних підрозділів державних підприємств і організацій, на базі яких вони створюються. Ці підприємства також мають право на одержання частки залишків фондів виробничого та соціального розвитку державних підприємств і організацій, в яких вони виділяються.

Сфера управління торгівлею охоплює декілька напрямів діяльності — зовнішньоекономічний, торговельний, побутового обслуговування населення. Їх здійснення регулюється на основі Конституції України законами, актами Президента України, Кабінету Міністрів України та іншими нормативно-правовими актами.

Систему органів у сфері управління торгівлею складають: Мін-економіки України, до складу якого увійшли Міністерство зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України, Головне управління економіки обласної державної адміністрації, Головне управління економіки Київської міської державної адміністрації, управління економіки Севастопольської міської державної адміністрації та управління економіки районної в місті Києві державної адміністрації.

Крім Мінекономіки України, участь в управлінні торгівлею беруть Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України, до складу якого увійшли Державний комітет України у справах захисту прав споживачів, інші органи.

¹ Див.: Голос України. 1992. 1 лют.

Управління торгівлею

Центральний орган виконавчої влади України в галузі торгівлі здійснює свої повноваження відповідно до Положення про Міністерство економіки України, затвердженого Указом Президента України від 23 жовтня 2001 р.¹ Він наділений спеціальним статусом, його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Його основними завданнями в галузі торгівлі є участь у формуванні державної політики економічного і соціального розвитку механізмів її реалізації; у розробленні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері розвитку внутрішньої торгівлі та послуг; забезпечення в межах своїх повноважень захисту економічних прав і законних інтересів України, вітчизняних та іноземних суб'єктів господарювання; участь у розробленні державної політики у сфері стандартизації, метрології, сертифікації та акредитації, захисту прав споживачів; забезпечення реалізації державної цінової політики.

Відповідно до покладених на нього завдань центральний орган виконавчої влади виконує такі функції: бере участь у формуванні політики економічного і соціального розвитку України; виконує та координує роботи з прогнозування економічного та соціального розвитку; здійснює організаційно-методичне забезпечення і координує роботу, пов'язану з формуванням та виконанням центральними і місцевими органами виконавчої влади державних, міжгалузевих, галузевих і регіональних програм, що повністю або частково фінансуються за рахунок коштів державного бюджету; узагальнює пропозиції щодо формування, розміщення і забезпечення взаємодії та підвищення ефективності функціонування об'єктів ринкової інфраструктури; бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики; забезпечує економічне обґрунтування окремих статей доходів та видатків державного бюджету, зокрема щодо фінансування закупівлі товарів (робіт, послуг) для державних потреб; бере участь у формуванні та реалізації бюджетної, податкової, грошово-кредитної, валютної та митно-тарифної політики; розробляє пропозиції щодо формування основ державної цінової політики та її реалізації; здійснює державне регулювання цін на продукцію монопольних утворень; забезпечує реалізацію державної зовнішньоекономічної політики; аналізує стан і прогнозує тенденції розвитку вітчизняних товарних ринків та вплив на них світових ринків, а також ефективність експорту та імпорту

¹ Див. Офіційний вісник України 2000. № 43. Ст. 1826.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

товарів (робіт, послуг); розробляє пропозиції щодо нових форм економічного співробітництва з іноземними державами та поліпшення торговельно-економічних відносин з ними; виконує регуляторні та реєстраційно-дозвільні функції у сфері експорту, імпорту товарів, робіт, послуг, здійснення ліцензування зовнішньоекономічної діяльності, певних видів господарської діяльності; організує роботу та здійснює керівництво діяльністю торговельно-економічних місій у складі дипломатичних представництв України за кордоном; розробляє правила заняття торговельною діяльністю і правила торговельного, побутового обслуговування населення, роботи підприємств громадського харчування; бере участь у формуванні та забезпечує реалізацію державної політики щодо закупівель товарів, робіт і послуг для державних потреб; здійснює міжвідомчу координацію у цій сфері та ін.

Разом з іншими заінтересованими органами та організаціями центральний орган виконавчої влади у галузі торгівлі бере участь у розв'язанні питань, що виникають у сфері торгівлі. Наприклад, аналізує стан та розробляє з відповідними центральними і місцевими органами виконавчої влади пропозиції щодо розвитку споживчого ринку, ринку послуг та створення їх інфраструктур; розробляє пропозиції щодо вдосконалення системи підготовки (перепідготовки) кадрів (спеціалістів) для здійснення торгівлі і зовнішньоекономічної діяльності; погоджує кандидатури для призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; здійснює координацію діяльності відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. При виконанні покладених на нього функцій центральний орган виконавчої влади в галузі торгівлі має право: представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладення міжнародних договорів України; робити запит та одержувати від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в повному обсязі інформацію, документи та матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань і повноважень; скасовувати відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; здійснювати перевірки в центральних та місцевих органах виконавчої влади і органах місцевого самоврядування, які наділені повноваженнями у сфері ціноутворення, а також суб'єктів підприємниц-

тва щодо додержання ними порядку формування, встановлення та застосування цін (тарифів); розглядати справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установленого порядку формування, встановлення та застосування цін і тарифів, а також про невиконання вимог органів державного контролю за цінами та їх посадових осіб.

Центральний орган виконавчої влади в галузі торгівлі видає накази, організує та контролює їх виконання, у разі потреби може видавати разом з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади спільні акти.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо основних напрямків діяльності Мінекономіки України, вирішення інших питань у міністерстві можуть утворюватися наукові, науково-консультативні ради, комісії та інші дорадчі та консультативні органи, склад яких та положення про які затверджує Міністр.

Місцевими органами державної виконавчої влади, які здійснюють керівництво у сфері торговельної діяльності, є *Головне управління економіки обласної державної адміністрації, Головне управління економіки Київської міської державної адміністрації, управління економіки Севастопольської міської державної адміністрації та районної в місті Києві державної адміністрації.*

Управління утворюються головами обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій і підпорядковуються головам цих адміністрацій та центральному органу управління економікою України, тобто діють на засадах подвійної підпорядкованості.

Управління здійснюють керівництво у сфері торговельної діяльності та побудовою обслуговування з питань забезпечення потреб населення у товарах широкого вжитку та побутових послуг.

Основними завданнями управлінь є: реалізація державної політики, спрямованої на розвиток роздрібної та оптової торгівлі, а також торговельно-виробничої сфери (громадське харчування) та побутового обслуговування населення на засадах використання ринкових механізмів господарювання, здійснення технічної політики в сфері торговельної діяльності та побутового обслуговування населення; сприяння формуванню та товарному насиченню споживчого ринку, виробництву товарів, розширенню їх асортименту та поліпшенню якості з урахуванням попиту населення, а також по задоволенню потреб населення в побутових послугах; введення затверджених

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

в установленому порядку правил торгівлі та побутового обслуговування населення, забезпечення контролю за дотриманням правил торгівлі тощо.

Управління в процесі виконання покладених на них завдань взаємодіють з іншими підрозділами обласної, Київської та Севастопольської міських, а також районної у місті державних адміністрацій, представницькими органами, органами місцевого самоврядування, а також з підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями громадян.

Управління очолює начальник, якого призначає на посаду та звільняє з посади голова відповідної державної адміністрації за погодженням з центральним органом управління.

§ 2. Місцеве самоврядування і торгівля

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» певну роль в управлінні торговельною діяльністю та її регулюванні відіграють й органи місцевого самоврядування.

Сільські, селищні та міські ради затверджують програми соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, встановлюють відповідно до законодавства правила торгівлі на ринках. Вони мають як власні (самоврядні), так і делеговані їм місцевими державними адміністраціями повноваження.

Власними самоврядними повноваженнями є: управління об'єктами торговельного обслуговування, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населення; організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі; встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств торгівлі та громадського харчування, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад.

До делегованих повноважень належать, зокрема, здійснення відповідно до закону контролю за: дотриманням цін і тарифів; заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування; дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів; належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємства-

ми торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування населення; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства. Крім цього, районні і обласні ради в сфері торгівлі затверджують програми соціально-економічного розвитку відповідного району, області, правила торгівлі на колгоспних ринках.

§ 3. Державний контроль в управлінні торгівлею

Додержання правил торгівлі забезпечується перш за все належною організаційною діяльністю органів управління торгівлею, підвищенням ролі торговельних підприємств у розв'язанні різних питань торгового обслуговування, рівня виховної роботи та ін. Виконання правил торгівлі пов'язано також з ефективністю державного і громадського контролю за усіма напрямками функціонування підприємств і організацій торгівлі.

Контроль в торгівлі здійснюється центральним органом управління в галузі торгівлі, управліннями, відділами торгівлі місцевих державних адміністрацій, адміністрацією організацій і підприємств торгівлі. Так, центральний орган управління торгівлею здійснює контроль разом з іншими центральними органами виконавчої влади за додержанням суб'єктами підприємницької діяльності всіх форм власності норм і правил торгівлі. Контрольні функції в торгівлі забезпечують і органи державної податкової служби. Вони стосуються порядку розрахунків з споживачами з використанням контрольно-касових апаратів і товарно-касових книг, лімітів готівки в касах та за її використанням для розрахунків за товари, роботи, послуги.

Контроль у торгівлі здійснюють також органи державної контрольно-ревізійної служби в Україні, органи і установи, що здійснюють державний санітарний нагляд, органи державного контролю за цінами, органи Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України, органи внутрішніх справ та ін.

Особлива роль у системі державного контролю за додержанням правил торгівлі належала Державному комітету України у справах захисту прав споживачів, функції якого передані *Держстандарту України, а також відповідним органам в АРК, областях, містах Києві та Севастополі*. Відповідно до ст. 5 Закону України від 15 грудня 1998 р. «Про захист прав споживачів» та Положення про обласні, Головне Київське та Севастопольське міські управління у справах

захисту прав споживачів¹ Держкомітету та його органам надані широкі права, а саме: перевірка якості товарів у господарюючих суб'єктах у сфері торгівлі, додержання обов'язкових вимог щодо безпеки товарів, а також додержання правил торгівлі; проведення контрольних перевірок правильності розрахунків із споживачами за реалізовані товари (порядок проведення таких перевірок установлений постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1994 р.²). Посадові особи Держкомітету мають право: припиняти реалізацію товарів, що не відповідають вимогам нормативних документів, до усунення виявлених недоліків; забороняти реалізацію товарів, на які в законодавчих актах встановлено обов'язкові вимоги щодо забезпечення безпеки життя, здоров'я, якщо ці товари не мають сертифікатів відповідності; приймати рішення про тимчасове припинення діяльності підприємств торгівлі (секцій, відділів), складів підприємств оптової і роздрібною торгівлі незалежно від форм власності, що систематично реалізують недоброякісні товари, порушують правила торгівлі; вилучати неякісні товари; накладати на винних осіб адміністративні стягнення та ін.

Захист прав споживачів здійснюють ради, їх виконавчі органи, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, інші органи виконавчої влади, на які покладено здійснення контролю за якістю і безпекою товарів, призначених для споживачів, а також суд.

З метою захисту своїх законних прав і інтересів громадяни мають право об'єднуватися на добровільних засадах у *громадські організації споживачів* (об'єднання споживачів). Об'єднання споживачів сприяють державним органам у здійсненні контролю за якістю товарів, торговельного обслуговування; проведенні експертизи та випробування товарів; вивченні споживчих властивостей продукції; попиту на неї; проведенні опитування населення для виявлення громадської думки про якість товарів, що випускаються і реалізуються, та ін.

§ 4. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі торгівлі

Адміністративна відповідальність у сфері торгівлі встановлена главою 12 КпАП «Адміністративні правопорушення в галузі

¹ Див.: Офіційний вісник України. 2000. № 4. Ст. 1721.

² Див.: ЗПУ України. 1994. № 7. Ст. 186.

торгівлі, громадського харчування, сфери послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності».

У сфері, що розглядається, адміністративна відповідальність передбачена за порушення правил торгівлі, надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю (ст. 155); порушення порядку проведення розрахунків із споживачами (ст. 155¹); порушення правил торгівлі спиртними напоями (ст. 156); порушення законодавства про захист прав споживачів (ст. 156¹); дрібну спекуляцію (ст. 157); скуповування в державних або кооперативних магазинах хліба та інших харчових продуктів для згодування худоби і птиці (ст. 158); порушення правил торгівлі на колгоспних ринках (ст. 159); торгівлю з рук у невстановлених містах, тобто торгівлю з рук на вулицях, площах, у дворах, під'їздах, скверах та в інших невстановлених місцях (ст. 160); незаконну торговельну діяльність (ст. 160²); порушення правил про валютні операції (ст. 162).

До адміністративних проступків у галузі торгівлі відповідно до КпАП належать також порушення порядку придбання будівельних матеріалів (ст. 160¹); незаконний відпуск або придбання бензину чи інших паливно-мастильних матеріалів (ст. 161); незаконні скуповування, продаж та переробка шкурок хутрових звірів (ст. 163) та ін.

Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі торгівлі, як правило, пов'язана з порушенням різних правил.

Справи про адміністративні правопорушення в галузі торгівлі розглядають: адміністративні комісії, виконавчі комітети селищних, сільських рад, комісії по боротьбі з пияцтвом, районні (міські) суди (судді), органи внутрішніх справ (міліція) та інші уповноважені органи.

Глава 31

Управління фінансами

§ 1. Організаційно-правові засади управління фінансами

Під фінансами розуміють сукупність відносин, які регулюють утворення та витрачання фондів коштів, що необхідні для виконання завдань і функцій держави. Основу фінансів складають формування та рух грошових доходів держави, юридичних осіб і громадян.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

Фінанси характеризуються декількома ознаками: 1) здебільшого мають грошовий характер; 2) виступають як певний механізм розподілу внутрішнього валового продукту; 3) пов'язані з формуванням грошових доходів та накопичень.

Фінанси розподіляються на централізовані та децентралізовані.

Централізовані фінанси охоплюють відносини, що пов'язані з мобілізацією, розподілом, використанням державних грошових фондів на видатки та регулюються бюджетними відносинами, які забезпечують правові засади функціонування бюджетної системи¹.

Децентралізовані фінанси пов'язані з утворенням фондів коштів підприємств і організацій усіх форм власності за рахунок власного прибутку. В деяких випадках держава допускає асигнування у ці фонди з державного бюджету (наприклад, у децентралізовані фонди аграрного сектору).

Змістом діяльності держави по управлінню фінансами виступають мобілізація, розподіл і використання централізованих та децентралізованих фондів коштів, контроль за їх рухом. Особливістю правової організації фінансової діяльності є те, що вона властива усім без винятку державним органам. Фінансова діяльність держави має міжгалузеве значення. Вона закріплена Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законодавчими актами.

Методи фінансової діяльності держави прийнято поділяти на відповідні групи: а) методи мобілізації (формування) грошових коштів; б) методи розподілу грошових фондів; в) методи використання грошових фондів.

Мобілізація грошових фондів здійснюється залежно від форм власності і характеру потреб держави в коштах. Метод мобілізації реалізується на обов'язковій і на добровільній основі. Провідна роль у цьому належить обов'язковому методу мобілізації, який здійснюється через податкову систему² та полягає у примусовому, безоплатному вилученні частини грошових коштів у їх власників на користь держави. В цьому разі право власності змінюється. Основою цього методу перш за все виступають податки та збори, за рахунок яких формується значна частка доходів держави. Добровільна мобілізація грошових

¹ Див.: Закон України від 29 червня 1995 р. «Про бюджетну систему України» // Відомості Верхов. Ради України. 1995. № 26. Ст. 195.

² Див.: Закон України від 18 лютого 1997 р. «Про систему оподаткування» // Відомості Верхов. Ради України. 1997. № 16. Ст. 119.

коштів реалізується шляхом проведення лотерей і випуску державних облігацій, добровільних внесків громадян тощо.

Розподіл грошових коштів здійснюється через механізми фінансування та кредитування. Фінансування виступає як безповоротний і безоплатний відпуск коштів. Кредитування проводиться на умовах зворотності, строковості та оплатності.

Використання грошових коштів пов'язане з чітко визначеним цільовим призначенням. Кошти, одержані з державного фонду, мають точне призначення і можуть витратитися лише на ті цілі, на які вони були виділені.

§ 2. Органи управління фінансами

У фінансовій діяльності беруть участь практично всі державні органи залежно від їх компетенції, що встановлено Конституцією і законами України, нормативними актами, які визначають їх правовий статус, та ін.

Державна політика у фінансовій сфері проводиться *Верховною Радою України*, яка затверджує загальнодержавні програми, Державний бюджет України та внесення змін до нього, здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання. Виключно законами України вирішуються найважливіші питання у фінансовій сфері.

Органи виконавчої влади, що здійснюють управління фінансами, поділяють на:

- 1) органи управління загальної компетенції (Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування);
- 2) органи управління спеціальної (галузевої, міжгалузевої) компетенції, які розподіляються на дві підгрупи: а) органи, що здійснюють фінансову діяльність поряд із своїми основними функціями (міністерства, відомства, за винятком Міністерства фінансів України); б) органи, для яких фінансова діяльність є основною (Міністерство фінансів України, Державна податкова служба та ін.). Ці органи створені спеціально для здійснення фінансової діяльності.

Безпосереднє управління фінансами стосується лише фінансів, власником яких є держава.

Президент України також має певні повноваження щодо фінансової сфери: призначає Міністра фінансів; представляє на затвердження Верховної Ради кандидатуру Голови Національного банку України (далі — Нацбанку України).

Значними повноваженнями в галузі управління фінансами наділений *Кабінет Міністрів України*. Він забезпечує: проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; розробку проекту Закону про Державний бюджет України; виконання затвердженого Державного бюджету України; подання Верховній Раді звіту про виконання Державного бюджету України.

Оперативне управління фінансами здійснюється через спеціалізовані державні органи виконавчої влади. Система фінансових органів України очолюється *Міністерством фінансів України* (далі — *Мінфін України*) — центральним органом виконавчої влади по управлінню фінансами. Мінфін України прогнозує розвиток економіки, розробляє проект Державної програми економічного і соціального розвитку, проект Державного бюджету України. Для управління фінансами Мінфін України згідно з Положенням про нього наділений повноваженнями, що складають три групи:

1) повноваження, що впливають та пов'язані з функціями по складанню і виконанню Державного бюджету України, контролю за його виконанням;

2) повноваження по застосуванню заходів у випадках порушень встановленого порядку виконання Державного бюджету України, припинення фінансування;

3) повноваження щодо регулювання співвідношення коштів Державного бюджету України і місцевих бюджетів в процесі їх виконання.

Організаційна побудова Мінфіну України пристосована до потреб ринкової економіки.

Органами Мінфіну України на місцях є *фінансові органи місцевих державних служб*, які розробляють проекти відповідних бюджетів, організують виконання бюджетів, забезпечують надходження коштів в позабюджетні фонди, встановлюють на основі рішення ради розмір місцевих зборів та оголошують місцеві добровільні позики.

Особливим центральним органом виконавчої влади, статус якого прирівнено до державного комітету України, є *Державне казначейство України*, утворене відповідно до Указу Президента України від 27 квітня 1995 р.¹ Основним завданням Державного казначейства України є: організація виконання Державного бюджету України; контроль за його виконанням та регулюванням відносин між Державним бюджетом України та позабюджетними фондами; коротко-

¹ Див.: Уряд. кур'єр. 1995. № 68-69. Ст. 10.

строкові прогнози обсягів державних фінансових ресурсів і подання інформації Верховній Раді та Президенту України.

Система податкових органів включає декілька досить розгалужених структур. Було б помилкою ставити знак рівності між податковими органами і податковими адміністраціями. Останні є лише одним із елементів системи податкових органів. Можна виділити систему податкових органів у вузькому і широкому розумінні.

Податкові органи у вузькому розумінні — це система податкових адміністрацій, які здійснюють контроль тільки за надходженням до бюджету податкових платежів (ми абстрагуємося від ситуацій, коли через них здійснюється перерахування і низки специфічних зборів неподаткового характеру)¹. Органи, пов'язані із справлянням та надходженням податків та зборів до бюджетів, забезпечують сплату всіх відрахувань, котрі законодавець включає в податкову систему як сукупність податків, зборів (обов'язкових платежів). Система подібних органів охоплює вже і митні органи, і органи державного казначейства, і податкову міліцію, і органи Пенсійного фонду. Таким чином, в широкому розумінні система податкових органів включає до себе: 1) Державну податкову адміністрацію України; 2) митні органи України; 3) органи казначейства; 4) податкову міліцію; 5) органи Пенсійного фонду.

Державна податкова служба України є центральним органом виконавчої влади, яку очолює Голова. Голови державних податкових служб в АРК, областях, містах Києві та Севастополі призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України. Головними завданнями Державної податкової служби України є: здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, вірністю обчислення і сплати податків; прийняття рішень по накладанню фінансових санкцій і адміністративних штрафів; прийняття нормативних і методичних документів з питань оподаткування.

Податкова міліція є специфічним правоохоронним органом, що забезпечує економічну безпеку держави при надходженні податкових платежів до бюджету. Якщо діяльність податкових інспекцій пов'язана зі стягненням податків, то податкова міліція здійснює стягнення податкових платежів².

¹ Див.: Закон України від 24 грудня 1993 р. «Про державну податкову службу» // Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 15. Ст. 84.

² Діяльність органів податкової міліції регулюється розділом V Закону України «Про державну податкову службу».

Митна справа в Україні включає до себе організацію переміщення товарів і предметів через митний кордон України, обкладення митом. Митна справа здійснюється безпосередньо *митними органами*, які і вирішують питання митного оподаткування.

Органом державного фінансово-економічного контролю, утвореним Верховною Радою України, є *Рахункова палата України*¹, яка здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких органів держави. Рахункова палата забезпечує єдину систему контролю за виконанням Державного бюджету України і використанням позабюджетних фондів.

§ 3. Управління в галузі бюджетної діяльності

Для виконання державою своїх функцій необхідним є постійне формування фондів коштів. Ресурси для покриття видатків отримуються державою, територіальними громадами шляхом формування і використання відповідних бюджетів

Кожний з видів бюджетів, які існують в Україні, затверджується відповідним органом. Так, Державний бюджет України затверджується Верховною Радою України, бюджети територіальних громад — відповідними органами місцевого самоврядування.

Формування та виконання Державного бюджету України здійснюється відповідно до повноважень, які реалізуються державою і охоплюють право на: власний бюджет; одержання тільки закріплених доходів; визначення напрямків та розмірів використання бюджетних асигнувань; організацію бюджетного процесу; затвердження звіту про виконання бюджету.

Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів об'єднуються в декілька груп: 1) відносно Державного бюджету України: здійснення повноважень щодо збирання на своїх територіях загальнодержавних податків і зборів та отримання певної частини відрахувань від них; право на дотації, субсидії та субвенції і відповідальність перед державою за їх використання; 2) відносно власних бюджетів: обласні, міські, районні та сільські ради самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети. Обласні та районні ради відповідно до ст. 140 Конституції України зат-

¹ Див.: Закон України від 11 липня 1996 р. «Про Рахункову палату Верховної Ради України» // Відомості Верхов. Ради України. 1996. № 43. Ст. 212.

верджують свої бюджети, які формуються з коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів; 3) відносно бюджетів нижчого рівня: право обласних рад розподіляти кошти Державного бюджету України, що передаються через механізм бюджетного регулювання; право об'єднання на договірних засадах коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проектів та спільного фінансування комунальних підприємств, установ і організацій.

Органи місцевого самоврядування мають право одержувати в свої бюджети місцеві податки і збори (частину з них вони повинні вводити обов'язково, а частину — на свій розсуд).

Таким чином, система суб'єктів бюджетних повноважень формується на декількох рівнях. У першу чергу серед них виділяються Україна як суверенна держава (в особі Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України), Верховна Рада і Рада міністрів АРК, місцеві органи самоврядування та їх виконавчі органи. Представницькі органи мають найширші повноваження в галузі бюджету. Обсяг прав і обов'язків органів виконавчої влади залежить від їх місця і ролі в системі державного апарату. Це стосується і системи виконавчих органів місцевого самоврядування.

Форми та методи бюджетної діяльності відповідних органів залежать від ланки бюджетної системи України. Згідно з Законом України «Про бюджетну систему України» бюджетна система України заснована на економічних відносинах, врегульована правовими нормами, що встановлюють сукупність видів бюджетів, які діють на території держави, і включає Державний бюджет України та місцеві бюджети. До місцевих бюджетів належать бюджет АРК, обласні бюджети, районні (міські) бюджети, районні в містах бюджети, сільські і селищні бюджети, бюджети міст районного підпорядкування.

Детальна регламентація бюджетних відносин здійснюється державою при формуванні та виконанні Державного бюджету України шляхом використання методів бюджетного регулювання.

Як доповнення до системи бюджетного регулювання утворюються резервні фонди. Так, Резервний фонд Кабінету Міністрів України утворюється в обсязі не більш ніж 2 % від загального розміру видатків. Відповідні фонди в рамках місцевих бюджетів не перевищують 1%.

Участь державних органів у бюджетній діяльності реалізується на відповідних стадіях бюджетного процесу, який закріплено Рег-

ламентом Верховної Ради України та Законом України «Про бюджетну систему України».

§ 4. Управління системою оподаткування

Управління системою оподаткування охоплює сукупність повноважень конкретних органів у сфері встановлення, зміни чи скасування податків. Згідно з ст. 1 Закону України від 18 лютого 1997 р. «Про внесення змін до Закону України «Про систему оподаткування»¹ встановлення і скасування податків і зборів (обов'язкових платежів), а також пільг здійснюються Верховною Радою України, Верховною Радою АРК і місцевими радами.

При визначенні податку фактично складаються всі основні його ознаки — нецільовий, безоплатний, беззворотний, безумовний і обов'язковий платіж, що надходить від юридичних і фізичних осіб до бюджету відповідного рівня (або цільовий фонд) на підставі акта компетентного органу. Названий Закон визначає, що під податком і збором (обов'язковим платежем) до бюджетів та державних цільових фондів слід розуміти обов'язковий внесок до бюджету відповідного рівня або державного цільового фонду, здійснюваний платниками у порядку і на умовах, що визначаються законами України про оподаткування.

Класифікація податків та зборів (обов'язкових платежів) закріплена в Законі України «Про систему оподаткування». З 1994 р. законодавець виділяє дві їх групи: загальнодержавні (ст. 14) та місцеві (ст. 15). Критерієм такого розподілу є компетенція органу, що встановлює, змінює чи скасовує ці платежі.

У своєрідну групу податків, що можуть скласти певну підсистему, входять податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, а також деякі інші, де платниками виступають юридичні і фізичні особи.

Традиційним у сучасних податкових системах є земельний податок. Він поряд з системою акцизного збору становить собою механізм рентних важелів і застосовується до специфічного природного чинника — землі. Використання земельного податку регулюється Земельним кодексом України, Законом України від 19

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1997. № 16. Ст. 119.

вересня 1996 р. «Про внесення змін до Закону України «Про плату за землю»¹.

Податкова система України включає до себе два непрямих податки — *податок на додану вартість* та *акцизний збір*. Механізм збирання податку на додану вартість встановлений Законом України від 3 квітня 1997 р. «Про податок на додану вартість»², механізм акцизного збору — Декретом Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. «Про акцизний збір»³.

Головним податком, що справляється з юридичних осіб, є податок на прибуток підприємств, який регулюється Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств»⁴.

Важливим видом податків з фізичних осіб, характерним для будь-якої податкової системи, є *прибутковий податок*, що регулюється в Україні Декретом Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. «Про прибутковий податок з громадян»⁵.

У системі платежів у доходну частину бюджету входить стійка група надходжень за вчинення державними органами юридично значущих дій.

Митні платежі належать до непрямих податків (деякі автори об'єднують їх в одну групу з платежами).

§ 5. Управління в галузі кредитування і страхування

Основні доходи держави становлять надходження від платежів і зборів. Але цих коштів не вистачає для раціонального забезпечення всіх функцій держави. Тому активно використовується мобілізація коштів юридичних і фізичних осіб, заснована на принципах добровільності, зворотності, відплатності і строковості — у формі державного кредиту.

Правовідносини в галузі державного кредиту виникають лише з приводу формування, функціонування і погашення державного боргу, частини фінансових ресурсів, що позичена державою у фізичних і юридичних осіб. Одним із суб'єктів правовідносин з приводу державного кредиту виступає держава, найчастіше в особі уряду як одер-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1996. № 45. Ст. 238.

² Див.: Там само. 1997. № 21. Ст. 156.

³ Див.: Там само. 1993. № 10. Ст. 82.

⁴ Див.: Там само. 1997. № 27. Ст. 181.

⁵ Див.: Там само. 1993. № 10. Ст. 77.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

жувача позикових коштів і суб'єкта, на якого покладено обов'язок щодо повернення боргу та сплати відсотків за ним.

Управління державним внутрішнім боргом належить державі. Виключно законами визначаються порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу, порядок випуску і обігу цінних паперів, їх види і типи. До виключних повноважень Верховної Ради України належать також затвердження рішень про надання та одержання Україною позик і економічної допомоги, здійснення контролю за їх використанням. Кабінет Міністрів України здійснює безпосереднє керівництво використанням позичкових ресурсів, які залучаються державою. Суб'єктами правовідносин у галузі державного кредиту виступають також Мінфін України і Нацбанк України.

Найбільш поширеними формами державного кредиту в Україні є насамперед державні та казначейські позики. *Державні позики* застосовуються шляхом випуску та реалізації облігацій і казначейських зобов'язань, інших видів державних цінних паперів. *Казначейські позики* є формою фінансової допомоги, що надається підприємствам і організаціям органами виконавчої влади за рахунок бюджетних коштів. В окремих випадках можуть застосовуватися і *гарантовані позики*, які надають нижчі органи влади під гарантію уряду.

Державне кредитування слід відрізнити від банківського. Незважаючи на те що в обох випадках йдеться про залучення та використання тимчасово вільних коштів, характер їх відносин різний. При банківському кредитуванні позичковий фонд використовується банківськими установами для кредитування підприємств, установ і організацій, фізичних осіб.

Особливості банківського кредитування регулюються низкою законодавчих актів, але найбільш значним серед них є закони України «Про Національний банк України»¹ та «Про банки і банківську діяльність»². Керівництво в галузі банківського кредитування здійснюється державою через Нацбанк України, нормативні акти якого є обов'язковими для державних органів та органів місцевого самоврядування.

Нацбанк України виступає своєрідним посередником між державою і комерційними банками. Він має особливі повноваження, за допомогою яких реалізує державні функції в банківській системі, здійснює нагляд за комерційними банками, не втручаючись в їх опера-

¹ Див. Відомості Верховної Ради України 1999 № 29 Ст. 238.

² Див. Там само 2001 № 5-6 Ст. 30

тивну діяльність. Нацбанк України ліцензує діяльність комерційних банків, реєструє їх статути.

Окреме місце в державних надходженнях посідають специфічні, децентралізовані джерела. За їх допомогою державою утворюється зокрема централізований страховий фонд, який складають обов'язкові фіксовані страхові платежі. Вони необхідні для відшкодування матеріальної шкоди чи надання грошової допомоги у випадках, що стосуються суспільних інтересів. В Україні введено *соціальне страхування, страхування майна сільськогосподарських підприємств, страхування будівель і деяких тварин у громадян, страхування окремих категорій службовців як обов'язкові.*

§ 6. Управління грошовим обігом і системою валютного регулювання

Функціонування грошового ринку, статус національної валюти, іноземних валют на території України відповідно до Конституції України встановлюються виключно законами. Здійснення контролю за проведенням грошово-кредитної політики покладено на Нацбанк України. Функції Нацбанку України щодо грошового обігу закріплені законами України «Про банки і банківську діяльність» та «Про Національний банк України».

Нацбанк України здійснює регулювання грошового обігу шляхом як встановлення певних нормативів щодо готівки, так і проведення політики в галузі ставок, операцій з цінними паперами тощо. Він визначає офіційний валютний курс гривні виходячи з валютного (обмінного) курсу. Курс гривні відносно іноземних валют підтримується Нацбанком України шляхом використання золотовалютного резерву, купівлі і продажу цінних паперів, встановлення і зміни плати за кредити та інших інструментів регулювання грошової маси в обігу.

Офіційне співвідношення між гривнею і золотом або іншими дорогоцінними металами не встановлюється.

Валютне регулювання становить собою діяльність держави і уповноважених нею органів щодо організації та здійснення валютних операцій, встановлення характеру відносин між державою і суб'єктами, на яких поширюється валютне регулювання, правових форм їх здійснення, закріплення основ правового статусу суб'єктів валютного регулювання, характеру відносин між держа-

вою і резидентами та нерезидентами. Особлива увага приділяється забезпеченню пріоритету національної валюти, її захисту поряд з лібералізацією обігу іноземної валюти в державі.

Основи організації та здійснення валютного регулювання в Україні визначені на підставі Конституції України Декретом Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 р. «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»¹ та низкою інших законодавчих актів. При цьому простежується комплексний характер валютного законодавства, до якого входить широке коло банківських, митних підзаконних актів.

Певними повноваженнями у сфері валютного регулювання наділені різні державні органи. Так, *Кабінет Міністрів України* у сфері валютного регулювання: визначає і подає на затвердження до Верховної Ради ліміт зовнішнього державного боргу України; бере участь у складанні платіжного балансу України; забезпечує виконання бюджетної та податкової політики в частині, що стосується руху валютних цінностей; забезпечує формування і виступає розпорядником Державного валютного фонду України та ін.

Центральне місце у сфері валютного регулювання посідає *Нацбанк України*. Діяльність щодо валютного регулювання здійснюється ним у двох формах: 1) безпосередньо; 2) через уповноважені банки та інші кредитно-фінансові установи.

Для здійснення уповноваженими банками та іншими кредитно-фінансовими установами валютних операцій, які підпадають під режим ліцензування, Нацбанк України видає генеральні та індивідуальні ліцензії. Генеральні ліцензії видаються комерційним банкам та іншим кредитно-фінансовим установам України на здійснення валютних операцій, що не потребують індивідуальної ліцензії, на весь період дії режиму валютного регулювання.

Індивідуальні ліцензії видаються резидентам і нерезидентам на здійснення разової валютної операції на період, необхідний для здійснення такої операції. В основі розмежування на резидентів та нерезидентів лежить відокремлення зовнішньоекономічних відносин від операцій, що стосуються внутрішньоекономічних процесів.

Сутність правового режиму валютних відносин визначається як система валютних обмежень. Ця система виступає як сукупність заборон, лімітування чи регламентації (законодавчої чи адміністративної) операцій з валютою або валютними цінностями.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1993. № 17. Ст. 184.

Всі операції купівлі та продажу іноземної валюти провадяться тільки через уповноважені банки на валютній біржі відповідно до Закону України від 23 вересня 1994 р. «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті»¹.

Переміщення валюти через митний кордон України регулюється Порядком, затвердженим Нацбанком України та Державним митним комітетом України 14 березня 1993 р.²

§ 7. Фінансовий контроль

Фінансовий контроль визначається фінансовою діяльністю держави і є однією із стадій управління фінансами. Реалізація контрольних функцій у галузі фінансів здійснюється за двома напрямками: з одного боку, це контроль по завершенні стадій формування, розподілу та використання державних грошових коштів, свого роду *п і д с у м - к о в и й к о н т р о л ь*; з другого — це контроль, що здійснюється на кожній з цих стадій, — *о п е р а т и в н и й к о н т р о л ь*. Фінансовий контроль виступає як діяльність державних органів і недержавних організацій по забезпеченню законності, фінансової дисципліни і доцільності при мобілізації, розподілі, використанні грошових коштів і пов'язаних з цим матеріальних цінностей.

Основними методами фінансового контролю є перевірки, ревізії, обстеження та аналіз. Види фінансового контролю, механізм його здійснення регулюються фінансовим законодавством.

Органи, що здійснюють фінансовий контроль, утворюють систему із трьох груп: органи, що здійснюють загальнодержавний контроль (Верховна Рада, Кабінет Міністрів України); органи відомчого фінансового контролю (Мінфін України, Нацбанк України та ін.); органи, що здійснюють незалежний фінансовий контроль (аудиторські організації).

Верховна Рада здійснює фінансовий контроль в ході розгляду проектів та затвердження Державного бюджету України, звіту про його виконання. Контрольні функції реалізуються Верховною Радою також при обговоренні та прийнятті фінансового законодавства. Фінансовий контроль здійснюється комітетами Верховної Ради України (у відповідній для них сфері). Більш широкі повноваження у сфері фінансового контролю за станом і рухом державних фінансів належать двом спеціалізованим комітетам: *Комітету з питань бюджетної діяльності та Комітету з питань фінансів і банківської діяльності*.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 40. Ст. 364.

² Див.: Уряд. кур'єр. 1993. № 48-49. С. 12.

Окремим контрольним повноваженням наділена *Рахункова палата Верховної Ради України*. Контрольні повноваження Рахункової палати поширюються на Верховну Раду, органи виконавчої влади, Нацбанк України, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна та інші органи держави. Рахункова палата має право контролювати місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, підприємства і організації незалежно від форм власності, якщо їх діяльність пов'язана з коштами Державного бюджету України або вони мають частку державної власності.

Контрольні функції *Президента України* базуються на його статусі глави держави і реалізуються ним, наприклад, під час підписання законів України.

Кабінет Міністрів України здійснює фінансовий контроль в ході реалізації фінансової політики України як взагалі, так і в галузі ціноутворення та оплати праці, складання і виконання Державного бюджету України, звіту про його виконання тощо.

Мінфін України здійснює контроль за рухом і витрачанням державних фінансових ресурсів, виконанням державного бюджету, його касовим виконанням по доходах. Мінфін встановлює та контролює порядок ведення бухгалтерського обліку та звітності про виконання бюджетів, кошторисів витрат бюджетних установ, контролює випуск та обіг цінних паперів, веде загальний реєстр їх випуску.

У системі центральних органів виконавчої влади та на місцях діють спеціальні контролюючі служби: *Державне казначейство України* і *Державна контрольно-ревізійна служба України*. Остання здійснює державний контроль за використанням коштів і матеріальних цінностей, їх зберіганням, станом, достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, бюджетних установах, на підприємствах і в організаціях, які одержують кошти з бюджетів чи державних валютних фондів¹.

Досить широке коло контролюючих функцій належить *Нацбанку України*. Це насамперед контроль за діяльністю комерційних банків, їх відділень, філій та представництв. Функцію нагляду здійснює Департамент банківського нагляду Нацбанку України. Операції з нагляду здійснюють регіональні управління Нацбанку України на відповідних територіях.

До функцій *Державної митної служби України* належить контроль за вірністю та своєчасністю сплати мита та митних зборів, переміщенням валютних цінностей через митний кордон України.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1993. № 29. Ст. 308.

Міністерство зв'язку та інформатизації України контролює додержання правил поштових переказів та пересилки валютних цінностей.

Відомчий фінансовий контроль координується Мінфіном України. Він здійснюється міністерствами, іншими органами державного управління за діяльністю підвідомчих підприємств, установ і організацій через функціонально самостійні структурні контрольно-ревізійні підрозділи міністерств і відомств (управління, відділи, групи).

Поєднання державних інтересів, інтересів недержавних господарюючих суб'єктів здійснюється через механізм *незалежного аудиторського фінансового контролю*. Аудит становить собою перевірку публічної бухгалтерської звітності, обліку первинних документів та інформації, пов'язаної з фінансово-господарською діяльністю господарюючих суб'єктів, з метою визначення їх достовірності, повноти звітності і обліку, відповідності законодавству¹.

§ 8. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі фінансів і підприємницької діяльності

Адміністративна відповідальність в фінансовій сфері тісно пов'язана з відповідальністю за правопорушення в підприємницькій діяльності. До правопорушень в галузі фінансів, за які КпАП встановлена адміністративна відповідальність, можна віднести: порушення правил про валютні операції (ст. 162); порушення законодавства з фінансових питань (ст. 164²); несвоєчасне здавання виторгу (ст. 164⁴); порушення порядку формування та застосування цін і тарифів (ст. 165²).

Безпосередня шкода відносинам у галузі фінансів заподіюється також правопорушеннями, що вчиняються у підприємницькій діяльності, оскільки вони пов'язані з несплатою чи неналежною сплатою у державний бюджет чи місцеві бюджети відповідних податків і зборів, порушенням правил ціноутворення, конкуренції та ін. До таких правопорушень можна віднести: незаконні скуповування, продаж і переробку хутрових шкірок звірів (ст. 163); порушення порядку заняття підприємницькою діяльністю (ст. 164); ухилення від подання декларації про прибутки (ст. 164¹); недобросовісну конкуренцію (ст. 164³); реалізацію, прийняття на комісію або

¹ Див. Закон України від 22 квітня 1993 р. «Про аудиторську діяльність»// Відомості Верхов. Ради України. 1993. № 23. Ст. 243.

збереження з метою продажу алкогольних напоїв та тютюнових виробів, на яких немає марок акцизного збору встановленого зразка (ст. 164⁵); зловживання монопольним становищем на ринку (ст. 166¹); неправомірні угоди між підприємцями (ст. 166²) та ін.

Справи про правопорушення в галузі фінансів і підприємницької діяльності розглядаються уповноваженими на те посадовими особами органів внутрішніх справ, державної контрольно-ревізійної служби, податкової служби, районними (міськими) судами (суддями) та ін.

Глава 32

Управління

ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

§ 1. Організаційно-правові засади управління зовнішньоекономічною діяльністю

Проблеми розвитку ринкових відносин в економіці України, лібералізації зовнішньоекономічної діяльності, формування законодавства, спрямованого на захист економічного суверенітету та економічної безпеки, забезпечення захисту прав громадян, господарюючих суб'єктів і державних органів постійно перебувають у центрі уваги держави.

Відповідно до ст. 18 Конституції України зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

З метою забезпечення всебічного розвитку на взаємовигідній основі економічних відносин з іншими державами в Україні здійснюється правове регулювання всіх видів зовнішньоекономічної діяльності, включаючи зовнішню торгівлю, економічне, науково-технічне співробітництво, спеціалізацію і кооперацію в галузі виробництва, науки і техніки, економічні зв'язки у сфері будівництва, транспорту, експедиторських, страхових, розрахункових, кредитних та інших банківських операцій, надання різних послуг. Засади зовнішньоекономічної діяльності визначаються виключно законами України (п. 9 ст. 92 Конституції України), а організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України Кабінет Міністрів України (п. 8 ст. 116 Конституції України).

Правові, економічні та організаційні засади зовнішньоекономічної діяльності визначені в Законі України від 16 квітня 1991 р. «Про

зовнішньоекономічну діяльність»¹ і одержали розвиток у деяких інших законодавчих актах. Головними у зовнішньоекономічній діяльності є принципи: суверенітету народу України у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності; свободи зовнішньоекономічного підприємництва; юридичної рівності і недискримінації; верховенства закону; захисту інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; еквівалентності обміну, недопустимості демпінгу при ввезенні та вивезенні товарів. Законом також були визначені: суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності та їх право на її здійснення; види зовнішньоекономічної діяльності та засади її державного регулювання; спеціальні правові режими зовнішньоекономічної діяльності; основи економічних відносин України з іншими державами і міжнародними та міжурядовими організаціями; загальні засади відповідальності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Прийняття цього Закону створило умови для активізації зв'язків української економіки зі світовим господарством, забезпечення захисту прав громадян, господарюючих суб'єктів та державних органів і додержання ними законодавства у сфері зовнішньоекономічної діяльності. При цьому є всі підстави говорити про те, що у цій сфері державної діяльності постійно провадиться інтенсивна робота, а її параметри охоплюють економічні взаємовідносини практично з усіма країнами світу.

§ 2. Органи управління зовнішньоекономічною діяльністю

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» *органами державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності* є Верховна Рада, Кабінет Міністрів України, Нацбанк України, Міністерство економіки України (далі — Мінекономіки), Державна митна служба та Антимонопольний комітет України.

Спеціальним галузевим органом управління цією сферою діяльності є Мінекономіки. Він діє на підставі Положення про нього, яке було затверджено Указом Президента України від 23 жовтня 2001 р.² Своєю роботу воно будує, керуючись вимогами законодавства України про зовнішньоекономічну діяльність.

Основні завдання Мінекономіки у сфері зовнішньоекономічної діяльності пов'язані з забезпеченням проведення єдиної зовнішньо-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради Української РСР. 1991. № 29. Ст. 377.

² Див.: Офіційний вісник України. 2000. № 43. Ст. 1826.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

економічної політики, державної економічної політики щодо інтеграції України у світову економіку, здійсненням економічного та соціального співробітництва з європейськими співтовариствами (Європейським Союзом). Відповідно до покладених на нього завдань Мінекономіки забезпечує реалізацію державної зовнішньоекономічної політики, розробляє концепцію та стратегію розвитку зовнішньоекономічного потенціалу України, механізмів державного регулювання зовнішніх економічних зв'язків; аналізує стан і прогнозує тенденції розвитку вітчизняних товарних ринків та вплив на них світового ринку; проводить постійний моніторинг розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, аналізує ефективність експорту та імпорту товарів (робіт, послуг), розробляє та забезпечує реалізацію заходів щодо розвитку і поліпшення структури експорту та імпорту; розробляє рекомендації для відповідних галузей економіки з урахуванням кон'юнктурних змін світового ринку; бере участь у складанні зовнішньоторговельного і платіжного балансів; готує пропозиції та здійснює заходи щодо встановлення системи тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, обліку (реєстрації) окремих видів зовнішньоекономічних договорів (контрактів), укладених суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України всіх форм власності; виконує регуляторні та реєстраційно-дозвільні функції у сфері експорту, імпорту товарів, робіт, послуг, здійснює відповідно до законодавства ліцензування зовнішньоекономічної діяльності, певних видів господарської діяльності; визначає відповідно до законодавства рівень індикативних цін та публікує їх перелік.

Мінекономіки веде облік іноземних компаній, які застосовують щодо України обмежувальну ділову практику або несумлінно виконують зобов'язання перед Україною та українськими партнерами; виявляє та розслідує факти застосування або загрози застосування органами іноземних держав, економічними угрупованнями або митними союзами до товарів, походженням з України, антидемпінгових та компенсаційних заходів; вживає заходів щодо врегулювання торговельних спорів та захисту інтересів суб'єктів господарювання України в антидемпінгових, антисубсидійних та спеціальних розслідуваннях; проводить у встановленому порядку антидемпінгові, антисубсидійні та спеціальні розслідування, готує пропозиції щодо застосування односторонніх обмежень імпорту відповідно до норм та принципів Світової організації торгівлі (СОТ). У межах своїх повноважень Мінекономіки виконує комплекс робіт щодо забезпечення входження України у світовий економічний простір шляхом налагодження співробітництва з СОТ,

Міжнародним валютним фондом, Міжнародним банком реконструкції та розвитку, Європейським банком реконструкції та розвитку, Європейською економічною комісією, європейськими співтовариствами (Європейським Союзом), Організацією Північно-Атлантичного Договору (НАТО), іншими міжнародними організаціями, співтовариствами, союзами, об'єднаннями; вносить пропозиції Кабінету Міністрів України щодо вирішення в установленому порядку питань участі України у відповідних міждержавних і регіональних організаціях, а також щодо призначення представників України у цих організаціях; забезпечує в межах своїх повноважень представництво України в ГАТТ/СОР і ЮНКТАД та інших міжнародних організаціях.

Відповідно до ст. 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» Мінекономіки застосовує до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності спеціальні санкції, передбачені ст. 37 цього Закону – тимчасове припинення зовнішньоекономічної діяльності або індивідуальний режим ліцензування операцій у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Застосування спеціальних санкцій здійснюється згідно з Положенням «Про порядок застосування до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності спеціальних санкцій — тимчасового припинення ЗЕД і застосування індивідуального режиму ліцензування за порушення чинного законодавства України у сфері зовнішньоекономічних відносин і валютного регулювання», затвердженим наказом МЗЕЗторгу України від 5 червня 1995 р.¹ (зі змінами і доповненнями), та деякими іншими актами, що регулюють процедуру застосування спеціальних санкцій.

Законом України від 22 грудня 1998 р. «Про внесення змін до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»² передбачені заходи України у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів або економічних угруповань і заходи проти недобросовісної конкуренції та зростання імпорту при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності.

Мінекономіки здійснює у встановленому порядку реєстрацію представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності та узагальнює інформацію про їх діяльність; проводить акредитацію іноземного персоналу, організацій, що забезпечують реалізацію проектів і програм міжнародної технічної допомоги в Україні, видає свідоцтва, інші документи, які підтверджують пільги, привілеї та імунітети, виз-

¹ Див. Бюл. нормат. актів України. 1995. № 11. С. 66.

² Див. Відомості Верхов. Ради України. 1999. № 7. Ст. 49.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

начені законодавством і міжнародними договорами України щодо такого персоналу та організацій, в тому числі податкові, митні та інші пільги щодо обладнання, матеріалів та іншого майна, яке надходить у рамках такого співробітництва; організовує роботу торговельно-економічних місій у державі перебування. Керівника місії, його заступників призначає на посаду та звільняє з посади Міністр зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України за погодженням з Міністром закордонних справ України, інших співробітників — без погодження.

Торговельно-економічна місія підпорядковується главі дипломатичного представництва, який здійснює контроль за її роботою, а Мінекономіки організовує її роботу. У своїй діяльності місія керується міжнародними договорами України, Конституцією та законами України, іншими актами законодавства України, Положенням «Про торговельно-економічну місію у складі дипломатичного представництва України за кордоном», затвердженням Указом Президента України від 30 квітня 1994 р.¹, а також вказівками Мінекономіки та МЗС України.

Торговельно-економічна місія у державі перебування виконує завдання по захисту економічних інтересів України та прав суб'єктів підприємницької діяльності України у державі перебування, сприяє розвитку торговельно-економічних зв'язків України, залученню інвестицій, інформуванню Мінекономіки, МЗС та інших центральних органів України про цінову, податкову, тарифну політику, яку проводить держава перебування стосовно товарів, що експортуються з України; готує висновки щодо доцільності імпорту товарів та послуг, залучення кредитів із держави перебування тощо.

Для виконання цих завдань торговельно-економічна місія вивчає загальний стан економіки, тенденції розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, технічний рівень виробництва і рівень якості продукції, кон'юнктуру ринку товарів і послуг держави перебування та інформує про це зацікавлені органи виконавчої влади, установи і організації України; здійснює заходи щодо захисту інтересів України, прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності України у державі перебування; надає їм допомогу в організації, участі та проведенні у державі перебування торговельно-промислових, науково-технічних виставок, ярмарок; інформує МЗС та Мінекономіки про додержання суб'єктами підприємницької діяльності держави перебування зобов'язань за міжнародними договорами України та ін.

Торговельно-економічна місія бере участь у роботі міжнародних економічних організацій та їх органів з питань торговельно-економі-

¹ Див.: Укази Президента України. К., 1997. Т. 1. С. 246-249.

чного і науково-технічного співробітництва, аналізує та узагальнює одержану інформацію.

Керівник торговельно-економічної місії за посадою є радником-посланником або радником дипломатичного представництва. Він несе персональну відповідальність за виконання покладених на торговельно-економічну місію завдань і функцій. За відповідним рішенням на співробітників такої місії може бути покладено виконання їх службових обов'язків у двох і більше державах.

§ 3. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності

Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності в КпАП прямо не передбачена, але низка статей КпАП має безпосереднє відношення до цієї діяльності. Серед таких можна назвати: порушення правил про валютні операції (ст. 162), віднесене до сфери фінансів; порушення митних правил (ст. 208); порушення встановленого порядку вивезення за межі республіки товарів народного споживання або інших матеріальних цінностей (ст. 208¹); контрабанду (ст. 209), віднесені до таких, що посягають на встановлений порядок управління.

Так, порушення правил про валютні операції полягає у незаконних скуповуваннях, продажу, обміні, використанні валютних цінностей як засобу платежу або як застави, якщо вартість предмета незаконної операції не перевищує вісімнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Глава 33 Управління митною справою

§ 1. Організаційно-правові засади управління митною справою

У сучасних умовах економічного розвитку України, розширення зовнішньоекономічних зв'язків особливого значення набуває митна справа, основу якої складає митне законодавство. Останнє визначає принципи організації митної справи в Україні з метою, з одного боку, створення сприятливих умов для розвитку економіки, зовнішньоекономічних

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

зв'язків, а з іншого — захисту та забезпечення конституційних прав і свобод громадян, держави, суб'єктів підприємницької діяльності всіх форм власності і додержання ними правил, встановлених у цій галузі.

Митне законодавство України спрямоване на вирішення таких завдань: забезпечення організації та функціонування єдиної, узгодженої, стабільної митної системи, закріплення правових механізмів взаємодії всіх її елементів; визначення загальних принципів регулювання митних відносин; захист економічних інтересів України, забезпечення виконання зобов'язань, що випливають з міжнародних договорів України стосовно митної справи; встановлення правових норм, які б забезпечували захист інтересів споживачів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку; створення умов для ефективної боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, контролю за валютними операціями; підвищення рівня організаційних і правових гарантій суб'єктів митних відносин, удосконалення системи їх відповідальності.

Митна політика України визначається Верховною Радою України.

Основними принципами митного регулювання є: верховенство права; законність і верховенство митного закону; захист економічних і політичних інтересів держави; збалансованість інтересів держави, фізичних та юридичних осіб — принцип справедливості; недопустимість подвійного оподаткування; однаковість митних режимів; єдність регулювання митних відносин, стабільність митного законодавства; додержання митними органами (посадовими особами) прав юридичних та фізичних осіб і відповідальність їх за незаконні рішення і дії; гласність.

Згідно з Митним кодексом України (далі — МК) митна справа включає до себе: порядок переміщення через митний кордон товарів та інших предметів; митне регулювання, пов'язане з встановленням мит і митних зборів, процедури митного контролю та інші засоби проведення в життя митної політики. До складових частин митної справи належать митна статистика та ведення товарної номенклатури зовнішньоекономічної діяльності, боротьба з контрабандою і порушеннями митних правил, розгляд справ про порушення митних правил.

Загальна характеристика митної справи пов'язана з визначенням термінів і категорій, таких як митниця, митна територія, митний кордон, митний контроль, зона митного контролю, митне оформлення, митна декларація.

Митниця є органом виконавчої влади, який входить в єдину систему митних органів України. Митниця забезпечує порядок переміщення

через митний кордон товарів і транспортних засобів, речей та інших предметів; стягування митних платежів; здійснює митний контроль і митне оформлення тощо. Митниці розташовуються на митному кордоні України, що співпадає з державним кордоном України, в пунктах пропуску на державному кордоні України, через які здійснюється залізничне, автомобільне, морське, річкове, повітряне та інше сполучення, а також в інших районах митної території України; в пунктах, розміщених на митному кордоні України, там, де він співпадає з межами спеціальних митних зон, а також на території спеціальних митних зон.

Митна територія — сухопутна територія держави, територіальні внутрішні води та повітряний простір над ними. Митна територія України включає до себе також штучні острови, установки і споруди, що створюються в економічній (морській) зоні України, над якими Україна має виключну юрисдикцію стосовно митної справи.

Митний кордон — межі митної території України, а також периметри вільних митних зон і вільних складів.

Митний контроль — сукупність заходів, що здійснюються митними органами України з метою забезпечення додержання законодавчих та інших нормативно-правових актів з митної справи, а також законодавчих актів і міжнародних договорів України, контроль за виконанням яких покладено на митні органи України.

Зона митного контролю — спеціальні зони, які створюються уздовж митного кордону України (в аеропортах, на митних складах, вантажних терміналах, вокзалах), у місцях митного оформлення, там, де знаходяться митні органи України, та інших місцях з метою здійснення митного контролю.

Митне оформлення — процедура поміщення транспортних засобів, товарів у відповідний режим та виконання митним органом процедур митного контролю з справлянням установлених податків і зборів та заповненням відповідних документів.

Митна декларація — заява особи митному органу за встановленою формою, в якій містяться відомості стосовно транспортних засобів і товарів, що переміщуються через митний кордон України, або зміни митного режиму відносно транспортних засобів і товарів.

Правові, економічні та організаційні основи митної справи визначаються у Конституції, законах України (серед них особливе місце належить МК — комплексному закону в сфері митної справи), нормативних актах Президента України і Кабінету Міністрів України, актах Державної митної служби України (далі — Держмитслужба

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

України) та інших центральних органів виконавчої влади. Виключно законами України визначаються засади митної справи.

МК становить основу митного законодавства України. За своїм характером він є комплексним законом, що регулює різноманітні відносини, які зачіпають різні галузі права — адміністративне, цивільне, фінансове, кримінальне та, в означеній частині, міжнародне. У МК визначені: функції митних органів; принципи переміщення товарів і транспортних засобів (право на ввезення та вивезення, заборона на ввезення та вивезення, обмеження на ввезення та вивезення); митні платежі; митне оформлення; митний контроль; відповідальність за порушення митних правил, а також правила провадження в справах про такі порушення та їх виконання.

Джерелами митного права є також закони, основним змістом яких є саме митні питання, та інші закони, в яких містяться норми митного права. До першої групи належать Закон України від 5 лютого 1992 р. «Про Єдиний митний тариф»¹, Декрет Кабінету Міністрів України від 11 січня 1993 р. «Про Єдиний митний тариф»²; до другої — Декрет Кабінету Міністрів України від 11 січня 1993 р. «Про порядок обкладання митом предметів, що ввозяться (пересилаються) громадянами в Україну»³, закони України від 5 травня 1996 р. «Про звільнення від обкладання митом предметів, що вивозяться (пересилаються) громадянами за митний кордон України»⁴, від 3 квітня 1997 р. «Про внесення змін у деякі законодавчі акти з питань обкладання ввізним митом товарів та інших предметів, що ввозяться на митну територію України»⁵, від 15 серпня 1995 р. «Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах»⁶.

Оперативне регулювання митних відносин забезпечують укази Президента і постанови Кабінету Міністрів України, наприклад, Указом Президента України від 10 лютого 1996 р. було затверджено Положення про індикативні ціни у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Здійснюючи регулювання митної справи, Кабінет Міністрів України видає різні нормативні акти: постанови, розпорядження, затверджує різні правила, наприклад, постанови від 12 серпня 1996 р. «Про подаль-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 19. Ст. 259.

² Див.: Там само. 1993. № 12. Ст. 107.

³ Див.: Там само. Ст. 105.

⁴ Див.: Там само. 1996. № 26. Ст. 114.

⁵ Див.: Там само. 1997. № 20. Ст. 144.

⁶ Див.: Там само. 1995. № 32. Ст. 255.

Управління митною справою

ше посилення контролю за ввезенням, вивезенням та переміщенням транзитом через територію України алкогольних напоїв та тютюнових виробів, на які встановлено акцизний збір»¹, від 27 серпня 1996 р. «Про вдосконалення порядку ввезення (пересилання) громадянами предметів (товарів) в Україну»² та ін. Постановами Кабінету Міністрів України затверджені Правила ввозу транспортних засобів на територію України (21 травня 1994 р.)³, переліків шляхів і напрямків транзиту підакцизних товарів через територію України і пунктів на митному кордоні, через які здійснюється ввезення та вивезення цих товарів, а також граничні терміни транзиту підакцизних товарів автомобільним і залізничним транспортом через територію України (6 травня 1996 р.)⁴.

Значне місце у регулюванні питань митної справи посідають накази Держмитслужби України, положення, правила, інструкції, у деяких випадках — методичні рекомендації, вказівки, розпорядження, інформаційні листи, які вона видає. Такими актами регулюються: правовий статус зони митного контролю; діяльність митних ліцензійних складів; порядок ведення обліку суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в митних органах; порядок транзиту зовнішньоторговельних вантажів залізничним транспортом; порядок декларування іноземної валюти та ін.

У разі, коли необхідно встановити норми і правила, що мають значення не тільки для митного регулювання, а й для інших галузей, приймаються спільні акти митної служби з зацікавленими міністерствами та відомствами. Такі акти є обов'язковими до виконання як у митній системі, так і в інших структурах виконавчої влади. Так, наказом Держмитслужби, Мінфіну, Нацбанку України від 12 вересня 1995 р. була затверджена «Інструкція про порядок здійснення розрахунків по митних платежах з Державним бюджетом України»⁵.

§ 2. Органи управління митною справою

Згідно зі ст.5 Закону України від 25 січня 1991 р. «Про митну справу в Україні»⁶ систему митних органів України складають:

- Державна митна служба України (далі — Держмитслужба);

¹ Див.: ЗПУ України. 1996 № 16. Ст. 443.

² Див.: Там само. № 17. Ст. 465.

³ Див.: Там само. 1994. № 9 Ст. 227.

⁴ Див.: Голос України. 1997. № 25.

⁵ Див.: ЗПУ України. 1996. № 10 Ст. 316.

⁶ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1991. № 44. Ст. 575.

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

- регіональні митниці;
- митниці;
- спеціалізовані митні управління та організації;
- установи і навчальні заклади.

З точки зору масштабів територіальної діяльності система митних органів підрозділяється на два рівні. До першого належить Держмитслужба. Вона здійснює свою діяльність на всій території України. Другий рівень складають усі інші митні органи, які здійснюють свою діяльність на території підвідомчого регіону. Кордони діяльності регіональних митних органів можуть як збігатися, так і не збігатися з кордонами адміністративно-територіальних одиниць.

Центральним органом виконавчої влади, який безпосередньо здійснює керівництво митною справою, є *Держмитслужба*, котру як центральний орган виконавчої влади України було створено Указом Президента України від 29 листопада 1996 р. № 1145 «Про Державну митну службу України»¹. Держмитслужба стала правонаступником ліквідованого Державного митного комітету України.

Правовий статус Держмитслужби закріплено у Положенні про неї, затвердженому Указом Президента України від 24 серпня 2000 р. № 1022². Держмитслужба, здійснюючи безпосереднє керівництво митною справою в Україні, захищає економічні інтереси України, сприяє розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, забезпечує додержання законодавства про митну справу, здійснює заходи щодо запобігання контрабанді та порушенням митних правил, веде разом з іншими уповноваженими органами виконавчої влади Українську класифікацію товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснює верифікацію (встановлення достовірності) сертифікатів про походження товарів з України, співпрацює відповідно до міжнародних договорів і законодавства України з митними та іншими органами іноземних держав, міжнародними організаціями у митній сфері, керує діяльністю органів митної служби, створює, реорганізує та ліквідує у встановленому порядку регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні управління та організації, установи та навчальні заклади, реалізує у межах своєї компетенції державну кадрову політику.

Держмитслужба під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами виконав-

¹ Див. Офіційний вісник України 1998. № 39. Ст. 1434.

² Див. Там само. 2000. № 35. Ст. 1477

чої влади, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами іноземних держав.

Держмитслужба у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання. У випадках, передбачених законодавством України, її рішення є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Держмитслужбу очолює Голова, якого призначає Президент України. Голова має своїх заступників, розподіляє між ними обов'язки, визначає ступінь відповідальності заступників Голови та керівників підрозділів центрального апарату Держмитслужби.

Голова Держмитслужби в установленому порядку призначає на посади та звільняє з посад працівників центрального апарату Держмитслужби, керівників регіональних митниць та їх структурних підрозділів, митниць, спеціалізованих митних управлінь і організацій, установ та навчальних закладів.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Держмитслужби, обговорення найважливіших напрямків її діяльності у Держмитслужбі утворюється дорадчий орган – колегія. До складу колегії входять Голова (голова колегії), заступники голови за посадою, інші працівники Держмитслужби.

Складовою частиною системи митних органів є *регіональні митниці*. Вони є державними установами і у встановленому порядку безпосередньо здійснюють митну справу, координують та контролюють діяльність підпорядкованих їм митниць і спеціалізованих митних організацій.

Кількість, зона діяльності, місця дислокації, компетенція регіональних митниць, підпорядкованих їм митних установ (у тому числі спеціалізованих митних організацій), а також митних постів визначаються Держмитслужбою. Головними завданнями регіональної митниці є: контроль за виконанням митного законодавства; організація ефективного застосування засобів тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності; забезпечення справляння митних платежів; створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності; боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил; ведення митної статистики тощо.

Наступною ланкою митної системи є *митниці*. Митниця є державним органом, який здійснює захист економічних інтересів України, забезпечує виконання законодавства з митних питань, а також справ-

Особлива частина

Розділ VIII. Управління економікою

ляння мита, податку на додану вартість, акцизного збору, інших митних платежів та зборів. Митниця підпорядкована регіональній митниці.

З точки зору місцезнаходження регіону діяльності митниці України умовно поділяються на прикордонні і внутрішні. Прикордонні митниці розташовуються на митному кордоні, що, як правило, збігається з державним кордоном, і зв'язані з транспортними вузлами (аеропортами, прикордонними залізничними станціями, портами).

Митний контроль і митне оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України, безпосередньо здійснюють *митні пости*. Митний пост не є самостійним структурним елементом митної системи і не має статусу юридичної особи. Він знаходиться в зоні діяльності митниці, якій підпорядкований. Митні пости розташовуються з урахуванням таких факторів, як наявність автомобільних і залізничних магістралей, авіаційних, морських та річкових портів, а також залежно від потреб практики зовнішньоекономічної діяльності. У зоні своєї діяльності митний пост практично повністю виконує функції митниці.

До системи митних органів України належать *спеціалізовані митні управління та організації Держмитслужби*, які забезпечують ефективну діяльність митних органів: організації, що спеціалізуються на митних операціях з вантажами, автотранспортні митні господарства, постачальні митні господарства, митні лабораторії, кінологічні служби, обчислювальні центри.

§ 3. Митний контроль

Відповідно до МК митний контроль проводиться посадовими особами митних органів України шляхом перевірки документів, митного огляду, огляду транспортних засобів, товарів та інших предметів, особистого огляду, переогляду, обліку предметів, які переміщуються через митний кордон України, а також в інших формах, що не суперечать законам України. Митні пільги щодо проходження митного контролю надаються юридичним та фізичним особам виключно законами України. Звільняються від митного огляду військові транспортні засоби та військова техніка.

У порядку, який визначає Держмитслужба України за погодженням з прикордонними військами, впродовж митного кордону України, у місцях митного оформлення і знаходження митних органів, а також інших місцях створюється зони митного контролю.

Зонами митного контролю є території митних складів, складів тимчасового зберігання, магазинів безмитної торгівлі та інші території, на яких діє низка спеціальних митних режимів. У зонах митного контролю розміщуються тільки споруди та об'єкти прикордонних і митних органів, які необхідні для технологічного процесу.

Режим зони митного контролю відрізняється більш суворою регламентацією обігу та переміщення вантажів, наданням додаткових повноважень посадовим особам митних органів на здійснення митного контролю. Порушення режиму зони митного контролю тягне за собою адміністративну відповідальність.

Юридичні та фізичні особи, які переміщують через митний кордон України товари та інші предмети, зобов'язані у належних випадках надавати митниці необхідні для митного контролю документи згідно з переліком, визначеним Держмитслужбою України.

За загальним правилом, товари та транспортні засоби перебувають під митним контролем з моменту його початку і до завершення відповідно до обраного митного режиму. Початком митного контролю при ввезенні товарів та транспортних засобів є момент перетинання ними митного кордону України. Митний контроль за товарами та транспортними засобами, що ввозяться, починається з моменту прийняття митної декларації, а завершується в момент випуску товарів та транспортних засобів (при вивезенні за межі митної території України — в момент перетинання її митного кордону).

Митні органи мають право застосовувати *особистий огляд* — виключну форму митного контролю. Особистий огляд здійснюється за письмовим рішенням начальника митниці чи особи, яка заміщує його, при наявності достатніх підстав вважати, що громадянин, який прямує через митний кордон України, чи перебуває в зоні митного контролю або в транзитній зоні міжнародного аеропорту, приховує при собі предмети контрабанди чи предмети, які є безпосередніми об'єктами порушення митних правил або заборонені для транзиту через територію України. Застосування особистого огляду регламентоване ст. 32 МК.

Перед проведенням особистого огляду фізичній особі повинно бути пред'явлене письмове рішення про його проведення і запропоновано добровільно видати приховувані предмети. Одночасно вона має бути ознайомлена зі своїми правами та обов'язками при проведенні такого огляду.

Особистий огляд провадиться посадовими особами митного органу однієї статі з особою, яка проходить огляд, у присутності двох

понятих тієї ж статі в ізолюваному приміщенні, що відповідає санітарно-гігієнічним вимогам. Обстеження органів тіла особи, яку оглядають, має здійснюватися лише медичним працівником.

Про проведення особистого огляду складається протокол за формою, що встановлюється Держмитслужбою України. Він підписується посадовою особою митниці, яка здійснювала особистий огляд, громадянином, який проходив огляд, понятими, а при обстеженні медичним працівником — і ним. Громадянин, до якого застосували особистий огляд, має право зробити заяву в протоколі.

§ 4. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил

Митне законодавство містить значну кількість загальнообов'язкових правил, яких повинні дотримуватися і виконувати фізичні, а також юридичні особи. Особи, які вчинили порушення митних правил, підлягають відповідальності згідно з МК, а в частині, не врегульованій ним, — згідно з чинним законодавством України. При вчиненні порушень митних правил підприємствами відповідальності підлягають посадові особи — їх керівники.

Порушення митних правил — це за своєю природою і характером адміністративні правопорушення у сфері митної справи, за здійснення яких передбачена адміністративна відповідальність. За злочини настає кримінальна відповідальність згідно з Кримінальним кодексом України. Проведення в справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до МК, а в частині, не врегульованій ним, — згідно з законодавством України про адміністративні правопорушення.

На порушників митних правил накладаються стягнення — попередження, штраф і конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, що є заходами адміністративної відповідальності.

У главі I розділу VIII МК міститься перелік видів порушень митних правил, за які настає адміністративна відповідальність. До них належать: незупинення транспортного засобу, що переміщується через митний кордон України, в зоні митного контролю (ст. 104); відправлення транспортного засобу (в тому числі транспортного засобу індивідуального користування), що знаходиться під митним контролем, без дозволу митниці України, а з пункту пропуску на державному кордоні України — також і прикордонних військ (ст. 105); прича-

лювання до судна, що знаходиться під митним контролем, інших суден та інших плавучих засобів без дозволу митного органу України (ст. 106); спроба перешкодити доступу посадової особи митного органу України до предметів, що знаходяться під митним контролем (ст. 107); неподання митному органу України необхідних для здійснення митного контролю документів на транспортні засоби, товари, валюту, цінності та інші предмети, незалежно від подання письмової декларації (ст. 108); недоставлення у митний орган України у призначений строк предметів, що знаходяться під митним контролем і перевозяться з одного митного органу України в інший, а також прийнятих для вручення митному органу України митних або інших документів на ці предмети (ст. 109); вантажні та інші операції, що проводяться без дозволу митного органу України (ст. 111); видача предметів без дозволу митного органу України або їх втрата (ст. 112); порушення зобов'язання про зворотне вивезення чи зворотне ввезення (ст. 113); порушення зобов'язання про транзит (ст. 114); переміщення предметів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю (ст. 115); переміщення предметів через митний кордон України поза митним контролем (ст. 116); зберігання, перевезення чи придбання предметів, ввезених на територію України поза митним контролем або з приховуванням від такого контролю (ст. 117); недекларування предметів чи декларування їх не своїм найменуванням (ст. 118); використання предметів, щодо яких надано пільги по обкладенню митом, в інших цілях без дозволу митних органів України (ст. 119); дії, що спричинили недобори митних платежів (ст. 120).

Проведення в справах про порушення митних правил здійснюється посадовими особами митних органів України у п'ятнадцятиденний строк з дня отримання органом або посадовою особою, уповноваженою розглядати справу, матеріалів, необхідних для її вирішення.

Постанова митного органу про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржена особою, відносно якої вона винесена, протягом десяти днів з дня винесення постанови до Держмитслужби України або в районний (міський) суд, рішення якого є остаточним. Скарга розглядається протягом місяця.

РОЗДІЛ ІХ

Управління соціально-культурним будівництвом

Глава 34

Управління освітою

§ 1. Організаційно-правові засади і система освіти

Конституція України в ст. 53 закріплює право громадян України на освіту. Підставою для реалізації цього права є система освіти, яка забезпечує загальноосвітню та професійну підготовку громадян України, а також професійну підготовку іноземних громадян за міжнародними угодами чи контрактами. У сфері освіти вирішуються два основних завдання: освіта і виховання. Для громадян України повна загальна середня освіта є обов'язковою.

Основним нормативним актом, який регулює освітянську діяльність в державі, є Закон України від 23 березня 1996 р. «Про освіту»¹, яким забезпечуються доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; регулюються питання надання державних стипендій та пільг учням і студентам; соціального захисту вихованців, учнів, студентів, курсантів, слухачів, стажистів, клінічних ординаторів, аспірантів, докторантів та інших осіб незалежно від форм їх навчання і типів закладів, де вони навчаються, сприяння здобуттю освіти в домашніх умовах тощо. Громадяни мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі, а громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону держава гарантує право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1996. № 21. Ст. 84.

Державні стандарти освіти розробляються окремо з кожного освітнього та освітньо-кваліфікаційного-рівня і затверджуються Кабінетом Міністрів України¹. Вони підлягають перегляду та перезатвердженню не рідше як один раз на десять років.

Система освіти в Україні складається із закладів освіти, наукових, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою та органів самоврядування в галузі освіти.

Структура освіти включає до себе: дошкільну освіту; загальну середню освіту; позашкільну освіту; професійно-технічну освіту; вищу освіту; післядипломну освіту; аспірантуру; докторантуру; самоосвіту.

В Україні встановлені такі освітні рівні: початкова загальна освіта; базова загальна середня освіта; повна загальна середня освіта; професійно-технічна освіта; базова вища освіта; повна вища освіта і такі освітньо-кваліфікаційні рівні для фахівців з вищою освітою: кваліфікований робітник, молодший спеціаліст та бакалавр — кваліфікаційні рівні базової вищої освіти; спеціаліст, магістр — повної вищої освіти.

Державна політика в галузі освіти полягає в тому, що Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства. Від імені держави політика в галузі освіти в Україні визначається Верховною Радою України (відповідно до Конституції України) і здійснюється органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Основними принципами освіти в Україні є: доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою; рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку; гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей; органічний зв'язок з освітою та національною історією, культурою, традиціями; незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій; науковий, світський характер освіти; інтеграція з наукою і виробництвом; взаємозв'язок з освітою інших країн; гнучкість і прогностичність системи освіти; єдність і наступність системи ос-

¹ Див.: Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту) // Офіційний вісник України. 1998. № 3. Ст. 108.

Особлива частина

Розділ IX. Управління соціально-культурним будівництвом

віти; безперервність і різноманітність освіти; поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті.

Мова освіти в Україні визначається Конституцією України та Законом Української РСР від 28 жовтня 1989 р. «Про мови в Українській РСР»¹, відповідно до яких навчально-виховна робота в освітніх закладах ведеться українською мовою. В місцях компактного проживання національних меншин може використовуватися мова національної більшості населення, а в загальноосвітніх школах навчання ведеться мовою, спільно визначеною батьками учнів.

Навчально-виховний процес у закладах освіти є вільним від втручання політичних партій, громадських і релігійних організацій. Залучення учнів, студентів до участі в політичних акціях і релігійних заходах під час навчально-виховного процесу не допускається. Заклади освіти в Україні незалежно від форм власності відокремлені від церкви (релігійних організацій), мають світський характер (крім закладів освіти, заснованих релігійними організаціями). В той же час належність особи до будь-якої політичної партії, громадської чи релігійної організації, що діють відповідно до Конституції України, не є перешкодою для її участі в навчально-виховному процесі. Учням, студентам, працівникам освіти законодавство дозволяє створювати у закладах освіти первинні осередки об'єднань громадян, членами яких вони є.

Провідна роль у розвитку освіти в Україні належить підготовленим кадрам педагогічних працівників (освітянам). До педагогічної діяльності допускаються особи, які мають відповідну освіту та професійну підготовку. Професійні права та обов'язки педагогічних працівників визначаються законодавством України, положеннями та статутами відповідних освітніх закладів.

§ 2. Система і повноваження органів управління освітою

Управління освітою в Україні здійснюється системою державних органів і органів місцевого самоврядування.

До органів управління освітою в Україні належать: Міністерство освіти і науки України²; міністерства і відомства України, яким підпорядковані заклади освіти; Вища атестаційна комісія України;

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради Української РСР. 1989. № 45. Ст. 631.

² Міністерство освіти і науки України утворене на базі Міністерства освіти України і Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності (див.: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р.).

Управління освітою

Міністерство освіти АРК; місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і підпорядковані їм органи управління освітою.

Центральним галузевим органом державного управління в галузі освіти є *Міністерство освіти і науки України* (далі — *Міносвіти і науки України*)¹. Міносвіти і науки України відповідно до покладених на нього завдань у сфері прогнозування і планування розвитку освіти, розробки організаційного та правового механізму її функціонування аналізує стан освіти, прогнозує її розвиток відповідно до потреб особистості, суспільства, держави; розробляє нормативно-правову основу функціонування системи освіти, здійснює експертизу проектів загальнодержавних, відомчих, інших рішень і програм у частині, що стосується освіти і науки, готує проекти законодавчих актів та урядових рішень; прогнозує та впорядковує структуру мережі державних навчально-виховних закладів; розробляє пропозиції щодо переліку спеціальностей, кваліфікацій, вчених звань та наукових ступенів; забезпечує виконання вузами, що перебувають в його управлінні, державного замовлення та договорів на підготовку спеціалістів, науково-педагогічних кадрів; розробляє положення про навчально-виховні заклади освіти.

У сфері навчально-виховного процесу Міносвіти і науки України визначає вимоги до змісту, рівня й обсягу соціально необхідного державного мінімуму освіти (встановлює державні стандарти знань з кожного предмета), забезпечує безперервність освіти, інтеграцію навчання з наукою і виробництвом, розробляє і затверджує відповідні типові навчальні плани, програми для навчально-виховних закладів; розробляє умови прийому до державних навчально-виховних закладів; забезпечує видання відповідної літератури з питань освіти та ін. Міносвіти і науки України вирішує низку питань освітнього характеру разом з Академією педагогічних наук України, яка займається координацією та розвитком наукових досліджень з педагогіки, впровадженням їх у практику.

У сфері управління, роботи з керівними та науково-педагогічними кадрами Міносвіти і науки України вносить пропозиції про створення, реорганізацію, ліквідацію в установленому порядку закладів, організацій, підприємств освіти загальнодержавного значення; сприяє роз-

¹ Положення про Міністерство освіти і науки України затверджене Указом Президента України від 7 червня 2000 р. № 773/2000 (див.: Офіційний вісник України. 2000. № 23. Ст. 934).

Особлива частина

Розділ IX. Управління соціально-культурним будівництвом

вигкові нових навчально-виховних закладів; проводить в установленому порядку атестацію та акредитацію освітніх закладів незалежно від форм власності та підпорядкування, видає їм ліцензії та сертифікати, надає автономію вищим навчальним закладам; здійснює державне інспектування навчально-виховних закладів; призначає керівників навчально-виховних закладів та установ, закладів підвищення кваліфікації та перепідготовки, що перебувають у функціональному управлінні Міносвіти і науки України, дає згоду на призначення і звільнення керівників вищих навчальних закладів загальнодержавного значення інших міністерств і відомств; розробляє положення про органи громадського самоврядування у сфері освіти; організує підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів системи освіти; здійснює загальне керівництво науковою діяльністю та ін.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Міносвіти і науки України, обговорення найважливіших напрямів діяльності і розвитку освіти у Міносвіти і науки України створюється відповідна колегія.

Для вирішення практичних питань забезпечення потреб системи освіти при Міносвіти і науки України функціонують акредитаційні органи, інспекція, науково-методична рада, Атестаційна колегія, інші наукові та методичні підрозділи, організації та установи, повноваження яких встановлює Міносвіти і науки України¹.

Акти Міносвіти і науки України, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для міністерств і відомств, яким підпорядковані заклади освіти, міністерства освіти АРК, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм органів управління освітою, закладів освіти незалежно від форм власності.

Інші міністерства і відомства України, яким підпорядковані заклади освіти (Міністерство культури і містечтв, Міністерство охорони здоров'я, Мін'юст, МВС, Служба безпеки, прокуратура та ін.) здійснюють разом з Міносвіти і науки України державне управління підпорядкованими їм закладами освіти шляхом їх фінансування, утворення мате-

¹ Див. напр.: Положення про Державну інспекцію закладів освіти при Міністерстві освіти України: Затверджено наказом Міністерства освіти України від 11 лютого 1993 р. №34 // Бюл. нормат. актів міністерств і відомств України. 1993. Вип. 1. С. 48; Положення про Центр по усиювленню дітей при Міністерстві освіти України: Затверджено наказом Міністерства освіти України від 30 березня 1996 р. № 98 // Там само. 1996. №7. С. 94 та ін.

ріальної бази, призначення на посаду керівників цих закладів, організації підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів, забезпеченням організаційного та методичного керівництва, здійснюють контрольні функції по додержанню вимог щодо якості освіти та ін. Акти цих органів, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм органів управління освітою, закладів освіти відповідного профілю незалежно від форм власності.

Вища атестаційна комісія України (далі — ВАК України) відповідно до Положення про Вищу атестаційну комісію України¹ організує і проводить атестацію наукових і науково-педагогічних кадрів, керує роботою по присудженню наукових ступенів, присвоєнню вченого звання старшого наукового співробітника.

Міністерство освіти АРК здійснює повноваження керівництва освітою на підвідомчій території, крім повноважень, віднесених до компетенції Міносвіти і науки України, міністерств і відомств, яким підпорядковані заклади освіти.

§ 3. Компетенція місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в галузі освіти

Місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, здійснюючи державну політику в галузі освіти і в межах своєї компетенції: встановлюють, не нижче означених Міносвіти і науки України мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування закладів освіти, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання; забезпечують розвиток мережі закладів освіти та установ, організацій системи освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування; здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, створюють умови для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організують облік дітей дошкільного та шкільного віку; контролюють виконання вимог щодо навчання дітей у закладах освіти; вирішують питання, пов'язані з опікою і піклуванням про неповнолітніх, які залишилися без

¹ Затверджено Указом Президента України від 25 лютого 1999 р. № 216 // Офіційний вісник України. 1999. № 9. Ст. 324.

Особлива частина

Розділ ІХ. Управління соціально-культурним будівництвом

підкування батьків, дітей-сиріт, захист їх прав, надання матеріальної та іншої допомоги; створюють належні умови за місцем проживання для виховання дітей, молоді, розвитку здібностей, задоволення їх інтересів; забезпечують у сільській місцевості регулярне безкоштовне підвезення до місця навчання і дому дітей дошкільного віку, учнів та педагогічних працівників; організують професійне консультування молоді та продуктивну працю учнів; визначають потреби, обсяги і розробляють пропозиції щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону.

Для вирішення цих завдань місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування створюються відповідні органи управління освітою — *відділи освіти та управління освіти (на обласному рівні)*, які діють на підставі законів України «Про освіту», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», положень про відділи та управління освіти місцевих органів самоврядування та органів виконавчої влади, які приймаються на підставі типових положень¹, інших нормативних актів.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування: забезпечують здобуття неповнолітніми загальної середньої освіти, сприяють діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій; забезпечують в межах наданих їм повноважень доступність і безоплатність освіти на відповідній території, можливість навчання в школах державною та рідною мовою; організують облік дітей дошкільного та шкільного віку; надають допомогу випускникам шкіл у працевлаштуванні та ін. Відповідно до Положення про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів² органи місцевого самоврядування створюють навчальні заклади або видають дозволи засновнику на створення навчально-виховних закладів недержавної та некомунальної власності.

¹ Див., напр.: Типове положення про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2000 р. № 1326 // Офіційний вісник України. 2000. № 35. Ст. 1489; Типове положення про відділ освіти районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 1999 р. № 347 // Офіційний вісник України. 1999. № 10. Ст. 394.

² Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1994 р. № 228 // ЗПУ України. 1994. № 8. Ст. 196.

Аналогічні повноваження відповідно до Конституції та законодавства України мають і місцеві державні адміністрації.

§ 4. Управління освітніми закладами

Безпосереднє управління дитячим дошкільним закладом (дитячими яслами, дитячими садками), школами, позашкільними закладами освіти здійснює *директор (завідувач)*, який призначається вищим органом управління освіти чи органом місцевого самоврядування. Так, директор середньої загальноосвітньої школи призначається на посаду та звільняється з посади відповідно до ст. 20 Закону України «Про освіту» відділом освіти відповідного виконавчого органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації. Відповідна освіта, стаж роботи та наявність організаторських здібностей — основні умови призначення керівника будь-якого освітнього закладу на посаду. Керівник несе персональну відповідальність перед державою за організацію та якість навчально-виховної роботи з учнями та вихованцями, зміцнення їх здоров'я та фізичний розвиток, а також за фінансово-господарський стан закладу. В своїй діяльності він спирається як на трудовий колектив, так і на громадські організації, метою яких є надання різноманітної допомоги освітньо-виховним закладам. Повноваження директора (завідувача) регламентуються положеннями та статутами про освітньо-виховні заклади.

Для забезпечення колегіального розгляду основних питань виховної та методичної роботи в закладі освіти діє педагогічна рада, яка складається з учителів та представників громадськості. При школах та дошкільних дитячих закладах можуть утворюватися батьківські комітети з числа батьків учнів та вихованців. Вони покликані надавати допомогу освітньо-виховному закладу, а також сім'ям у вихованні дітей.

Управління професійно-технічним закладом освіти, який забезпечує первинну професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації робітників, відповідно до Закону України від 10 лютого 1998 р. «Про професійно-технічну освіту»¹ здійснює *директор*, якого призначає спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері професійно-технічної освіти, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані профес-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1998. № 32. Ст. 215

Особлива частина

Розділ ІХ. Управління соціально-культурним будівництвом

ійно-технічні навчальні заклади державної форми власності. Керівник професійно-технічного навчального закладу іншої форми власності призначається засновником.

Директор державного професійно-технічного навчального закладу, діючи в межах положення або статуту про професійно-навчальний заклад, організує навчально-виробничий, навчально-виховний процес. Органи управління професійно-технічною освітою можуть делегувати директору державного професійно-технічного навчального закладу інші повноваження.

Порядок управління професійно-технічним навчальним закладом іншої форми власності визначає засновник.

Вищим колегіальним органом громадського самоврядування професійно-технічного навчального закладу є загальні збори (конференція) колективу навчального закладу, які вирішують в межах своїх повноважень питання навчально-виробничої, навчально-виховної, навчально-методичної, економічної і фінансово-господарської діяльності навчального закладу, дають висновки та рекомендації щодо кандидатур на посаду директора професійно-технічного навчального закладу. Рішення загальних зборів (конференції) колективу навчального закладу мають дорадчий характер.

Управління вищим навчальним закладом (технікумом, училищем) — перший рівень акредитації; коледжем — другий рівень; інститутом, консерваторією, академією, університетом — третій і четвертий рівні) здійснює його керівник (президент, ректор, директор тощо). Відповідно до Положення про державний вищий заклад освіти¹ та статуту вищого закладу освіти керівник виконує такі виключні функції: самостійно в межах чинного законодавства вирішує питання діяльності закладу; в межах своїх повноважень видає накази і розпорядження, обов'язкові для виконання всіма підрозділами закладу (факультетами, кафедрами, філіями, відділеннями, навчально-консультативними, науково-дослідними підрозділами, конструкторсько-технологічними бюро та ін.); представляє вищий навчальний заклад освіти в державних та інших органах, відповідає за результати діяльності закладу перед органом управління, у підпорядкуванні якого він перебуває; є розпорядником майна і коштів закладу; приймає на роботу та звільняє з роботи працівників закладу; визначає функціональні обов'язки працівників закладу та ін.

¹ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 1996 р. № 1074 // ЗІТУ України. 1996. № 17. Ст. 483.

Дорадчим органом управління вищого навчального закладу є *рада*, на яку покладені обов'язки по координації та контролю за науковою, навчальною, методичною та виховною роботою в закладі. Вона діє на підставі Положення про державний вищий заклад освіти, статуту відповідного вищого закладу та Положення про раду вищого закладу освіти.

Вищим колегіальним органом самоврядування закладу освіти є *загальні збори або виборний орган (конференція трудового колективу)*. Його повноваження та механізм створення визначаються статутом вищого навчального закладу.

Крім вищого колегіального органу самоврядування в закладі, на підставі статуту можуть створюватись *інші органи самоврядування* (в тому числі на рівні окремих структурних підрозділів). Особами, які навчаються у вищих навчальних закладах, можуть створюватись *власні органи самоврядування* для вирішення питань, що не належать за статутом до компетенції керівництва та статутних органів самоврядування.

§ 5. Державний контроль за діяльністю освітніх закладів

Усі навчальні та виховні заклади незалежно від форм власності та порядку утворення в установленому законодавством порядку здійснюють оперативний та бухгалтерський облік своєї діяльності (як господарської, так і суто навчально-виховної), за правильність якого посадові особи цих закладів несуть встановлену законодавством України дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Контроль за виконанням вимог законодавства України освітніми закладами у галузі освітньо-виховної роботи здійснюють вищі органи відносно підпорядкованих їм закладів освіти системи Міністерства освіти і науки України, а також спеціальні контролюючі органи відомчої спрямованості, такі, як *Державна інспекція закладів освіти*, що утворена при Міністерстві освіти і науки України (вони здійснюють так званий відомчий контроль), а з інших питань — у галузі бюджетної, фінансової дисципліни, додержання природоохоронного законодавства та ін. — органи місцевого самоврядування, виконавчої влади і спеціальні контролюючі органи — органи міжвідомчого та надвідомчого контролю.

Так, Державна інспекція закладів освіти здійснює: інспектування навчально-виховних закладів незалежно від підпорядкування з

метою ефективного використання їх науково-педагогічного потенціалу, підвищення якості навчально-виховного процесу і підготовки робітників і спеціалістів; атестацію навчально-виховних закладів незалежно від форм власності з метою визначення її здатності вести освітню діяльність та професійну підготовку і перепідготовку робітників і спеціалістів на рівні державних стандартів; координує роботу відповідних підрозділів Міносвіти і науки України, міністерств і відомств, які мають навчально-виховні заклади, та інших органів державного управління освітою з питань інспектування та атестації навчально-виховних закладів тощо. Державна податкова служба України, наприклад, контролює додержання закладами освіти податкового законодавства, природоохоронні органи — правил природокористування та ін.

Глава 35

Управління наукою

§ 1. Організація державного управління наукою

Держава надає пріоритетну підтримку розвитку науки як визначального джерела економічного зростання і невід'ємної складової національної культури та освіти, створюючи необхідні умови для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері науково-технічної діяльності, забезпечуючи використання досягнень науки і техніки для розв'язування соціальних, економічних, культурних та інших проблем.

Згідно з ст. 54 Конституції України держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством.

Правові засади державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності визначені у Законі України від 13 грудня 1991 р. «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» (у редакції від 1 грудня 1998 р.¹). Згідно з ним розвиток науки і техніки є визначальним чинником прогресу суспільства, підвищення добробуту його членів, їх духовного та інтелектуального зростання.

Державне управління та регулювання наукової діяльності здійснюється згідно з принципами: органічної єдності науково-технічного, економічного, соціального та духовного розвитку суспільства,

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1999. № 2-3. Ст. 20.

поєднання централізації та децентралізації управління у науковій діяльності; додержання вимог екологічної безпеки; визнання свободи творчої, наукової та науково-технічної діяльності; збалансованості розвитку фундаментальних і прикладних досліджень; використання досягнень світової науки, можливості міжнародного наукового співробітництва; свободи поширення наукової та науково-технічної інформації; відкритості для міжнародного науково-технічного співробітництва; забезпечення інтеграції української науки в світову в поєднанні із захистом інтересів національної безпеки.

Наукову діяльність здійснюють наукові установи, наукові організації, вищі навчальні заклади III-IV рівнів акредитації, громадські організації у науковій та науково-технічній діяльності. Кожна організаційна форма має свої певні особливості. Безпосередньо у сфері організації науки діють спеціалізовані органи виконавчої влади, а також державні установи. З метою сприяння формуванню державної політики розвитку науки, визначення пріоритетних науково-технічних напрямів, вироблення стратегії технологічного розвитку, вдосконалення структури управління наукою та системи підготовки і атестації наукових кадрів при Президентові України утворений консультативно-дорадчий орган — *Рада з питань науки та науково-технічної політики*. Основними завданнями цього органу є вироблення державної політики з питань розвитку науки і технологій, правове і організаційне забезпечення їх реалізації; прогнозування розвитку науки і технологій; розгляд і оцінка проектів національних і державних науково-технічних програм, визначення пріоритетних напрямів розвитку науки і технологій та ін.

З метою забезпечення формування та реалізації державних науково-технічних програм затверджені пріоритетні напрями розвитку науки і техніки: охорона навколишнього природного середовища; здоров'я людини; виробництво, переробка та збереження сільськогосподарської продукції; екологічно чиста енергетика та ресурсозберігаючі технології; наукові проблеми розбудови державності України; нові речовини та матеріали; перспективні інформаційні технології, прилади комплексної автоматизації, системи зв'язку¹.

Основним засобом реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки є державні наукові та науково-технічні програми. Вони підрозділяються на: загальнодержавні (національні), які затверджу-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 45. Ст. 620; ЗПУ України. 1994. № 10. Ст. 253.

Особлива частина

Розділ IX. Управління соціально-культурним будівництвом

ються Верховною Радою; державні (міжвідомчі); галузеві (багато-галузеві); регіональні (територіальні).

Статус державних (міжвідомчих) наукових та науково-технічних програм мають також відповідні частини загальнодержавних (національних) програм економічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля¹.

Для ефективного здійснення наукової та науково-технічної діяльності держава застосовує фінансово-кредитні та податкові важелі. Одним із основних важелів є бюджетне фінансування. Підтримка фундаментальних досліджень здійснюється також через *Державний фонд фундаментальних досліджень*.

§ 2. Органи управління наукою

Центральним органом виконавчої влади у цій сфері є *Міносвіти і науки України*. Діяльність Міносвіти і науки України спрямовується Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до покладених на нього завдань центральний орган виконавчої влади у сфері науки: розробляє засади наукового і науково-технічного розвитку України; забезпечує розвиток наукового і науково-технічного потенціалу України; організує та координує інноваційну діяльність; координує розвиток загальнодержавної системи науково-технічної інформації; координує діяльність органів виконавчої влади щодо розроблення загальнодержавних наукових і науково-технічних програм та контролює їх виконання; здійснює керівництво системою наукової і науково-технічної експертизи; забезпечує інтеграцію вітчизняної науки у світовий науковий простір із збереженням і захистом національних пріоритетів.

Інші центральні органи виконавчої влади здійснюють управління науковою та інноваційною діяльністю у відповідній галузі; визначають напрями її розвитку; спрямовують і контролюють діяльність підпорядкованих їм наукових організацій; організують виробництво сучасної конкурентоспроможної продукції; відповідають за рівень науково-технічного розвитку відповідних галузей.

Місцеві органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування відповідно до своєї компетенції забезпечують

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1999. № 2-3. Ст. 20.

виконання державних наукових і науково-технічних програм; розробляють та організують виконання регіональних (територіальних) програм.

Специфічне місце у системі органів, які функціонують у сфері науки, належить *ВАК України*, який є центральним органом виконавчої влади, статус якого прирівняний до державного комітету України. ВАК України реалізує державну політику в галузі атестації наукових і науково-технічних кадрів вищої кваліфікації, присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, контролює діяльність спеціалізованих вчених рад і якість атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації.

ВАК України створює спеціалізовані ради по захисту дисертацій, затверджує їх персональний склад і перелік спеціальностей, по яких цим радам надається право проведення захисту дисертацій, провадить їх періодичну атестацію; розробляє і затверджує вимоги до дисертацій і осіб, які претендують на здобуття наукового ступеня і вченого звання старшого наукового співробітника; затверджує рішення спеціалізованих вчених рад про присудження наукового ступеня доктора наук; приймає рішення про видачу диплома кандидата наук на основі рішення спеціалізованої вченої ради про присудження вченого ступеня; приймає рішення про видачу атестата старшого наукового співробітника на основі рішення вченої ради про присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника.

ВАК України уповноважений скасовувати рішення спеціалізованих рад і вчених рад про присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання; позбавляти їх права прийому до захисту дисертації; позбавляти наукових і науково-педагогічних співробітників наукових ступенів і вченого звання старшого наукового співробітника. З питань атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації ВАК України видає інформаційний бюлетень.

Постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. затверджено Порядок присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань¹.

Для координації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади під час формування та реалізації державної політики утворена *Комісія Кабінету Міністрів України з питань науково-технічного розвитку*, яка діє відповідно до Положення, затверд-

¹ Див.. Офіційний вісник України. 1997. № 27. Ст 106.

Особлива частина

Розділ IX. Управління соціально-культурним будівництвом

женого Кабінетом Міністрів України від 26 січня 1998 р.¹ На Комісію покладений обов'язок контролювати і координувати діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, спрямовану на реалізацію державної науково-технічної політики; розглядати пропозиції щодо створення високотехнологічних виробництв; здійснювати підтримку вітчизняного науково-технічного потенціалу; розглядати пропозиції щодо удосконалення законодавства, яке регулює відносини у науково-технічній сфері, і пропозиції щодо фінансування цільових проектів, загальнодержавних науково-технічних програм за рахунок коштів Державного бюджету України.

§ 3. Наукові заклади і наукові товариства

З метою збереження та зміцнення інтелектуального потенціалу, створення сприятливих умов для подальшого розвитку фундаментальної науки, забезпечення з боку держави фінансової підтримки наукових досліджень створена вища наукова установа України — Академія наук. 22 березня 1994 р. Академія наук одержала статус національної і тепер офіційно іменується Національною академією наук України (далі — НАН України).

НАН України є державною самоврядною науковою організацією, що заснована на державній власності та діє на основі законодавства України відповідно до статуту Академії. Це вища наукова установа України, яка організує і здійснює фундаментальні та прикладні дослідження з найважливіших проблем природничих, технічних і гуманітарних наук. НАН України координує здійснення фундаментальних досліджень у наукових установах і організаціях незалежно від форм власності. При НАН України діє міжвідомча рада з координації фундаментальних досліджень в Україні. Положення про раду та її склад затверджується Кабінетом Міністрів України.

В Україні діють і галузеві академії наук.

Українська академія аграрних наук входить до складу агропромислового комплексу, діє на основі законів України та власного статуту і спільно з НАН України здійснює підготовку наукових кадрів і спеціалістів вищої кваліфікації. Разом з міністерствами, відомствами та організаціями агропромислового комплексу Українська академія аграрних наук здійснює на основі незалежної експертної оцінки

¹ Див. Офіційний вісник України 1998 № 4 Ст. 140.

вибір основних напрямів і тематики прикладних досліджень і організує впровадження їх результатів у виробництво.

З метою забезпечення комплексного розвитку педагогічної науки, теорії та методики освіти в Україні, розробки науково-методичних основ відродження національної школи Указом Президента України від 3 березня 1992 р. створена Академія педагогічних наук України. Головними її завданнями є: розвиток педагогічної науки; проведення фундаментальних і прикладних досліджень; розробка і наукове обґрунтування інформаційних технологій, форм, методів і засобів навчально-виховного процесу; створення програм, підручників та методичних посібників навчально-виховних закладів; дослідження світових досягнень у галузі освіти; впровадження вітчизняного та зарубіжного педагогічного досвіду; координація діяльності науково-дослідних і методичних установ.

Указом Президента України від 24 лютого 1993 р. створена Академія медичних наук України. Її основними завданнями є: визначення пріоритетних напрямів розвитку медичної науки; організація проведення фундаментальних і прикладних досліджень у галузі охорони здоров'я; підготовка наукових кадрів і розвиток вищої медичної і фармацевтичної освіти.

Указом Президента України від 23 липня 1993 р. було засновано Академію правових наук України як вищу галузеву наукову установу. Основними завданнями Академії правових наук України є: комплексний розвиток правової науки; проведення фундаментальних і прикладних досліджень в галузі держави і права; наукове забезпечення правотворчої діяльності державних органів; вивчення та узагальнення механізмів реалізації актів законодавства, визначення пріоритетних напрямів розбудови правової держави; наукове забезпечення здійснюваних реформ; підготовка практичних рекомендацій щодо вдосконалення діяльності органів державної влади; розвиток правової науки і юридичної освіти.

Розвиток українського мистецтва, відродження національних традицій, проведення фундаментальних досліджень з історії становлення й розвитку художньої культури України — мета заснування Указом Президента України від 14 грудня 1996 р. Академії мистецтв України як вищої творчо-наукової установи у галузі мистецтва.

Галузеві академії наук є державними науковими організаціями, що засновані на державній власності. Їх фінансування може здійснюватися за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством.

Особлива частина

Розділ IX. Управління соціально-культурним будівництвом

Академії є самоврядними організаціями. Самоврядність академії полягає у самостійному визначенні тематики досліджень, своєї структури, вирішенні науково-організаційних, господарських, кадрових питань, здійсненні міжнародних наукових зв'язків.

Академії діють на основі статуту, можуть мати у своєму складі науково-дослідні інститути, науково-практичні центри, навчальні заклади, лабораторії, інші установи для організації та проведення досліджень.

Розвиток галузевої і відомчої науки здійснюється в рамках науково-дослідних, дослідно-конструкторських та інших установ, що перебувають у системі відповідних міністерств, державних комітетів та інших органів виконавчої влади. Загальне керівництво галузевими науково-дослідними інститутами здійснюють органи виконавчої влади, у систему яких вони входять.

Наукові дослідження у вузах — *вузівська наука* — організуються з метою: використання науково-технічного потенціалу вищої школи для визначення пріоритетних напрямів фундаментальних досліджень, посилення впливу науки на вирішення освітніх і виховних завдань; дослідження і розробки теоретичних і методологічних основ розвитку науки. Виконавцями науково-дослідних робіт є професорсько-викладацький склад, студенти, докторанти, аспіранти, стажисти, наукові співробітники.

Однією з форм організації науки є *національні наукові центри*. Статус національного наукового центру може бути надано науковій установі, вищому навчальному закладу IV рівня акредитації (об'єднанню наукових установ чи вищих навчальних закладів IV рівня акредитації), що проводять комплексні наукові дослідження загальнодержавного значення та мають світове визнання своєї діяльності. Статус надається Указом Президента України за поданням Кабінету Міністрів України. Національні наукові центри здійснюють свою діяльність згідно з Положенням про національний науковий центр, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

З метою забезпечення наукового обґрунтування структури і змісту пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, наукових, науково-технічних, соціально-економічних, екологічних програм і проєктів, визначення напрямів науково-технічної діяльності, аналізу та оцінки ефективності використання науково-технічного потенціалу, результатів досліджень передбачається проведення *наукової і науково-технічної експертизи*. Правові, організаційні та фінансові ос-

нови експертної діяльності в науково-технічній сфері визначені Законом України від 10 лютого 1995 р. «Про наукову і науково-технічну експертизу»¹.

Обов'язковій науковій і науково-технічній експертизі підлягають: національні, державні та міждержавні наукові і науково-технічні програми; галузеві та міжгалузеві програми; інноваційні програми та проекти державного значення.

Глава 36

Управління охороною здоров'я населення

§ 1. Організаційно-правові засади управління охороною здоров'я населення

Згідно з ст. 49 Конституції України кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних та оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування.

Право на охорону здоров'я — це передусім забезпечення відповідного життєвого рівня. Крім того, це право передбачає також наявність безпечного для життя і здоров'я людини навколишнього природного середовища.

Охорона здоров'я громадян базується на низці принципів, що одержали своє закріплення в Основах законодавства України про охорону здоров'я². До них, зокрема, належать: визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямком діяльності суспільства і держави, одним з головних факторів виживання та розвитку народу України; додержання прав і свобод людини і громадянина у галузі охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій; загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у галузі охорони здоров'я; відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунто-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України 1995. № 9. Ст. 56.

² Див.: Там само 1993. № 4. Ст. 19.

Особлива частина

Розділ ІХ. Управління соціально-культурним будівництвом

ваність, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість; орієнтація на сучасні стандарти здоров'я і медичну допомогу, поєднання вітчизняних традицій та досягнень з світовим досвідом у галузі охорони здоров'я; децентралізація державного управління, розвиток самоуправління і самостійності працівників охорони здоров'я на правовій та договірній підставах та ін.

У цілому охорона здоров'я може розглядатися як система заходів, спрямованих на забезпечення зберігання та розвиток фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя.

Основи державної політики охорони здоров'я визначає Верховна Рада України — шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямків, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів та обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, фіскальних, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я.

Реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

§ 2. Система органів управління охороною здоров'я населення

До системи органів державного управління охорони здоров'я входять Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації (управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, відділи охорони здоров'я районних державних адміністрацій).

Кабінет Міністрів України організує розробку та здійснення комплексних і цільових програм; створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність у галузі охорони здоров'я; укладає міжурядові угоди та координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також у межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи виконавчої влади у галузі охорони здоров'я.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі охорони здоров'я є *Міністерство охорони здоров'я*

України (далі — МОЗ України), компетенція якого визначається Положенням, затвердженим Указом Президента України¹. До основних завдань МОЗ України належать: розробка пріоритетних напрямків діяльності національної служби охорони здоров'я; забезпечення гарантованого рівня кваліфікованої медичної допомоги населенню установами охорони здоров'я всіх форм власності; здійснення заходів щодо розвитку профілактичного напрямку в охороні здоров'я населення; формування здорового способу життя; забезпечення надання державними установами охорони здоров'я загальнодоступної, як правило, безкоштовної, висококваліфікованої медичної допомоги населенню; розробка прогнозу та показників розвитку національної служби охорони здоров'я, пов'язаних зі змінами власності; охорона материнства і дитинства та ін.

Для вирішення найважливіших завдань діяльності і розвитку охорони здоров'я у МОЗ України створюється колегія, рішення якої проводяться у життя наказами Міністра.

Рада міністрів АРК і місцеві державні адміністрації реалізують державну політику в галузі охорони здоров'я у межах своїх повноважень. Так, місцеві державні адміністрації здійснюють загальне керівництво закладами охорони здоров'я, які перебувають у сфері їх управління, їх матеріально-фінансовим забезпеченням, організують роботу медичних закладів по наданню медичної допомоги населенню, здійснюють заходи щодо попередження інфекційних захворювань, епідемій, епізоотій та їх ліквідації тощо.

Державні функції у галузі охорони здоров'я здійснюють також інші органи, які мають у своєму віданні установи охорони здоров'я. До таких органів, зокрема, належать Міноборони України, МВС України, Служба безпеки України, Мінтранс України. Ці органи визначають структуру управління відомчими установами охорони здоров'я.

Відповідні функції в управлінні охороною здоров'я громадян МОЗ України реалізує шляхом здійснення контролю за якістю та безпекою продуктів харчування, лікарських засобів та виробів медичного призначення. Діяльність МОЗ України у цьому напрямку зводиться до реалізації державної політики у сфері державного контролю за якістю та безпекою окремих видів продуктів харчування (спеціальних харчових добавок, лікарських засобів, лікарської рослинної сирови-

¹ Див.: Офіційний вісник України 1998. № 33. Ст. 1221.

Особлива частина

Розділ IX. Управління соціально-культурним будівництвом

ни та лікувальної косметики тощо), забезпечення інтересів держави у цій сфері та міжвідомчої координації із зазначених питань.

Виконання основних принципів державної політики у сфері організації та розвитку виробництва лікарських засобів та забезпечення цією продукцією населення, закладів охорони здоров'я і тваринництва, які реалізовувалися Державним комітетом України з питань медичної та мікробіологічної промисловості, Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. покладено на МОЗ України.

§ 3. Місцеве самоврядування і охорона здоров'я населення

Органи місцевого самоврядування беруть активну участь у реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я населення. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у цій сфері входять: управління установами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам або передані їм, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організація медичного обслуговування в закладах освіти, культури, фізкультури та спорту, оздоровчих установ, що належать територіальним громадам; забезпечення у межах наданих їм повноважень доступності та оплатності медичного обслуговування на відповідній території; забезпечення згідно з законом розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку та вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності, визначення потреб у підготовці спеціалістів для них, організація роботи по підвищенню кваліфікації кадрів; забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення ліками та виробами медичного призначення; реєстрація згідно з законодавством статутів (положень) розміщених на відповідній території установ охорони здоров'я незалежно від форм власності; внесення пропозицій у відповідні органи щодо ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я.

§ 4. Правове становище установ охорони здоров'я населення

Безпосередню охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-про-

філактичні, санаторно-курортні, аптечні, науково-медичні та інші заклади охорони здоров'я.

До закладів охорони здоров'я належать лікарні, поліклініки, спеціалізовані диспансери, пологові будинки, санітарно-епідеміологічні центри, станції швидкої медичної допомоги, медико-санітарні частини установ і закладів та ін.

Базовою ланкою практичної медицини є лікарні. За галузевою належністю можна виділити відомчі лікарні та лікарні, що входять до системи МОЗ України; за територіальною ознакою — районні, міжрайонні, міські, обласні лікарні.

Особливу групу становлять лікарні відомчого типу (МВС України, Служби безпеки України та ін.).

Заклади охорони здоров'я створюються підприємствами, установами і організаціями, заснованими на різних формах власності, а також приватними особами за наявності необхідної матеріально-технічної бази та кваліфікованих спеціалістів. Законодавством України визначаються порядок та умови створення закладів охорони здоров'я, державної реєстрації та акредитації цих закладів, а також порядок ліцензування медичної та фармацевтичної практики.

Заклади охорони здоров'я здійснюють свою діяльність на підставі статуту, затвердженого власником або уповноваженим ним органом.

Державні органи призначають на посаду та звільняють з посади керівників закладів державної системи охорони здоров'я. Проте незалежно від юридичного статусу установи охорони здоров'я керівництво ним може здійснювати тільки особа, яка відповідає встановленим державою єдиним кваліфікаційним вимогам.

Держава підтримує та заохочує індивідуальну підприємницьку діяльність у галузі охорони здоров'я, яка може реалізовуватися тільки за наявності спеціального дозволу (ліцензії) на здійснення такої діяльності.

§ 5. Санітарно-епідеміологічний нагляд

Законом України від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»¹ регулюються суспільні відносини, що виникають у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, визначаються відповідні

¹ Див.: Відомості Верхов Рад України. 1994. № 27. Ст. 218.

Особлива частина

Розділ IX. Управління соціально-культурним будівництвом

права і обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян у цій сфері, встановлюється порядок організації державної санітарно-епідеміологічної служби та здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні.

Відповідно до Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні¹ такої нагляду здійснюють установи і заклади державної санітарно-епідеміологічної служби системи МОЗ України: Головне санітарно-епідеміологічне управління МОЗ України; управління з медичних проблем аварії на Чорнобильській АЕС МОЗ України; центральна санітарно-епідеміологічна станція МОЗ України; Кримська республіканська санітарно-епідеміологічна станція; обласні, міські, районні, районні у містах санітарно-епідеміологічні станції, дезінфекційні станції; центральні санітарно-епідеміологічні станції на залізничному, повітряному, водному транспорті, санітарно-епідеміологічні станції на залізницях, а також станції басейнів і портів; відповідні установи, заклади, з'єднання, частини і підрозділи державної санітарно-епідеміологічної служби Міноборони, МВС, Держкомкордону, Служби безпеки України.

Державну санітарно-епідеміологічну службу України очолює головний державний санітарний лікар України — перший заступник Міністра охорони здоров'я України.

Керівництво державною санітарно-епідеміологічною службою АРК здійснює головний державний санітарний лікар АРК.

Керівництво державною санітарно-епідеміологічною службою області, міст Києва та Севастополя здійснює відповідно головний державний санітарний лікар області, міст Києва та Севастополя, який призначається на посаду і звільняється з посади головним державним санітарним лікарем України за погодженням з відповідною обласною, Київською та Севастопольською міською державною адміністрацією.

Державну санітарно-епідеміологічну службу в районі, місті, районі в місті очолює головний державний санітарний лікар відповідно району, міста, району в місті.

Керівництво державною санітарно-епідеміологічною службою на водному, залізничному, повітряному транспорті здійснюється відповідно головним державним санітарним лікарем водного, залізничного

¹ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22 червня 1999 р. (див.: Офіційний вісник України 1999. № 25 Ст. 1178).

та повітряного транспорту, який призначається на посадку та звільняється з посадки головним державним санітарним лікарем України.

Здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду є найважливішим напрямком діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби. Його мета — контроль за додержанням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства, попередження, виявлення та усунення шкідливого впливу небезпечних чинників на здоров'я людей та застосування у необхідних випадках заходів правового характеру щодо порушників.

Для виконання покладених на них завдань органи санітарно-епідеміологічного нагляду мають право застосовувати адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення та заходи адміністративного стягнення.

До числа адміністративно-попереджувальних заходів, зокрема, належать: відвідування об'єктів для проведення перевірок додержання санітарного законодавства; витребування від юридичних осіб і громадян даних, що характеризують санітарний та епідемічний стан об'єктів, здоров'я людей; введення карантину; проведення обов'язкових профілактичних щеплень; обов'язковий медичний огляд стану здоров'я відповідних груп працівників, громадян тощо.

Заходи адміністративного припинення застосовуються у випадках, коли в примусовому порядку необхідно припинити протиправні дії та запобігти їх шкідливим наслідкам. Прикладами таких заходів можуть слугувати: вимога до порушника санітарного законодавства припинити протиправну поведінку; обмеження, тимчасова заборона чи припинення будівництва, реконструкції та розширення об'єктів; обмеження, зупинення чи заборона викидів (скидання) забруднюючих речовин; вилучення із реалізації продуктів харчування, хімічних і радіоактивних речовин, біологічних матеріалів; опечатування приміщень, джерел енергії, агрегатів, механізмів та іншого обладнання.

Адміністративні стягнення накладаються за вчинення правопорушень у розглядуваній сфері, передбачених КпАП. У КпАП встановлено адміністративну відповідальність за: порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм (ст. 42); виробництво, заготівлю, реалізацію сільськогосподарської продукції, що містить хімічні препарати понад гранично допустимих рівнів концентрації (ст. 42¹); заготівлю, переробку або збут радіоак-

Особлива частина

Розділ IX. Управління соціально-культурним будівництвом

тивних забруднень продуктів харчування чи іншої продукції (ст. 42²); виробництво, зберігання, транспортування або реалізацію продуктів харчування чи продовольчої сировини, забруднених мікроорганізмами і іншими біологічними агентами понад гранично допустимих рівнів (ст. 42³); незаконне виготовлення, придбання, зберігання, перевозку, пересилку наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44); ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, заражених венеричною хворобою (ст. 45); порушення встановленого порядку взяття, переробки, зберігання, реалізації і застосування донорської крові або її компонентів і препаратів (ст. 45¹); умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою (ст. 46) та ін.

Справи про ці правопорушення розглядаються адміністративними комісіями, районними (міськими) судами (суддями), органами внутрішніх справ (міліції), органами, установами і закладами державної санітарно-епідеміологічної служби. Стягненнями, що накладаються, є штраф, конфіскація або вилучення предметів правопорушення, адміністративний арешт.

Глава 37

Управління культурою

§ 1. Організаційно-правові засади управління культурою

Культура як самостійна галузь соціально-культурного будівництва включає до себе широке коло державних і громадських органів, підприємств, установ, організацій, закладів культури. До цієї галузі належать: театральне, музичне, хореографічне, образотворче, декоративно-прикладне, естрадне і циркове мистецтво; концертні організації, музеї, бібліотеки, будинки культури та ін.; кінематографія; телебачення і радіомовлення; видавнича справа, поліграфія і торгівля книгами.

Управління культурою полягає в: організації створення, розповсюдження і популяризації творів літератури та мистецтва; забезпеченні поширення інформації і пропаганди досягнень культури; збереженні і використанні культурних цінностей; охороні творів мистецтва і пам'яток культури, підвищенні культурного рівня населення України; керівництві підприємствами, організаціями, установами і закладами культури.

З метою реалізації в повному обсязі Комплексної програми основних напрямків розвитку культури в Україні до 2005 року та вимог Конституції України щодо консолідації та розвитку української нації, розвитку її історичної свідомості, традицій, культури, мови, гарантій свободи, художньої творчості, а також вимог щодо охорони історично-культурної спадщини розроблено концептуальні напрямки діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури у галузі театрального і музичного мистецтва, кінематографії та відеокультури, образотворчого мистецтва й архітектури, охорони і використання пам'яток історії та культури¹.

Діяльність у сфері культури здійснюється на професійній чи аматорській основі у порядку, визначеному Основами законодавства України про культуру від 14 лютого 1992 р.², законодавством України про підприємства, підприємницьку діяльність, некомерційні організації та об'єднання, а також законодавством, що регулює конкретні види діяльності у сфері культури.

Основи законодавства України про культуру визначають правові, економічні, соціальні, організаційні засади розвитку культури в Україні, регулюють суспільні відносини у сфері створення, поширення, збереження та використання культурних цінностей і спрямовані на: реалізацію суверенних прав України у сфері культури; відродження і розвиток культури української нації та культур національних меншин, які проживають на території України; забезпечення свободи творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, професійної та самодіяльної художньої творчості; реалізацію прав громадян на доступ до культурних цінностей; соціальний захист працівників культури; створення матеріальних і фінансових умов розвитку культури.

Пріоритетні напрямки розвитку культури визначаються цільовими загальнодержавними програмами, які затверджуються Верховною Радою України (ст. 85 Конституції України). Держава створює умови для розвитку культури української нації та культур національних меншин; збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища; естетичного виховання дітей та юнацтва; проведення фундаментальних досліджень в галузі теорії та історії культури України; розширення культурної інфра-

¹ Див.: Про концептуальні напрямки діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури: Схвалено постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. // Уряд. кур'єр. 1997 31 лип

² Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992 № 21 Ст. 294

структури села; матеріального та фінансового забезпечення закладів, підприємств, установ, організацій культури.

§ 2. Органи управління культурою

Політику держави у сфері культури, правові, економічні та соціальні гарантії її реалізації, систему соціального захисту працівників культури визначає Верховна Рада України.

Органи виконавчої влади забезпечують реалізацію політики у сфері культури; здійснюють за участю громадських об'єднань розроблення державних програм розвитку культури та їх фінансування; створюють умови для відродження і розвитку культури української нації, культур національних меншин, які проживають на території України, та ін.

Управлінська діяльність у сфері культури здійснюється системою органів виконавчої влади, кожен з яких реалізує свою компетенцію на окремих ділянках культурного будівництва: безпосередньо культура, телебачення і радіомовлення, кінематографія, друкарська справа та ін.

Систему державних органів управління культурою складають; Міністерство культури і мистецтв України, міністерство культури АРК, управління культури обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, відділи культури районної державної адміністрації, підвідомчі їм театри, концертні організації, художні колективи, цирки, бібліотеки, музеї, клуби та інші театральні-видовищні підприємства і заклади культури, спеціальні навчальні заклади культури і мистецтва, музичні та художні школи.

Міністерство культури і мистецтв України (далі — Мінкультури України) діє на основі Положення про нього, затвердженого Указом Президента України від 9 грудня 1995 р. (зі змінами від 27 січня 1999 р.¹).

Основними завданнями Мінкультури України є: реалізація державної політики у сфері культури і мистецтв; збереження культурно-мистецького надбання, розвиток української культури і мистецтва, створення сприятливих умов для збереження етнічної, мовної та культурної самобутності, рівноправного розвитку національних культур в Україні; розроблення пропозицій щодо основних напрямків розвитку національної культури і мистецтв, стимулювання культурно-мистець-

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1999 № 5. Ст. 156.

кого процесу; розширення міжнародного культурного співробітництва, розвиток культурних зв'язків та ін.

Відповідно до покладених на Мінкультури України завдань воно розробляє проекти цільових державних програм розвитку культури і мистецтва, пропозиції щодо правового регулювання; прогнозує розвиток культури і мистецтва, підтримує розповсюдження творів літератури і мистецтва; створює умови для розвитку всіх видів мистецтв, самодіяльної творчості, заохочує новаторські пошуки в мистецтві; забезпечує свободу творчості, створює умови для вільного виявлення індивідуальності митця; сприяє роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, молодіжних і дитячих організацій, фондів, асоціацій, інших громадських організацій, що діють у сфері культури і мистецтв, та ін.

Мінкультури України в межах своїх повноважень та на виконання законодавства України видає накази, у разі потреби видає разом з іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти. Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мінкультури України, обговорення найважливіших напрямків його діяльності та розвитку культури і мистецтв утворюється колегія, рішення якої приводяться в життя наказом Міністра культури і мистецтв України. Для аналізу проблем культури і мистецтва, координації роботи з виконання програм досліджень у сфері культури, вироблення наукових рекомендацій та пропозицій з основних питань розвитку мистецтва, культурно-просвітницької роботи, масової художньої творчості, мистецької освіти в Мінкультури України утворюються наукова рада, інші консультативні органи. Їх склад та положення про них затверджує Міністр культури і мистецтв України.

Державну політику щодо телебачення і радіомовлення, законодавчі основи її реалізації, гарантії соціального і правового захисту працівників цієї сфери визначають Верховна Рада і Президент України. Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію державної політики щодо телебачення і радіомовлення, координує діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у цій сфері.

Уповноваженим органом управління державним телебаченням і радіомовленням України є *Державний комітет інформаційної*

Особлива частина

Розділ IX. Управління соціально-культурним будівництвом

політики, телебачення та радіомовлення України¹, який здійснює керівництво державним телебаченням і радіомовленням, несе відповідальність за його розвиток, координує діяльність підприємств, установ і організацій, що входять до сфери його управління.

Основними завданнями Державного комітету в сфері телебачення і радіомовлення є: забезпечення реалізації державної інформаційної політики засобами телебачення і радіомовлення; організація виконання актів законодавства у сфері телебачення і радіомовлення та відповідних рішень Національної ради з питань телебачення і радіомовлення; формування національного телерадіопростору; організаційне забезпечення поширення телерадіоінформації на зарубіжну аудиторію.

Законом України від 23 вересня 1997 р. створена *Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення*² — постійно діючий позавідомчий державний контролюючий орган, підзвітний в своїй діяльності Верховній Раді і Президенту України та відповідальний за розвиток, якісний стан телебачення і радіомовлення України, зростання професійного, художнього та етичного рівня програм і передач телерадіоорганізацій. Половину складу Національної ради призначає Верховна Рада України, а другу штатну — Президент України. Національну раду очолює Голова, який обирається таємним голосуванням членами Національної ради за спільним поданням Верховної Ради і Президента України.

До компетенції Національної ради належить: контроль за дотриманням законодавства у галузі телебачення і радіомовлення України; участь в реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення та концепції розвитку телерадіоінформаційного простору України; забезпечення прав громадян і захист інтересів національних телерадіовиробників.

Національна рада відповідно до Закону України від 23 вересня 1997 р. «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»³ забезпечує розміщення державного замовлення на аудіо- і відеоінформаційну продукцію про діяльність Верховної Ради,

¹ Див.: Положення про Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення: Затверджене Указом Президента України від 25 липня 2000 р. // Офіційний вісник України. 2000. № 30. Ст. 1257.

² Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1997. № 48. Ст. 296.

³ Див.: Там само. № 49. Ст. 299.

Президента України та Кабінету Міністрів України і здійснює контроль за додержанням порядку, форм і стандартів мовлення. На конкурсній основі Національна рада видає телерадіоорганізаціям ліцензії на мовлення, кабельне мовлення, ретрансляцію, проводове (кабельне) мовлення та час мовлення. Порядок видачі ліцензії визначається Законом України від 21 грудня 1993 р. «Про телебачення і радіомовлення»¹.

Національна рада здійснює наглядові та контрольні функції за додержанням чинного законодавства в галузі телебачення і радіомовлення суб'єктами правовідносин України; за додержанням телерадіоорганізаціями умов ліцензії; порядку мовлення під час виборів і референдумів; стандартів і норм технічної якості телерадіопрограм; чинного законодавства України щодо реклами, авторського права і суміжних прав, державної мови, спонсорської діяльності; за розподілом та ефективним використанням радіочастотного ресурсу для потреб телерадіомовлення.

Національна рада має право здійснювати перевірку діяльності телерадіоорганізацій щодо умов та порядку використання каналів мовлення; отримувати від усіх телерадіоорганізацій документи, відомості та положення щодо їх діяльності; розглядати справи про порушення телерадіоорганізаціями чинного законодавства України та умов, зазначених у ліцензії, і вживати за результатами розгляду примусові заходи (оголошувати попередження, застосовувати штрафні санкції, тимчасово зупиняти дію ліцензії); подавати до суду справи про позбавлення телеорганізації ліцензії та ін.

З метою координації діяльності місцевих телеорганізацій та забезпечення виконання законодавства України в галузі телебачення і радіомовлення, нормативних актів Національної ради в АРК, областях України, містах Києві та Севастополі створюються *представництва Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення*. Діяльність представництва здійснюється на підставі Положення про нього, яке приймається Національною радою.

Законом України від 18 липня 1997 р. «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України»² з метою всебічного задоволення потреб суспільства в оперативній інформації, забезпечення плюралістичного характеру мовлення, зважаючи на національні традиції, створена система Суспільного телерадіомовлення України.

¹ Див. Відомості Верхов Рад України. 1994 № 10. Ст. 43.

² Див. Там само 1997. № 45. Ст. 284.

Особлива частина

Розділ IX. Управління соціально-культурним будівництвом

Суспільне телерадіомовлення України — це телерадіоорганізація з статусом єдиної загальнонаціональної неподільної і неприбуткової системи масової комунікації, яка є об'єктом права власності Українського народу. Воно діє згідно з Програмною концепцією, затвердженою постановою Верховної Ради України від 21 листопада 1997 р. «Про створення телерадіоорганізації Суспільного мовлення України»¹, та Статутом, який затверджує Верховна Рада.

Невід'ємною складовою частиною системи Суспільного телерадіомовлення України є телерадіоорганізація «Громадське Українське радіо і телебачення» (ГУРТ), яка діє на підставі Положення про неї. Її основними завданнями є: реалізація Програмної концепції Суспільного телерадіомовлення України; забезпечення вільного доступу до кращих зразків національного культурного та мистецького здобутку, а також забезпечення на конкурсних засадах трансляції передач місцевих, в тому числі регіональних, телерадіоорганізацій незалежно від форм власності.

Постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 1998 р. створена Державна акціонерна компанія «Українське телебачення і радіомовлення», яка здійснює свою діяльність на основі Статуту.

Важливе значення в сфері управління культурою має і н ф о р м а ц і я . Законом України від 2 жовтня 1992 р. «Про інформацію»² встановлено загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплено право на інформацію, її систему, джерела, визначено статус учасників інформаційних відносин, урегульовано доступ до інформації та забезпечення її охорони і захист особи та суспільства від неправдивої інформації.

Функції центрального органу виконавчої влади в сфері інформації виконує Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України.

Указом Президента України від 16 вересня 1998 р. «Про вдосконалення державного управління інформаційною сферою»³ з метою підвищення ефективності державної інформаційної політики утворено *Державне агентство інформації України*.

Масова інформація — це публічно поширювана друкована та аудіовізуальна інформація. Друкованими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) — газети, журнали, бюлетені

¹ Див.: Додаток № 1 до постанови Верховної Ради України від 21 листопада 1997 р. // Голос України. 1997. 3 груд.

² Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

³ Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 38. Ст. 1388.

тощо і разові видання з визначеним тиражем. Аудіовізуальними засобами масової інформації є: радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо.

Правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації (преси) в Україні врегульовано Законом України від 16 листопада 1992 р. «Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні»¹. Їх діяльність регулюється також законами України від 3 липня 1996 р. «Про рекламу»², від 7 лютого 1991 р. «Про підприємництво», від 23 грудня 1993 р. «Про авторське право і суміжні права»³, від 23 березня 2000 р. «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм»⁴, постановою Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2000 р. «Про затвердження положень з питань розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм»⁵ та іншими законодавчими актами. Всі друковані засоби масової інформації, що видаються на території України, підлягають державній реєстрації в органах виконавчої влади.

Загальні засади видавничої справи в Україні врегульовано Законом України від 5 липня 1997 р. «Про видавничу справу»⁶, який закріплює порядок організації та провадження видавничої діяльності, розповсюдження видавничої продукції, умови взаємовідносин і функціонування суб'єктів видавничої справи.

Державна політика у видавничій справі визначається Верховною Радою України і спрямована на підтримку розвитку національного книговидання, наповнення україномовними виданнями ринку, фондів бібліотек, забезпечення потреб навчальних і наукових закладів, Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів, підприємств, установ і організацій необхідними виданнями державною мовою.

Державна політика підтримки культур національних меншин у видавничій справі здійснюється через відповідні органи виконавчої влади із залученням національно-культурних товариств.

Кабінет Міністрів України забезпечує проведення політики у видавничій справі, спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади у сфері видавництва.

До суб'єктів видавничої справи належать видавці, виготівники та розповсюджувачі видавничої продукції. Ними можуть бути грома-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1993 № 1. Ст. 1.

² Див.: Там само. 1996. № 39. Ст. 181.

³ Див.: Там само. 1994. № 13. Ст. 64.

⁴ Див.: Офіційний вісник України. 2000. № 16. Ст. 653.

⁵ Див.: Там само. № 42. Ст. 1792.

⁶ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1997. № 32. Ст. 206.

Особлива частина

Розділ IX. Управління соціально-культурним будівництвом

дяни України, іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законній підставі, юридичні особи України та інших держав. З метою їх обліку ведеться Державний реєстр України видавців, виготовників і розповсюджувачів видавничої продукції. Положення про який затверджується Кабінетом Міністрів України.

У сфері видавничої справи та інформаційної діяльності певну роль належить державній культурно-науковій установі — *Книжковій палаті України*, повноваження якої закріплені в ст. 27 Закону України «Про видавничу справу».

З метою підвищення ефективності державного управління в системі видавничої підготовки, поліграфічного виконання і розповсюдження друкованої продукції відповідно до Указу Президента України від 16 вересня 1998 р. «Про вдосконалення державного управління інформаційною справою»¹ постановою Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 1998 р. утворена *Державна акціонерна компанія «Українське видавничо-поліграфічне об'єднання»*, яка є відкритим акціонерним товариством і діє на підставі Статуту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 1998 р.²

Правові основи діяльності в галузі кінематографії та регулювання суспільних відносин, пов'язаних з виробництвом, розповсюдженням, зберіганням і демонтуванням фільмів, урегульовані Законом України від 13 січня 1998 р. «Про кінематографію»³.

Державну політику в галузі кінематографії реалізує Міністерство культури України, яке здійснює управління кіновиробництвом і кінопрокатом⁴ — та формує Державний фільмофонд.

Місцевими органами управління кінематографією є органи, визначені Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями за погодженням з центральним органом виконавчої влади у галузі кінематографії. Ці органи реалізують державну політику в галузі кінематографії.

Державне управління в галузі охорони і використання пам'яток історії та культури здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Спеціально уповноваженими державними органами у цій галузі є Міністерство культури України

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 38. Ст. 1388.

² Див.: Там само № 47. Ст. 1732.

³ Див.: Там само. 1998. № 6. Ст. 205.

⁴ Див.: ЗПУ України. 1992. № 11. Ст. 280.

Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України, Державний комітет архівів України та їх органи на місцях, а також інші державні органи, до компетенції яких законодавством віднесено здійснення цих функцій. Компетенція цих органів визначається положеннями про них.

Відповідно до Закону України від 13 липня 1978 р. «Про охорону і використання пам'яток історії та культури»¹ Мінкультури України встановлює та організує роботу по обліку, охороні і реєстрації, реставрації, використанню та популяризації пам'яток історії та культури. З огляду на винятково важливе значення відтворення видатних пам'яток історії та культури для відродження художності українського народу і з метою відбудови втраченої історико-архитектурної спадщини при Президенті України Указом від 9 грудня 1995 р. «Про заходи щодо відтворення видатних пам'яток історії та культури» утворена *Комісія з питань відтворення видатних пам'яток історії та культури*, яка діє на підставі Положення про неї².

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1992 р. затверджено «Положення про державний реєстр національного культурного надбання»³. До реєстру заносяться пам'ятки історії, археології, мистецтва, документальні пам'ятки та інші об'єкти, які становлять виняткову цінність з огляду історії, культури, етнології або науки.

Для збереження, активізації пошуку та виявлення цінностей, що становлять національну культурну спадщину України, при Президенті України утворено консультативно-дорадчий орган — *Раду з питань збереження національної культурної спадщини*. Цей орган у своїй діяльності керується Положенням про нього, затвердженим Президентом України 27 жовтня 1997 р.⁴

На виконання згаданого Указу Президента України від 9 грудня 1995 р. постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1999 р. затверджені Програма відтворення видатних пам'яток історії та культури⁵, а також їх Перелік. В основу формування Переліку видатних пам'яток історії та культури, які передбачається відтворити, покладено критерії їх історичної, мистецької та культурної цінності.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради Української РСР. 1978. № 30. Ст. 426.

² Див.: Уряд кур'єр. 1996. 28 бер.; Офіційний вісник України. 1999. № 5. Ст. 156.

³ Див.: ЗПУ України. 1992. № 9. Ст. 220.

⁴ Див.: Уряд кур'єр. 1997. 13 лист.

⁵ Див.: Там само. 3 лист.

Особлива частина

Розділ IX. Управління соціально-культурним будівництвом

Законом України від 21 вересня 1999 р. «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей»¹ врегульовано відносини, пов'язані з вивезенням, ввезенням та поверненням культурних цінностей. Цей Закон також спрямований на охорону національної культурної спадщини та розвиток міжнародного співробітництва України у сфері культури. Однак його дія не поширюється на сучасні сувенірні вироби, предмети культурного призначення серійного та масового виробництва.

§ 3. Правове регулювання діяльності закладів і установ культури

Закон України від 27 січня 1995 р. «Про бібліотеки і бібліотечну справу»² визначає загальні засади бібліотечної справи і бібліотечну систему України, встановлює вимоги до формування і збереження бібліотечних фондів, бібліотечного обслуговування з метою задоволення інформаційних, наукових і культурних потреб суспільства, збагачення духовного потенціалу народу.

Центральним органом виконавчої влади, що здійснює загальне методичне керівництво і координацію роботи бібліотеками, є Мінкультури України, яке: реалізує єдину державну політику щодо бібліотечної справи в Україні, формує вимоги щодо державного статистичного обліку бібліотек, заснованих на території України; визначає державні потреби щодо бібліотечного обслуговування та нормативи, що гарантують його належний рівень; створює спеціалізовані організаційні структури для матеріально-технічного та науково-методичного забезпечення бібліотечної діяльності; здійснює координацію робіт по об'єднанню бібліотек в єдину інформаційну систему та ін.

Мінкультури України та інші органи виконавчої влади, що мають бібліотеки, реалізують державну політику в галузі бібліотечної справи, визначають систему управління мережею підпорядкованих їм бібліотек, забезпечують координацію їх діяльності з бібліотечною системою Мінкультури України.

Окремі повноваження щодо розвитку бібліотечної справи органи виконавчої влади в межах своєї компетенції можуть делегувати громадським організаціям культурологічної спрямованості. Вони також здійснюють контроль за реалізацією цих повноважень.

¹ Див.: Уряд. кур'єр. 1999. 6 трав.

² Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1995. № 7. Ст. 45.

Фінансування державних бібліотек здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

Суспільні відносини у галузі музейної справи врегульовані Основами законодавства України про культуру та Законом України від 29 червня 1995 р. «Про музеї та музейну справу»¹, яким встановлені правові, економічні, соціальні засади наукового комплектування, вивчення, збереження та використання пам'яток природи, матеріальної і духовної культури, діяльності музейних закладів.

Центральним органом виконавчої влади у сфері музейної справи є Мінкультури України, який: здійснює організаційно-методичне керівництво у цій сфері; реалізує національну музейну політику в Україні; формує вимоги щодо державного статистичного обліку музеїв, створених на території України; визначає державні потреби щодо музейного обслуговування та нормативи, що гарантують його належний рівень; створює спеціалізовані організаційні структури для науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення музеїв; здійснює координацію робіт по об'єднанню музеїв в єдину інформаційну систему; організує навчання та фахову перепідготовку музейних працівників; здійснює контроль за діяльністю державних музеїв, обліком і збереженням Музейного фонду України; організує наукові дослідження в галузі музеєзнавства.

Інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють керівництво підвідомчими їм музеями.

З метою оптимізації функціонування мережі клубних закладів і забезпечення конституційних прав громадян на задоволення їх культурних потреб постановою Кабінету Міністрів України від 12 листопада 1998 р. «Про нормативне забезпечення населення клубними закладами»² затверджені нормативи забезпечення населення клубними закладами. Ці нормативи запроваджено як орієнтований напрямок організації системи культурного обслуговування населення міст, селищ і сіл, що не обмежує ініціативу місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування щодо розвитку і функціонування клубних закладів.

В Україні діє система архівних установ, яка здійснює свої функції відповідно до Закону України від 24 грудня 1993 р. «Про національний архівний фонд та архівні установи»³. До неї входять:

¹ Див.: Відомості Верхов Раді України. 1995. № 25. Ст. 191.

² Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 45. Ст. 1671.

³ Див.: Відомості Верхов. Раді України. 1994. № 15. Ст. 86.

Особлива частина

Розділ IX. Управління соціально-культурним будівництвом

Державний комітет архівів України¹; центральні та галузеві державні архіви; державні архівні установи АРК; місцеві державні архівні установи; архівні підрозділи самоврядних наукових установ, державних музеїв та бібліотек; архівні підрозділи органів, підприємств, установ і організацій; архіви (архівні підрозділи) об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, заснованих на колективній та приватній формах власності; науково-дослідні установи в галузі архівної справи.

Центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління архівною справою та несе відповідальність за її стан і подальший розвиток, є *Державний комітет архівів України*, який здійснює контроль і нормативно-методичне забезпечення ведення діловодства архівної справи.

З метою державної підтримки закладів культури, що відіграють визначну роль у духовному житті людини, створення належних умов для їх дальшого розвитку та примноження культурної спадщини народу України Указом Президента України від 11 жовтня 1994 р. «Про національні заклади культури»² встановлено, що статус національних надається закладам культури, майно яких перебуває у загальнодержавній власності. Функції управління майном таких закладів культури здійснює Міністерство культури України, яке затверджує положення про конкретний заклад культури, укладає і розриває контракти керівниками цих закладів. Майно цих закладів не підлягає приватизації. Фінансування здійснюється за рахунок Державного бюджету України. Контроль за рівнем культурної діяльності, здійснюваної національними закладами культури, використанням ними бюджетних коштів здійснюють наглядові ради при Міністерстві культури України, які утворюються ним за основними напрямками діяльності цих закладів.

Положення про національний заклад (установу) України затверджено Указом Президента України від 16 червня 1995 р.³ (зі змінами).

Особливе місце у сфері культури і мистецтва посідають об'єднання громадян. В Україні створені і діють творчі спілки письменників, композиторів, художників, театральних діячів, кінематографістів, фотохудожників, журналістів, архітекторів, майстри

¹ Державний комітет архівів України створений на базі Головного архівного управління України (див.: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р.).

² Див.: Уряд. кур'єр. 1994. 20 жовт.

³ Див.: Там само. 1995. 24 черв.; Офіційний вісник України. 1999. № 1. Ст.156.

народного мистецтва, дизайнерів та ін. Правові та організаційні засади діяльності творчих спілок у галузі культури та мистецтва визначені Законом України від 17 жовтня 1997 р. «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»¹.

Творча спілка створюється групою професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтв (всеукраїнська — у складі не менш як 100 осіб, регіональна (місцева) — не менш як 20 осіб), що мають у своєму доробку завершені та оприлюднені твори культури і мистецтва чи їх інтерпретації.

Членами творчої спілки можуть бути професійні творчі працівники — громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які досягли вісімнадцяти років. Рішення про утворення творчої спілки приймається загальними зборами (з'їздом, конференцією). Питання про надання спілці професійних творчих працівників статусу творчої спілки як суб'єкта діяльності вирішуються при реєстрації спілки у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Державній реєстрації підлягають усі творчі спілки. Державна реєстрація всеукраїнських творчих спілок здійснюється Міністерством юстиції України, а їх територіальних осередків та регіональних (місцевих) творчих спілок — відповідними місцевими органами виконавчої влади. Органами управління творчих спілок є загальні збори (з'їзд, конференція), правління, президія, рада тощо та голова правління.

Указом Президента України від 14 грудня 1996 р. «Про Академію мистецтв України»² створена *Академія мистецтв України* — вища творчо-наукова установа у галузі мистецтва, яка є самоврядною організацією, що діє на основі Статуту.

Основними завданнями Академії мистецтв України є: сприяння подальшому розвитку художньої творчості в Україні, створенню і поширенню художніх цінностей; пошук ефективних шляхів відродження і збагачення української культури, розвиток національних мистецьких традицій, визначних художніх шкіл та осередків; проведення фундаментальних науково-теоретичних досліджень з проблем художньої творчості, історії та теорії українського мистецтва, художньої критики, мистецької освіти та естетичного виховання молоді; вивчення та наукове узагальнення світових тенденцій і досягнень у розвитку мистецтва, створення умов для ефективного використання цих досягнень та ін.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1997. № 52. Ст. 312.

² Див.: Уряд. кур'єр. 1997. 11 січ.

§ 4. Місцеве самоврядування і культура

Органи місцевого самоврядування відповідно до ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюють власні (самоврядні) повноваження щодо: управління закладами культури; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей; вирішення питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, необхідних для її творчої діяльності; організації медичного обслуговування та харчування у закладах культури, які належать територіальним громадам або передані їм; створення умов для розвитку культури: сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел; сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері культури.

Органам місцевого самоврядування у сфері культури державою делеговано низку повноважень: забезпечення вивчення рідної мови через національно-культурні товариства; визначення потреб та формування замовлень на кадри для закладів культури, укладання договорів на підготовку спеціалістів, організації роботи щодо підвищення кваліфікації кадрів; вирішення питань про надання неповнолітнім, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури, а також визначення порядку компенсації закладам культури вартості послуг наданих безкоштовно або на пільгових умовах; забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження та використання культурного надбання; реєстрація статутів культурно-освітніх закладів незалежно від форм власності.

Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради затверджуються програми культурного розвитку відповідно району, області, заслуховуються звіти про їх виконання; приймаються рішення про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні, та вирішуються інші питання, передбачені ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

До компетенції органів місцевого самоврядування також належить кінообслуговування місцевого населення, організація роботи

місцевих періодичних видань, радіо- і телепередач, контролю щодо збереження пам'ятників історії та культури.

У сфері культури районні і обласні ради мають право делегувати частину своїх повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям. Перелік питань, які можуть делегуватися, наведено в ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Глава 38

Управління фізичною культурою, спортом та туризмом

§ 1. Організаційно-правові засади управління фізичною культурою, спортом та туризмом

Фізична культура— складова частина загальної культури суспільства, спрямована на зміцнення здоров'я, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини з метою гармонійного формування її особистості. Фізична культура є важливим засобом підвищення соціальної і трудової активності людей, задоволення їх моральних, естетичних та творчих запитів, життєво важливої потреби взаємного спілкування, розвитку дружніх стосунків між народами.

Спорт є органічною частиною фізичної культури, особливою сферою виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки.

Закон України від 24 грудня 1993 р. «Про фізичну культуру і спорт»¹ визначає правові, соціальні, економічні та організаційні засади фізичної культури і спорту в Україні, участь державних органів, посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у зміцненні здоров'я громадян, досягненні високого рівня працездатності та довголіття засобами фізичної культури, спорту та туризму.

Верховна Рада України визначає державну політику і здійснює законодавче регулювання відносин у сфері фізичної культури, спорту та туризму, а також здійснює в межах своїх повноважень контроль

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 14. Ст. 80.

Особлива частина

Розділ IX. Управління соціально-культурним будівництвом

за реалізацією державної програми розвитку цієї сфери та за виконанням законодавства про фізичну культуру, спорт та туризм.

Важливі функції у цій сфері виконує *Кабінет Міністрів України*, який визначає напрямки розвитку фізичної культури, спорту та туризму, спрямовує діяльність підпорядкованих йому органів на виконання законів України «Про фізичну культуру і спорт» та «Про туризм» (15 вересня 1995 р.)¹. Кабінет Міністрів України 15 січня 1996 р. затвердив Положення «Про державні тести і нормативи оцінки фізичної підготовленості населення України»², які є основою нормативних вимог до фізичної підготовленості населення як критерію фізичного здоров'я, дають змогу визначити рівень фізичної підготовленості всіх груп і категорій населення, здійснювати державний контроль за ефективністю фізичного виховання.

В Україні розроблена довгострокова Державна програма розвитку фізичної культури і спорту, затверджена Указом Президента України від 22 червня 1994 р.³ Безпосередня організація і контроль за виконанням програми покладається на *Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України*⁴ — центральний орган виконавчої влади у цій галузі діяльності.

Рада міністрів АРК, місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування виконують функції управління в галузі фізичної культури, спорту та туризму через управління, відділи, комітети, які виконують свої функції відповідно до положень про них, наприклад, Положення про управління з фізичної культури і спорту Харківської обласної державної адміністрації, затверджене главою Харківської обласної державної адміністрації 15 травня 1997 р.

§ 2. Система і правове становище органів управління фізичною культурою, спортом та туризмом

Функції безпосереднього управління в галузі фізичної культури і спорту здійснює *Державний комітет молодіжної політи-*

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1995. № 31. Ст. 241.

² Див.: ЗПУ України. 1996. № 6. Ст. 181.

³ Див.: Інформаційний збірник Міністерства освіти України. 1996. № 9. С. 9.

⁴ Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України створений на базі Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Державного комітету України з фізичної культури і спорту та Державного комітету України по туризму, що ліквідовані.

ки, спорту і туризму України, який забезпечує проведення в життя державної політики з питань фізичної культури і спорту, здійснює керівництво дорученою сферою, несе відповідальність за стан її розвитку.

Державний комітет реалізує свої повноваження як безпосередньо, так і через управління, комітети та відділи з фізичної культури і спорту державних адміністрацій.

Основними завданнями Державного комітету є: участь у формуванні державної політики з питань фізичної культури і спорту та її реалізація; розроблення концепції, комплексних і цільових програм розвитку фізичної культури і спорту, прогнозування та забезпечення комплексного вирішення цих питань; здійснення державного нагляду та контролю в галузі фізичної культури і спорту, розвиток аматорського та професійного спорту; організація проведення фестивалів, конкурсів, спортивних змагань і навчально-тренувальних зборів; здійснення заходів щодо виходу фізкультурно-оздоровчих і спортивних організацій України на міжнародну арену; підготовка та раціональне використання фізкультурних кадрів; пропаганда фізичної культури і спорту, олімпійського та параолімпійського (серед інвалідів) руху та ін.

Державний комітет України за дорученням Кабінету Міністрів України розробляє проекти законодавчих актів, у межах своєї компетенції організує та контролює виконання чинних нормативно-правових актів. Рішення Державного комітету з питань фізичної культури і спорту, прийняті в межах його компетенції, є обов'язковими до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

Державна політика в галузі туризму визначається Верховною Радою України. Основні її напрями закріплені в Законі України «Про туризм». Це залучення громадян до раціонального використання вільного часу, проведення змістовного дозвілля, ознайомлення з історико-культурною спадщиною, природним середовищем, організація оздоровлення населення, а також створення та вдосконалення нормативно-правової бази в галузі туризму відповідно до чинного законодавства України, міжнародних норм і правил, захист прав та інтересів держави в галузі туризму та ін.

Центральним органом виконавчої влади в галузі туризму також є Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України. Місцевими органами є відповідні структурні підрозділи у

Особлива частина

Розділ ІХ. Управління соціально-культурним будівництвом

складі органів державної виконавчої влади. Їх повноваження визначаються положеннями про них, що затверджуються відповідними місцевими органами державної виконавчої влади за погодженням з Державним комітетом.

У разі необхідності в місцях пріоритетного розвитку туризму зазначені органи можуть створювати представництва в галузі туризму.

§ 3. Спортивні товариства і спілки

Добровільні спортивні товариства є масовими громадськими об'єднаннями. У своїй діяльності вони керуються законами України «Про фізичну культуру і спорт», «Про об'єднання громадян» та іншими законодавчими актами України. В Україні створені добровільні спортивні товариства «Україна», «Колос», «Динамо», ЦСКА, «Гарт» які діють у відповідності зі статутами та положеннями про них. Так Положення про ДСТ «Гарт» затверджено Міністерством та Держкомспортом України 22 листопада 1992 р.

Товариство «Україна» займається фізкультурно-оздоровчою роботою у виробничій та соціально-побутовій сферах, проводить масові спортивні змагання, а також бере участь у міжнародних спортивних змаганнях майже з усіх видів, які входять до програми Олімпійських ігор.

Добровільне спортивне товариство «Гарт» проводить свою роботу серед учнівської та студентської молоді, об'єднує професійні, навчально-виховні і вищі навчальні заклади, організує масові спортивні змагання, поєднуючи спорт з інтелектуальним, духовним та естетичним вихованням.

Спортивне товариство «Колос» охоплює сільське населення. Пріоритетним напрямком його роботи є реформування організаційних основ фізкультурно-спортивного руху, що передбачає створення в сільській місцевості територіальних фізкультурно-спортивних клубів, забезпечення їх адміністративної та господарської самостійності, впровадження ефективних форм, методів і засобів фізкультурно-спортивної діяльності та видів спорту з урахуванням регіональних особливостей, традицій і економічних чинників. Відповідно до Указу Президента України про цільову комплексну програму «Фізичне виховання — здоров'я нації» перед товариством ставиться завдання — засновникам сільського кооперативно-профспілкового фізкультурно-спортивного товариства «Колос» реформувати його у

Всеукраїнську державну фізкультурно-спортивну організацію «Колос» агропромислового комплексу України¹.

Відомчі спортивні товариства «Динамо» та ЦСКА здійснюють масову фізкультурно-спортивну роботу серед робітників органів внутрішніх справ, військовослужбовців, особливого складу правоохоронних органів, військових формувань та членів їх сімей. Ці товариства створюють регіональні центри, клуби та оборонно-спортивні табори з фізичної підготовки молоді до служби в Збройних Силах України; розробляють та впроваджують програмно-методичне і нормативно-організаційне забезпечення фізичної підготовки військовослужбовців, особливого складу правоохоронних органів та інших військових формувань з урахуванням специфіки їх службової діяльності.

Крім добровільних спортивних товариств, велику роль в розвитку фізичної культури і спорту відіграє *Національний олімпійський комітет України* (далі — НОК України), який є незалежною, неурядовою, громадською організацією. У своїй діяльності НОК України керується законодавством України, Олімпійською хартією та власним Статутом. НОК України має виключне право представляти Україну на Олімпійських іграх, в Міжнародному олімпійському комітеті, міжнародних олімпійських організаціях. Держава сприяє розвитку матеріально-технічної бази НОК України, надає йому фінансову і організаційну допомогу щодо участі членів збірних команд в Олімпійських та Параолімпійських іграх, сприяє встановленню міжнародних зв'язків.

Розвиткові фізичної культури, спорту та туризму сприяють також *національні спортивні федерації* (громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості). Статусу національної спортивної федерації вони набувають з моменту реєстрації у Державному комітеті молодіжної політики, спорту і туризму України, який делегує таким федераціям окремі повноваження щодо розвитку видів спорту, надає допомогу у забезпеченні їх необхідними матеріальними ресурсами, відповідними фахівцями, забезпечує контроль за реалізацією цих повноважень, в тому числі в частині використання коштів, виділених їм з Державного бюджету України. Спортивні федерації мають виключне право представляти спорт України в міжнародних спортивних змаганнях та міжнародних спортивних організаціях, а також право на організацію і проведення

¹ Див.: Уряд. кур'єр. 1998 №179. С. 4.

відповідних національних спортивних змагань. Спортивні федерації створюються залежно від потреби у всіх обласних та міських спортивних комітетах.

Первинною ланкою самодіяльної організації фізкультурного руху в Україні є *колективи фізкультури* на підприємствах, в установах, організаціях, що об'єднують на засадах добровільності громадян за їх інтересами у фізкультурно-спортивному русі.

§ 4. Місцеве самоврядування і фізична культура, спорт та туризм

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему та повноваження органів місцевого самоврядування в галузі фізичної культури, спорту та туризму. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження: управління закладами фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Вони вирішують питання організації медичного обслуговування і харчування у закладах фізичної культури і спорту, створюють умови для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку; відповідно до законодавства реєструють статuti (положення) фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності.

Згідно з Державною програмою розвитку фізичної культури, спорту та туризму виконавчі комітети місцевих рад за участю структурних підрозділів міністерств та відомств на місцях розробляють регіональні програми розвитку фізичної культури, спорту та туризму. Рішенням виконавчого комітету Харківської міської ради від 27 січня 1997 р., наприклад, затверджена харківська програма «Фізичне виховання — здоров'я нації», в якій визначені пріоритети у діяльності структурних підрозділів міської та районних рад щодо забезпечення здоров'я дітей, молоді, робітників, підлітків та службовців, а також інших працівників, створення дійового механізму залучення коштів з різних джерел для поліпшення матеріально-технічної бази галузі. Органи місцевого самоврядування сприяють розвиткові самодіяльного масового спорту (основу його становлять різноманітні фізкультурно-спортивні секції), заохочують і стимулюють діяльність підприємств, установ, організації та громадян у цій сфері.

Не допускається використання коштів Державного бюджету України та бюджетів місцевого самоврядування, а також позабюджетних коштів, передбачених на фізичну культуру, спорт та туризм, не за призначенням. На розвиток фізичної культури і спорту підприємства, установи і організації спрямовують кошти в порядку, визначеному законодавством.

Місцеві ради запроваджують систему пільг і заохочень для підприємств, які спрямовують частину свого прибутку на розвиток фізичної культури і спорту, будівництво об'єктів фізкультури і спорту, організацію відпочинку. Відповідно до Закону України від 5 лютого 1993 р. «Про сприяння соціальному становленню і розвитку молоді України»¹ учні, студенти, всі неповнолітні мають право на безкоштовне і пільгове користування об'єктами фізкультури і спорту.

Глава 39

Державна політика у справах сім'ї та молоді

§ 1. Засади і принципи державної молодіжної політики

Молодіжна політика в Україні є пріоритетним напрямком діяльності держави. Її засади і принципи сформульовані в Декларації «Про засади державної молодіжної політики в Україні» від 15 грудня 1992 р.², яка стала основою для подальшого розвитку державної молодіжної політики, базою практичної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Державна молодіжна політика ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України.

Головними завданнями державної молодіжної політики є: вивчення становища молоді, створення необхідних умов для зміцнення правових і матеріальних гарантій щодо здійснення прав і свобод

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1993. № 16. Ст. 167

² Див.: Там само. Ст. 166.

Особлива частина

Розділ ІХ. Управління соціально-культурним будівництвом

молодих громадян, діяльності молодіжних організацій з метою повноцінного соціального становлення та розвитку молоді; допомога молодим людям у реалізації і самореалізації їх творчих можливостей та ініціатив; широке залучення юнаків і дівчат до активної участі у національно-культурному відродженні українського народу, формуванні його свідомості, розвитку традицій і національно-етнічних особливостей та ін.

Державна молодіжна політика поширюється на громадян України віком від 15 до 28 років незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, ставлення до релігії, роду і характеру занять і здійснюється через органи державної виконавчої влади, установи, соціальні інститути та об'єднання молодих громадян.

Державна молодіжна політика в Україні щодо освіти, соціально-політичної, економічної сфер, розвитку духовного, культурного, фізичного потенціалу молоді та функціонування молодіжних організацій визначається законодавством України.

Державна молодіжна політика формується та реалізується шляхом: прийняття законодавчих актів, інших рішень у цій сфері; проведення у Верховній Раді щорічних слухань про становище молоді та підготовки доповіді з цього питання Верховній Раді, Президенту України; діяльності в органах державної влади структурних підрозділів, що займаються проблемами молоді; створення соціальних служб для молоді та підготовки соціальних працівників; розроблення та реалізації цільових комплексних молодіжних програм тощо.

§ 2. Організаційно-правове забезпечення реалізації молодіжної політики

Правові засади політики у справах сім'ї та молоді сформульовані в ст. 51 Конституції України, згідно з якою сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою. Держава постійно дбає про матеріальну підтримку молоді, про що свідчить низка законів України та інших нормативно-правових актів.

Так, Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді України» визначає загальні засади створення та реалізації організаційних, соціально-економічних, політико-правових умов соціального становлення та розвитку молодих громадян України в інтересах особистості, суспільства та держави.

Державна політика у справах сім'ї та молоді

Держава забезпечує право молоді на створення молодіжних громадських організацій — об'єднань молодих громадян. Обов'язковою статутною вимогою таких організацій є припинення членства в них при досягненні певного віку. До молодіжних громадських організацій належать також об'єднання громадян та фонди, основними статутними цілями яких є розв'язування молодіжних проблем і сприяння соціальному становленню та розвитку молоді. Органи громадських молодіжних організацій мають право вносити пропозиції з питань соціального становлення та розвитку молоді до органів місцевого самоврядування.

Проведення державної політики з питань сім'ї, соціального становлення та розвитку молоді здійснюється *Державним комітетом молодіжної політики, спорту і туризму України* разом з іншими міністерствами та центральними органами виконавчої влади, місцевими адміністраціями, у складі яких діють структурні підрозділи по роботі з молоддю, органами місцевого самоврядування, а також шляхом взаємодії з молодіжними громадськими організаціями та їх всеукраїнськими об'єднаннями.

Державний комітет разом з іншими органами виконавчої влади розробляє, а Кабінет Міністрів затверджує спеціальні норми та нормативи щодо соціального становлення та розвитку молоді, урахування яких є обов'язковим для всіх органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності.

Наказом Міністра України у справах сім'ї та молоді (Міністерство України у справах сім'ї та молоді існувало до 13 березня 1999 р.) від 19 березня 1997 р. затверджено Тимчасове примірне положення про «Управління у справах сім'ї та молоді обласної, Київської та Севастопольської міської, районної державної адміністрації»¹.

Управління у справах сім'ї та молоді реалізують державну політику стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей, охорони материнства і дитинства, створення сприятливих умов для фізичного, інтелектуального і духовного розвитку зазначених категорій громадян, забезпечення рівних прав і можливостей, а також організують виконання актів законодавства України, здійснюють контроль за їх реалізацією у межах своєї компетенції.

Соціальні служби для молоді надають молодим людям інформаційну, правову, психолого-педагогічну, медичну та інші форми со-

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1997 № 15. Ст. 152-159.

Особлива частина

Розділ IX. Управління соціально-культурним будівництвом

ціальної допомоги, реалізують необхідні заходи з метою запобігання негативним явищам у молодіжному середовищі (правопорушенням, алкоголізму, наркоманії, токсикоманії, проституції тощо) та їх подолання, здійснюють соціальну опіку над окремими категоріями молоді, зокрема інвалідами, дітьми-сиротами.

Держава гарантує працездатній молоді рівне з іншими громадянами право на працю. Особливості праці неповнолітніх встановлюються законодавством України. Реалізації права на працю сприяє навчання, в тому числі трудове, учнів середніх загальноосвітніх навчально-виховних закладів, яке здійснюється в спеціально обладнаних приміщеннях, навчально-трудовах центрах або безпосередньо на виробництві. Виконана при цьому учнями робота оплачується у встановленому законодавством порядку.

Місцеві ради можуть встановлювати пільгову плату за реєстрацію підприємств, створених молодими громадянами та молодіжними громадськими організаціями, реалізують програми підготовки та перепідготовки молоді, яка займається підприємництвом, у тому числі за кордоном, з використанням для цих цілей коштів молодіжних фондів.

Держава забезпечує молодим громадянам рівне з іншими громадянами право на освіту, охорону здоров'я, заняття фізичною культурою і спортом та ін.

Будь-які прямі або непрямі обмеження прав і свобод молоді залежно від віку, крім передбачених законодавством, є протиправними і тягнуть за собою відповідальність, встановлену законами України. Використання молодими громадянами прав і свобод не повинно завдавати шкоди інтересам суспільства, правам інших громадян.

Під особливим захистом держави перебувають неповнолітні. Відповідальність неповнолітніх за вчинені ними правопорушення настає лише з визначеного законодавством віку. Примусові заходи до неповнолітніх за вчинення ними злочину або в інших передбачених законодавством випадках застосовуються тільки за вироком або рішенням суду.

Державні органи і посадові особи, педагогічні та соціальні працівники не можуть застосовувати щодо неповнолітніх заходи впливу, які ґрунтуються на публічному поширенні відомостей про вчинені неповнолітніми діяння, що містять ознаки злочину або правопорушення, за винятком випадків, коли названі заходи є видом кримінального покарання або адміністративного впливу (стягнення), що застосовані за рішенням суду.

Глава 40

Управління у сфері соціального захисту населення

§ 1. Організаційно-правові засади управління соціальним захистом населення

Соціальне забезпечення та захист громадян України є одним з важливих напрямків діяльності держави. Держава несе обов'язки по матеріальному підтриманню своїх громадян, створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та трудової діяльності, реалізує програми професійно-технічного навчання, підготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Використання примусової праці забороняється. Громадянам гарантуються захист від незаконного звільнення, право на своєчасне одержання винагороди.

Громадяни України мають право на соціальний захист, що включає право на їх забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття, з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законодавством. Це право гарантується страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ, організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення, створення мережі державних, комунальних, приватних закладів для соціальних виплат та допомоги. Закон України від 6 грудня 1992 р. «Про пенсійне забезпечення»¹ гарантує всім непрацездатним громадянам України право на соціальну захищеність шляхом встановлення пенсій на рівні, орієнтованому на прожитковий мінімум, а також регулярного перегляду їх розмірів у зв'язку із збільшенням розміру мінімального споживчого бюджету і підвищенням ефективності економіки країни.

Для здійснення управління фінансами пенсійного забезпечення створено *Пенсійний фонд України*, який є центральним органом виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України. Він діє згідно з Положенням «Про Пенсійний фонд України», затвердженим

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 3. Ст. 10.

Особлива частина

Розділ ІХ. Управління соціально-культурним будівництвом

постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 1994 р.¹ Основним завданням Пенсійного фонду та його органів на місцях є забезпечення фінансування витрат на виплату пенсій відповідно до законів України «Про пенсійне забезпечення» та «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»², пенсій військовослужбовцям і працівникам органів внутрішніх справ строкової служби, допомоги на дітей, а також інших витрат, фінансування яких відповідно до чинного законодавства покладено на Пенсійний фонд. Виконанню завдань по соціальному захисту населення України сприяють закони України від 25 червня 1997 р. «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування»³, від 26 червня 1997 р. «Про збір на обов'язкове соціальне страхування»⁴. Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, а також членів їх сімей.

§ 2. Система органів соціального захисту населення

Відповідно до Конституції України Указом Президента України з метою посилення соціальної спрямованості реформ та проведення активної соціальної політики щодо координування і комплексного здійснення соціальних перетворень у сфері трудових відносин, зайнятості, соціального захисту і пенсійного забезпечення населення створено *Міністерство праці та соціальної політики України* (далі — Мінпраці України). Згідно з Положенням про нього, затвердженим Указом Президента України від 1 грудня 1997 р.⁵, Мінпраці України у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами АРК, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами інших держав. Рішення Мінпраці України з питань праці, зайнятості і соціального захисту населення, видані у межах його повноважень, є обов'язковими до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами і

¹ Див.: ЗПУ України. 1994. № 9. Ст. 229.

² Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 13. Ст. 178.

³ Див.: Там само. 1997. № 37. Ст. 237.

⁴ Див.: Там само. Ст. 238.

⁵ Див.: Офіційний вісник України. 1997. № 49. Ст. 13.

організаціями всіх форм власності, фізичними особами — підприємцями та громадянами.

Мінпраці України реалізує єдину державну політику щодо соціального забезпечення населення та соціальної захищеності інвалідів і громадян похилого віку; несе відповідальність за розвиток цієї справи; займається організацією роботи по призначенню та виплаті пенсій відповідно до чинного законодавства та ін.

Відповідно до Закону України від 16 грудня 1993 р. «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку»¹ громадяни похилого віку користуються всіма соціально-економічними і особистими правами і свободами, закріпленими Конституцією України, іншими законодавчими актами. Дискримінація громадян похилого віку в галузі праці, охорони здоров'я, соціального забезпечення, користування житлом та в інших сферах забороняється, а посадові особи, які порушують ці гарантії, притягаються до відповідальності згідно з чинним законодавством.

Ветеранами праці визнаються особи, які сумлінно працювали в народному господарстві, державних установах, організаціях та об'єднаннях громадян, мають трудовий стаж (35 років — жінки і 40 років — чоловіки) і вийшли на пенсію. Право на пенсію за віком надане кожному громадянину, який досяг пенсійного віку (55 років — для жінок і 60 років — для чоловіків) і має необхідний трудовий стаж.

Порядок і умови пенсійного забезпечення встановлюються Законом України «Про пенсійне забезпечення». Громадянам похилого віку, які не мають права на трудову пенсію, призначається соціальна пенсія. Вік для призначення соціальної пенсії, розмір і порядок виплати встановлюються законодавством України про пенсійне забезпечення.

Згідно з чинним законодавством до системи органів захисту населення входять відомчі органи соціального забезпечення (МВС, Служби безпеки, Міноборони України). Цим питанням займаються також управління (відділи) соціального забезпечення обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Заява про призначення пенсії працюючим подається за місцем роботи, а непрацюючим — до районного (міського) відділу соціального забезпечення за місцем проживання заявника. Пенсії призначаються районним (міським) відділом соціального забезпечення.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 4. Ст. 18.

Особлива частина

Розділ ІХ. Управління соціально-культурним будівництвом

Важливу роль у справі соціального забезпечення відіграє *комісія для призначення пенсій* при місцевих державних адміністраціях, виконкомах районної (міської) ради. Пенсійні справи до засідання комісії готує відділ соціального забезпечення.

У віданні органів соціального забезпечення перебувають *медико-соціальні експертні комісії*, на які покладається визначення постійної або тривалої втрати працездатності і встановлення групи інвалідності, її причин, часу настання, визначення для інвалідів умов праці безпосередньо на підприємствах, в установах і організаціях, перевірка правильності використання інвалідів на роботі відповідно до висновку медико-соціальної експертної комісії.

§ 3. Місцеве самоврядування і соціальний захист населення

Виконавчі комітети (сільської, селищної, міської ради) мають такі повноваження в галузі соціального обслуговування населення: здійснюють управління належними раді або переданими їй закладами освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення, культури, фізичної культури і спорту, організують їх матеріально-фінансове забезпечення; призначають на посаду і звільняють з посади їх керівників або встановлюють інший порядок їх призначення та звільнення відповідно до законодавства; створюють за рахунок коштів ради або на часткових засадах нові заклади соціально-культурного призначення для досягнення рівня соціального обслуговування не нижче від встановлених нормативів; надають громадянам встановлені пільги щодо утримання дітей у школах-інтернатах, інтернатах при школах (групах) з подовженим днем; організують роботу щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх; організують медичну допомогу населенню, надають встановлені пільги і допомогу, пов'язані з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей; сприяють у необхідних випадках громадянам у призначенні їм пенсій; призначають у межах виділених коштів допомогу особам, які не мають права на одержання пенсій, а також доплату до пенсії і допомоги; видають одноразову допомогу громадянам, що постраждали від стихійного лиха; вживають заходів до поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, сімей, які втратили годувальника, громадян похилого віку, що потребують обслуговування вдома, до влаштування в будинки інвалідів і грома-

дян, які мають потребу в цьому, дітей, що залишилися без піклування батьків, тощо.

Діяльність органів управління у сфері соціального захисту населення тісно пов'язана з широким колом суб'єктів суспільства. Допомогу органам соціального забезпечення надають професійні спілки. Представники профспілкових органів входять до складу медико-соціальних експертних комісій. Комісії з пенсійних питань на підприємствах або в установах разом з адміністрацією підприємства або установи готують необхідні для призначення державних пенсій документи, вивчають причини інвалідності і травматизму та розробляють заходи щодо їх усунення. В містах і районах створюються ради пенсіонерів, які надають допомогу органам соціального забезпечення, обстежують побутові і житлові умови пенсіонерів та інших громадян, яким потрібен соціальний захист. Для працевлаштування інвалідів (глухих, сліпих), підвищення їх культурного і загальноосвітнього рівня створені спілки глухих і сліпих.

РОЗДІЛ X

Управління адміністративно-політичною діяльністю

Глава 41

Управління обороною

§ 1. Організаційно-правові засади управління обороною

В адміністративно-правовій теорії та практиці державного управління до сфери адміністративно-політичної діяльності належать такі галузі, як оборона, безпека, внутрішні справи, закордонні справи, юстиція. Органи управління (виконавчої влади) цими галузями є складовою частиною єдиної системи органів виконавчої влади і активно здійснюють функції держави. Особливе місце в цій системі посідають оборона та органи, що здійснюють управління нею.

Україна підтримує свою обороноздатність на рівні оборонної достатності для захисту від агресії, прагне до мирного співіснування з усіма державами.

Оборона України — це комплекс політичних, економічних, екологічних, воєнних, соціальних і правових заходів щодо забезпечення незалежності, територіальної цілісності, захисту інтересів держави і мирного життя народу України. Захист Вітчизни є конституційним обов'язком кожного її громадянина, оскільки оборона країни належить до найважливіших функцій держави і є справою всього народу.

Метою оборони України є створення необхідних умов для запобігання воєнному нападу і збройної відсічі можливій агресії проти України у будь-який час і за будь-яких обставин.

Воєнна доктрина України ґрунтується на тому, що держава: не визнає війну як засіб розв'язання міжнародних проблем; прагне до нейтралітету й додержання неядерних принципів, не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї; не має територіальних претензій до кожної держави і не бачить у жодному народіві образ ворога; ніколи першою не розпочне бойових дій проти будь-якої країни, якщо сама не стане об'єктом агресії.

Основи організації оборони України та повноваження державних органів щодо її забезпечення, обов'язки підприємств, установ,

організацій, посадових осіб стосовно здійснення обороноздатності країни встановлені Законом України від 6 грудня 1991 р. «Про оборону»¹ (зі змінами і доповненнями від 20 жовтня 1994 р., 17 жовтня 1995 р., 21 жовтня 1997 р., від 5 жовтня 2000 р.).

Формування і проведення воєнної політики України, законодавче регулювання питань сфери оборони та військового будівництва здійснюються виключно *Верховною Радою України*. Відповідно до ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради належить: оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішень Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію. Верховною Радою схвалена Концепція (основи державної політики) національної безпеки України.

Виключно законами України визначаються організація Збройних Сил України, правовий режим воєнного стану та вирішуються інші питання у сфері оборони.

Важливі функції у сфері оборони покладені на *Президента України* — гаранта державного суверенітету та територіальної цілісності держави. Президент призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань, здійснює керівництво у сфері оборони держави та приймає рішення у цій сфері, що в наступному затверджуються законодавчим органом.

Президент України є головою Ради національної безпеки і оборони України, формує її персональний склад відповідно до Конституції України. Компетенція і функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються Законом України від 5 березня 1998 р.², Тимчасовим положенням «Про Раду національної безпеки і оборони України», затвердженим Указом Президента України від 30 серпня 1996 р.³

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 9 Ст. 107

² Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 13. Ст. 482.

³ Див.: Уряд. кур'єр. 1996. 5 вер.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

Організація оборони, крім формування воєнної політики і воєнної доктрини, включає до себе: розвиток воєнної науки, прогнозування та оцінку воєнної загрози чи загрози воєнного нападу, здійснення відповідних заходів на міжнародній арені для запобігання агресії; підготовку, розвиток, формування структури і забезпечення необхідної чисельності Збройних Сил України, підтримання їх боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності; вироблення і проведення військово-технічної політики; підготовку населення і території країни до оборони та ін.

Заходи щодо обороноздатності здійснюються *Кабінетом Міністрів України*, який керує діяльністю підпорядкованих йому органів та організацій відносно забезпечення оборони, оснащення Збройних Сил України озброєнням, військовою технікою, іншими матеріальними засобами. Кабінет Міністрів України визначає обсяги для потреб оборони і Збройних Сил, чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу, порядок проходження ними військової служби і введення обліку військовозобов'язаних і призовників та порядок проходження альтернативної служби. Кабінет Міністрів України розробляє нормативно-правові акти, що конкретизують чинне законодавство: «Положення про проходження військової служби громадянами України» та ін., що затверджуються Президентом України. Підготовка допризовників і призовників міністерствами і відомствами, які мають навчально-виховні заклади, органами місцевих державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування, які використовують кошти, виділені Міноборони України та іншими військовими формуваннями, здійснюється під керівництвом Кабінету Міністрів України. Він визначає джерела і порядок фінансування мобілізаційної підготовки, створення і збереження мобілізаційного резерву, створює та ліквідує військові навчальні заклади та виконує інші функції у сфері оборони.

Органом державного управління Збройними Силами України є *Міністерство оборони України*, яке несе повну відповідальність за їх розвиток та підготовку до виконання завдань оборони. Міноборони України оцінює військово-політичну обстановку та визначає рівень воєнної загрози, бере участь у розробці проекту воєнної доктрини та формуванні оборонного бюджету України, розробляє та подає на розгляд Президента України проекти державних програм будівництва і розвитку Збройних Сил України, розвитку озброєння та військової

техніки, загальної структури та чисельного складу Збройних Сил України, обсягу бюджетних асигнувань на потреби оборони.

Міноборони України здійснює керівництво бойовою, оперативно-технічною та морально-психологічною підготовкою військ, військовою наукою, проводить військово-наукові дослідження, організує і забезпечує військово-патріотичне виховання особового складу, здійснює координаційні, контрольні та інші повноваження у сфері оборони.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують: виконання вимог чинного законодавства України з питань оборони посадовими особами, громадянами, підприємствами, установами і організаціями; вирішують завдання щодо забезпечення потреб оборони та мобілізаційної готовності; організують призов громадян на дійсну військову службу; сприяють проведенню навчальних зборів, початкової військової підготовки допризовної молоді та виконують інші функції у сфері оборони, передбачені законодавством України.

Підприємства, установи і організації виконують державні замовлення і договори по виробництву і поставці озброєння та іншої продукції для потреб оборони, здійснюють наукові розробки, дослідження, виконують військово-транспортні зобов'язання та інші завдання, визначені чинним законодавством.

§ 2. Збройні Сили України, їх види

Збройні Сили України є військовою державною структурою, призначеною для збройного захисту суверенітету, незалежності, територіальної цілісності та неподільності України від воєнного нападу або загрози воєнного нападу ззовні.

Організаційно Збройні Сили України складаються з військових об'єднань, з'єднань, частин, підрозділів, військових установ і навчальних закладів.

У разі війни свої завдання Збройні Сили України виконують у тісній взаємодії з Прикордонними військами України, іншими військовими формуваннями. Питання використання Збройних Сил України для виконання завдань, не пов'язаних з обороною держави, вирішуються Верховною Радою.

Принципи побудови Збройних Сил України, їх склад, загальна структура та чисельність, порядок комплектування, дислокації, мобілізації та демобілізації визначаються Законом України від 6 грудня

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

1991 р. «Про Збройні Сили України» (в редакції від 5 жовтня 2000 р.)¹ та іншими актами законодавства України.

До складу Збройних Сил України входять: Сухопутні війська (війська наземної оборони); Війська повітряної оборони (військово-повітряні сили й сили протиповітряної оборони); Військово-Морські Сили.

Загальне керівництво Збройними Силами України здійснює *Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України*. Безпосереднє керівництво у цій сфері здійснює Міністерство оборони України, функції та завдання якого визначаються чинним законодавством та Положенням про Міністерство оборони України, затвердженим Указом Президента України від 21 серпня 1997 р. (зі змінами від 12 листопада 1999 р.)². Структуру Міністерства оборони України затверджує Кабінет Міністрів України.

Міноборони України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення державної політики у сфері оборони та військового будівництва, мобілізаційну і бойову готовність та підготовку Збройних Сил України до виконання покладених на них завдань.

Відповідно до покладених на нього завдань Міністерства оборони України бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва, розробленні проекту воєнної доктрини, проекту концепції військового будівництва, державної програми будівництва і розвитку Збройних Сил України, розвитку озброєння та військової техніки, пропозицій щодо застосування Збройних Сил України; оцінює воєнно-політичну обстановку та визначає рівень воєнної загрози; здійснює функції державного замовника в оборонній сфері, забезпечення Збройних Сил України продовольством, речовими та іншими матеріальними ресурсами; проводить кадрову політику; керує економічною і фінансовою роботою в Збройних Силах України та ін.

Міністр оборони України видає накази і директиви, організує і контролює їх виконання. Накази і директиви з питань будівництва та розвитку Збройних Сил України, їх бойової і мобілізаційної готовності, оперативної та бойової підготовки, організаційних заходів та інспектування військ Міністр оборони України видає разом з Начальником Генерального штабу Збройних Сил України. Міністр оборони України в разі необхідності може видавати спільні акти з керівниками

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 2000 № 48. Ст. 410

² Див.: Офіційний вісник України. 1997. № 35. С. 2-7; 1999. № 46. Ст. 2263.

органів військових формувань, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

У Мінобороні України утворюється колегія. Членів колегії та Положення про колегію затверджує Президент України за поданням Міністра оборони України.

У структурі Збройних Сил важливе місце посідає *Генеральний штаб* — окрема складова частина Міноборони України, що є головним військовим органом з планування оборони держави і оперативного управління Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями. Генеральний штаб підпорядкований Міністрові оборони України. У воєнний час Генеральний штаб є робочим органом Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України з стратегічного планування застосування Збройних Сил України. Генеральний штаб очолює Начальник, який за посадою є першим заступником Міністра оборони України.

Повноваження Генерального штабу Збройних Сил України визначаються Положенням, затвердженим Указом Президента України від 21 серпня 1997 р.¹

Значне місце в управлінні Сухопутними військами Збройних Сил України відводиться трьом оперативним командуванням: Південному, Західному, Північному. До системи Сухопутних військ України входять п'ять армійських корпусів, сім окремих механізованих бригад, дві артилерійські дивізії та інші військові частини, які очолюються відповідними командувачами та штабами. Кадри для цього виду військ готують шість самостійних військових інститутів, дві навчальні дивізії та три школи прапорщиків.

Безпосередні зв'язки Збройних Сил України з населенням здійснюються через військові комісаріати АРК, областей, районів.

§ 3. Комплектування Збройних Сил України

Збройні Сили України комплектуються воєнослужбовцями відповідно до Закону України від 25 березня 1992 р. «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» (в редакції від 18 червня 1999 р.²). Загальний військовий обов'язок встановлюється з метою комплектування Збройних Сил України та інших військових форму-

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1997. № 35. С. 8-11.

² Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1999. № 33. Ст. 270.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

вань, створених відповідно до законодавства України, а також підготовки населення до захисту держави.

Загальний військовий обов'язок включає до себе: підготовку громадян до військової служби; приписку (реєстрацію) до призовних дільниць; прийняття та призов на військову службу; проходження за призовом або добровільно військової та альтернативної (невійськової) служби; виконання військового обов'язку в запасі; дотримання правил військового обліку. У воєнний час загальний військовий обов'язок передбачає також загальне обов'язкове військове навчання громадян.

Комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань військовослужбовцями здійснюється через військові комісаріати. Законом встановлено два види комплектування Збройних Сил України: шляхом призову на військову службу на основі загального військового обов'язку; шляхом вступу громадян на військову службу за контрактом.

Для доукомплектування Збройних Сил України та інших військових формувань військовослужбовцями при мобілізації у воєнний час створюється запас.

Жінки, які за фахом мають медичну підготовку або підготовку, споріднену з відповідною військово-обліковою спеціальністю за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України, можуть бути взяті на військовий облік. Вони зобов'язані прибувати за викликом військового комісаріату для проходження медичного огляду і виконувати правила військового обліку.

У мирний час жінки можуть добровільно вступити на військову службу за контрактом. У воєнний час особи жіночої статі, які перебувають на військовому обліку чи пройшли загальне військове навчання, можуть бути призвані на військову службу за рішенням Президента України.

Військовослужбовці та військовозобов'язані поділяються на рядовий склад, сержантський і старшинський склад, склад прапорщиків і мічманів, офіцерський склад (молодший, старший, вищий).

Громадяни України проходять підготовку до військової служби. Із допризовниками і призовниками проводиться робота, пов'язана з підготовкою до військової служби, яка включає допризовну підготовку юнаків, підготовку призовників з військово-технічних спеціальностей, підготовку до вступу у вищі військові навчальні заклади та вищі навчальні заклади, які мають військові навчальні підрозділи, військову

підготовку студентів вищих навчальних закладів за програмою офіцерів запасу, фізичну підготовку, лікувально-оздоровчу роботу, підвищення рівня освітньої підготовки, вивчення державної мови, патріотичне виховання.

З метою взяття юнаків на облік, визначення їх кількості, ступеня придатності до військової служби, встановлення загального рівня здобутої спеціальності і рівня фізичної підготовки у районах (містах) утворюються призовні дільниці, куди приписуються громадяни (протягом січня-березня), яким у рік приписки виповнюється сімнадцять років. Приписка проводиться районними (міськими) комісаріатами за місцем проживання.

Медичний огляд громадян, які приписуються до призовних дільниць, відвідування лікувально-профілактичних і лікувальних закладів згідно з рішенням комісії по припису є обов'язковим. Медичний огляд проводиться в порядку, затвердженому Міноборони України за погодженням з центральним органом виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Призовний вік починається з вісімнадцяти років. Призов здійснюється у встановлені строки згідно з Указом Президента України.

Законодавством передбачено надання відстрочки від призову на строкову військову службу за рішенням районної (міської) призовної комісії: за сімейними обставинами, за станом здоров'я, для продовження навчання, у зв'язку з депутатською діяльністю та призовникам з вищою освітою — вчителям загальноосвітніх навчальних закладів та медичним працівникам на весь період їх роботи в сільській місцевості за спеціальністю та у деяких інших випадках.

Звільнення від призову на строкову військову службу в мирний час застосовується до призовників, визнаних за станом здоров'я непридатними до військової служби в мирний час; які до дня відправки на строкову військову службу досягли двадцятип'ятирічного віку; пройшли військову службу в інших державах та ін. Від призову звільняються також громадяни, які закінчили курс навчання за програмою підготовки офіцерського складу чи прапорщиків у навчальних закладах органів внутрішніх справ і продовжують службу в системі МВС України, Служби безпеки України, інших військових формуваннях, мають військові або спеціальні звання.

На військову службу в добровільному порядку приймаються особи, які відповідають вимогам військової служби. З ними укладається контракт.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

Альтернативна (невійськова) служба запроваджена замість проходження строкової військової служби. Право на альтернативну службу як вид виконання загального військового обов'язку мають за наявності справжніх релігійних переконань громадяни України, які належать до діючих згідно з законодавством релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю та служби у збройних силах. Порядок проходження альтернативної (невійськової) служби врегульований Законом України від 12 грудня 1991 р. «Про альтернативну (невійськову) службу» (в редакції від 18 лютого 1999 р.¹).

§ 4. Військова служба

Військова служба в Збройних Силах України та інших військових формуваннях є державною службою особливого характеру. Вона полягає в професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаній із захистом Батьківщини. Час проходження військової служби зараховується громадянами у загальний стаж роботи, стаж роботи за фахом, а також у стаж державної служби.

Порядок проходження громадянами України військової служби визначається Законом України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу», положеннями про порядок проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців, що затверджуються Президентом України, та іншими нормативно-правовими актами.

Для осіб, що проходять військову службу, встановлені відповідні її строки. Для солдатів і сержантів строкової військової служби — 18 місяців (для осіб, які мають вищу освіту по освітньо-кваліфікаційному рівню підготовки спеціаліста або магістра — 12 місяців); для матросів і старшин, які проходять строкову службу на кораблях, суднах, в берегових частинах бойового забезпечення Військово-Морських Сил України, в морських частинах інших військових формувань — 24 місяці, за контрактом — три роки, в тому числі для жінок; для прапорщиків і мічманів — не менше п'яти років, офіцерів — від п'яти до десяти років. Гранічний вік перебування на службі — до 60 років. Міністром оборони, вищим командуванням інших військових формувань офіцери можуть бути залишені на

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1999. № 15. Ст. 86.

військовій службі більше граничного віку до п'яти, а доктори наук і професори — до десяти років.

Звільнення з військової служби здійснюється в запас або у відставку. В запас звільняються особи, що не досягли граничного віку перебування в запасі і за станом здоров'я придатні до військової служби в мирний або воєнний час. У відставку звільняються особи, що досягли граничного віку перебування у запасі або визнані військово-лікарськими комісіями непридатними за станом здоров'я до військової служби із зняттям з військового обліку. Військовослужбовці, які проходять службу за контрактом (контракт припиняється (розривається), можуть бути звільнені з військової служби у зв'язку з досягненням граничного віку перебування на військовій службі — за віком; за станом здоров'я; у зв'язку з скороченням штатів; після закінчення строку контракту; через сімейні обставини; за службовою невідповідністю; у зв'язку з обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили; у зв'язку з систематичним невиконанням умов контракту військовослужбовцем чи командуванням.

Законом встановлено граничний вік перебування в запасі і розряди запасу. Військовозобов'язані за час перебування в запасі призиваються на збори: навчальні (або перевірочні) та спеціальні. Військовозобов'язані, які досягли граничного віку перебування в запасі, а також особи, яких військово-лікарські комісії визнали непридатними до військової служби, знімаються з військового обліку і переводяться у відставку.

§ 5. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про загальний військовий обов'язок і військову службу

Законом України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» передбачена відповідальність керівників, інших посадових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ, організацій всіх форм власності та громадян, винних у порушенні порядку військового обліку, допризовної підготовки, приписки до призовних участків, призову на дійсну військову службу, призову на військову службу офіцерів запасу, проходження навчальних зборів (занять), мобілізаційної підготовки і мобілізаційної готовності, явки за викликом у військовий комісаріат, а також у вчиненні інших порушень законодавства про загальний військовий обов'язок і військову службу.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

Адміністративна відповідальність настає згідно з КпАП за: порушення правил військового обліку (ст. 210); умисне зіпсування обліково-військових документів чи втрату їх з необережності (ст. 211); неявку на виклик у військовий комісаріат (ст. 211¹); неподання у військові комісаріати списків юнаків, які підлягають приписці до призовних дільниць (ст. 211²); прийняття на роботу військовозобов'язаних і призовників, які не персбувають на військовому обліку (ст. 211³); незабезпечення сповіщення військовозобов'язаних і призовників про їх виклик у військові комісаріати, перешкоду їх своєчасній явці на пункти збору чи призовні дільниці (ст. 211⁴); несвоечасне подання документів, необхідних для ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників, несповіщення їх про виклик у військові комісаріати (ст. 211⁵); неподання відомостей про військовозобов'язаних і призовників (ст. 211⁶).

Районні (міські) військові комісаріати зобов'язані під час проведення приписки до призовних дільниць, призову на дійсну військову службу офіцерів запасу та проходження навчальних зборів ознайомити громадян з їх правами, обов'язками та вимогами Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу».

Глава 42

Управління національною безпекою

§ 1. Організаційно-правові засади управління національною безпекою

Під національною безпекою розуміють стан захищеності державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб.

Безпека досягається проведенням єдиної політики у галузі її забезпечення, системою заходів економічного, політичного, організаційно-правового та іншого характеру адекватно загрозам життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави. Вона охоплює заходи не тільки політичного, економічного, правового, а й екологіч-

Управління національною безпекою

ного, медичного, воєнного, а також спеціального характеру. Тому законодавством передбачено, що у здійсненні заходів щодо національної безпеки беруть участь органи законодавчої, виконавчої і судової влади, недержавні організації та громадяни.

Сили (суб'єкти) забезпечення національної безпеки теж є різноманітними. Вони включають до себе:

Український народ — громадяни на виборах, референдумах, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування висловлюють і реалізують своє бачення щодо забезпечення національної безпеки, привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ, захищають власну безпеку;

Верховну Раду України — у межах своїх повноважень здійснює законодавче регулювання і контроль за діяльністю органів державної влади та посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки;

Президента України як главу держави — забезпечує державну незалежність, здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони;

Раду національної безпеки і оборони України як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президенті України — координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони;

Кабінет Міністрів України — вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності, національної безпеки і боротьби зі злочинністю;

Конституційний Суд України — вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції України і дає офіційне їх тлумачення;

суди загальної юрисдикції — здійснюють правосуддя у сфері забезпечення національної безпеки;

прокуратуру України — здійснює наглядові повноваження у сфері національної безпеки;

Національний банк України — розробляє і здійснює емісійно-кредитну політику в інтересах національної безпеки;

міністерства та інші центральні органи виконавчої влади — в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію законів, указів, концепцій, програм, постанов органів державної влади у сфері національної безпеки, створюють і підтримують у стані готовності і застосування відповідні сили і засоби безпеки.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

Особлива роль у цій сфері відводиться воєнній організації держави, до якої належать Збройні Сили України, внутрішні військ органи і підрозділи МВС України, Прикордонні війська України, військові підрозділи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та ін.

Відповідно до Конституції України і Закону України від 25 березня 1992 р. «Про Службу безпеки України»¹ загальне керівництво безпекою здійснює *Президент України*. Він очолює Раду національної безпеки і оборони України, основними завданнями якої відповідно до Закону України від 5 березня 1998 р. «Про Раду національної безпеки і оборони України»² є: визначення стратегічних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони; здійснення поточного контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони; підготовці оперативних рішень, спрямованих на попередження надзвичайних ситуацій, які можуть призвести до значних соціально-політичних, економічних, військових та інших наслідків, і заходів щодо їх ліквідації.

Кабінет Міністрів України здійснює і контролює реалізацію конкретних заходів щодо національної безпеки органами державних служб спеціальної компетенції.

До числа основних органів спеціальних служб безпеки належать: Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна охорона при МВС України та Прикордонні війська України.

Службу безпеки України і підпорядковані їй органи очолює Голова, який несе персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на Службу безпеки України. Його призначає і посаду Президент України.

Загальне керівництво діяльністю органів Служби безпеки України здійснюють Президент і Кабінет Міністрів України.

Органи Служби безпеки України становлять собою цілісну централізовану систему, яку складають: Центральне управління Служби безпеки України; регіональні обласні управління, їх міжрайонні, районні та міські підрозділи; Служба безпеки АРК; органи військової контррозвідки; військові формування; навчальні, науково-дослідні та інші заклади.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 27. С. 382.

² Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 13. Ст. 482.

Регіональні органи безпеки і органи безпеки у військах прямо підпорядковані Центральному управлінню Служби безпеки України. У своїй оперативно-службовій діяльності вони є незалежними від місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, посадових осіб, партій і рухів.

Органи Служби безпеки України мають в своєму розпорядженні навчальні заклади, науково-дослідні, експертні і військово-медичні установи та підрозділи, центри спеціальної підготовки, а також підрозділи спеціального призначення.

Діяльність Служби безпеки України, її органів і співробітників ґрунтується на принципах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності, єдності системи органів і централізації управління ними, поєднання гласних і негласних методів і засобів діяльності.

Діяльність цих органів здійснюється за такими основними напрямками: 1) контррозвідувальна діяльність; 2) боротьба з корупцією і організованою злочинністю, 3) розвідувальна діяльність.

Контррозвідувальна діяльність полягає у виявленні, попередженні, припиненні розвідувальної та іншої діяльності спеціальних служб і організацій іноземних держав, а також окремих осіб, спрямованої на заподіяння шкоди безпеці України.

Сутність боротьби з корупцією і організованою злочинністю становлять оперативно-розшукові заходи виявлення, попередження, припинення і розкриття шпигунства, терористичної діяльності, організованої злочинності, корупції, незаконного обігу зброї і наркотичних засобів, контрабанди та інших злочинів; проведення дзнання і попереднього слідства в справах, віднесених до компетенції органів Служби безпеки України. Органи Служби безпеки України здійснюють також заходи щодо виявлення, попередження, припинення і розкриття діяльності незаконних збройних формувань, окремих осіб і громадських об'єднань, які мають за мету насильницьку зміну конституційного ладу України, вирішують інші завдання у сфері боротьби зі злочинністю.

Розвідувальна діяльність — це комплекс заходів спеціального призначення, спрямованих на інформаційно-аналітичне забезпечення ефективного вирішення органами виконавчої влади питань внутрішньої і зовнішньої діяльності, пов'язаних з національною безпекою.

У Законі України «Про Службу безпеки України» закріплені обов'язки і права її органів. Відповідно до своїх основних завдань

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

вони зобов'язані: здійснювати розвідувальну та інформаційно-аналітичну роботу; проводити заходи контррозвідувального забезпечення дипломатичних представництв, консульських та інших державних установ; виявляти, припиняти та розкривати злочини, розслідування яких віднесено до їх компетенції; проводити дізнання і слідство у цих справах, розшукувати осіб, які переховуються у зв'язку із вчиненням зазначених злочинів; здійснювати контррозвідувальне забезпечення оборонного комплексу, енергетики, транспорту, зв'язку, а також важливих об'єктів інших галузей господарства; брати участь у розробці і здійсненні заходів щодо захисту державних таємниць; надавати допомогу Прикордонним військам, органам внутрішніх справ, митної служби у боротьбі зі злочинністю, порушниками прикордонного режиму і митних правил.

Виходячи із цих основних напрямів діяльності, передбачених у Законі, постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. схвалено Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України¹, в якій визначені основні напрями державної політики національної безпеки України: у *політичній сфері* — створення механізмів захисту прав громадян, запобігання та усунення спроб втручання у внутрішні справи України; в *економічній сфері* — недопущення незаконного використання бюджетних коштів, контроль за експортно-імпортною діяльністю; у *соціальной сфері* — виявлення та усунення причин, що призводять до різкого розшарування суспільства, вжиття своєчасних заходів щодо протидії кризовим демографічним процесам; у *воєнній сфері* — створення ефективних механізмів і проведення комплексних заходів щодо запобігання можливій агресії або воєнного конфлікту, локалізації та ліквідації їх наслідків, запобігання спробам та усунення порушень державного кордону і територіальної цілісності України; в *екологічній сфері* — впровадження та контроль за дотриманням науково обґрунтованих нормативів природокористування та охорони довкілля, контроль за станом навколишнього природного середовища; в *науково-технічній сфері* — вжиття комплексних заходів щодо захисту та розвитку науково-технічного потенціалу, виявлення та усунення причин науково-технологічного відставання; в *інформаційній сфері* — вжиття комплексних заходів щодо захисту свого інформаційного простору, виявлення та усунення причин інформаційної дискримінації України та ін.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1997. № 10. Ст. 85.

Указом Президента України від 22 жовтня 1998 р. затверджено засади здійснення контролю в цій сфері¹. Основна увага приділяється заходам, спрямованим на посилення контролю, втілення нових форм його здійснення, в тому числі таких, яких раніше не було. Введена також спеціальна посада — Уповноважений з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України, який призначається Президентом України і йому підпорядковується. Уповноваженому надано широкі права у сфері контролю за діяльністю Служби безпеки України та її посадових осіб.

Функції державної, безпеки здійснюються також *Управлінням державної охорони України*² і *службою охорони об'єктів при МВС України*.

Управління державної охорони України здійснює свою діяльність відповідно до Закону України від 4 березня 1998 р. «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»³, який визначає призначення державної охорони, її об'єкти, повноваження служби, порядок контролю і нагляду за її діяльністю. Управління надає державну охорону особам, які заміщають державні посади на строк їх повноважень: Президентів України, Прем'єр-міністрів України, Голові Верховної Ради, Голові Вищого арбітражного суду, Генеральному прокурору та ін. Воно забезпечує охорону глав іноземних держав, урядів та інших вищих посадових осіб іноземних держав в період їх перебування на території України. Управління державної охорони України — центральний державний правоохоронний орган з спеціальним статусом.

У здійсненні заходів безпеки об'єктів державної та інших форм власності в межах своїх повноважень беруть участь органи внутрішніх справ. Постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. затверджено положення «Про державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ»⁴, згідно з яким вона забезпечує охорону відповідних об'єктів на договірних засадах.

Важливі функції у сфері безпеки Української держави здійснюють *внутрішні війська*. Відповідно до Закону України від 26 березня 1992 р. «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 43. Ст. 1587.

² Управління державної охорони України утворене Указом Президента України від 15 грудня 1999 р.

³ Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 13. Ст. 481.

⁴ Див.: ЗПУ України. 1994. № 2. Ст. 31; 1996. № 18. Ст. 526.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

України»¹ (в редакції від 11 грудня 1998 р.) вони забезпечують охорону та оборону важливих державних об'єктів, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України, супроводжують спеціальні вантажі, здійснюють пропускний режим на охоронних об'єктах та ін.

Внутрішні війська України при виконанні покладених на них завдань безпеки мають широкі повноваження у застосуванні заходів впливу, в тому числі: затримувати громадян, перевіряти в них документи, застосовувати заходи фізичного примусу, вогнепальну зброю, спеціальні засоби, бойову техніку тощо.

Діяльність усіх зазначених органів спеціального призначення у сфері безпеки України досить повно врегульована законодавством і здійснюється під контролем держави і суспільства.

§ 2. Державний кордон та його охорона

Державний кордон України становить собою лінію, яка визначає межі сухопутної і водної території країни, а також повітряний простір над нею.

Законом України від 4 листопада 1991 р. «Про державний кордон України»² встановлені види, режим і правила охорони державного кордону. Відповідно до цього Закону виділяють два види охорони державного кордону — політичний і санітарний.

Політична охорона державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Прикордонні війська України, а в повітряному просторі — на війська протиповітряної оборони України. Їх обов'язки і права щодо охорони державного кордону визначаються законами та іншими актами компетентних органів державної влади.

Основними завданнями охорони державного кордону є забезпечення встановленого режиму державного кордону і прикордонного режиму.

Режим державного кордону — це встановлений законодавством порядок перетинання державного кордону України. Сутність його полягає у тому, що залізничне, автомобільне, морське, річкове, повітряне та інше сполучення через державний кордон здійснюється в контрольно-пропускних пунктах Прикордонних військ. Всі осо-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 29. Ст. 397.

² Див.: Там само. № 2. Ст. 5.

би, їх транспортні засоби, вантажі та інше майно, що перетинають державний кордон, підлягають прикордонному і митному контролю. У відповідних випадках здійснюються також санітарно-карантинний, ветеринарний і фітосанітарний контроль, контроль за вивезенням з території України культурних цінностей та інший контроль.

Важливим елементом забезпечення режиму державного кордону є правила здійснення господарської діяльності в його межах. Законодавством визначається, що судноплавство, користування водними об'єктами, землею, лісами, тваринним світом, ведення гірничої справи, геологічних розвідувань та інша господарська діяльність проводяться за погодженням з Прикордонними військами України, щоб забезпечувався належний порядок на державному кордоні.

З метою забезпечення режиму державного кордону в прикордонній смузі встановлюється **прикордонний режим**, який регламентує правила в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування, провадження робіт, обліку та тримання на пристанях суден, їх плавання у внутрішніх водах. Прикордонна смуга встановлюється безпосередньо вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм, до неї не включаються населені пункти і місця масового відпочинку населення.

Безпосередньо функції охорони державного кордону здійснюють Прикордонні війська України. Відповідно до Закону України від 4 листопада 1991 р. «Про Прикордонні війська України»¹ їх головним завданням є забезпечення недоторканності державного кордону, а також охорона екологічної зони України.

Центральним органом управління Прикордонних військ України є *Державний комітет у справах охорони державного кордону України*, Положення про який затверджене Указом Президента України від 14 вересня 2000 р.² Голова комітету є Командувачем Прикордонних військ України. Він призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України. Організаційна структура Прикордонних військ України складається із прикордонних військових напрямів, з'єднань, частин та інших органів охорони державного кордону.

Завдання і функції Прикордонних військ України визначають їх основні повноваження. При виконанні своїх функцій і завдань вони

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992 № 2. Ст. 7.

² Див. Офіційний вісник України. 2000. № 38 Ст. 1615.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

зобов'язані: припиняти будь-які спроби незаконного перетинання кордону; відбивати вторгнення озброєних формувань; забезпечувати виконання зобов'язань, що виникають із міжнародних договорів; здійснювати спільні заходи з органами Служби безпеки, внутрішніх справ, митної, санітарної служб та ін.

У межах прикордонної смуги в пунктах пропуску через державний кордон, а також на спеціально визначеній території Прикордонні війська України мають право:

розташовувати прикордонні наряди, пересуватися при виконанні службових обов'язків по будь-яких ділянках місцевості; вести дізнання в справах про порушення державного кордону, проводити оперативно-розшукову діяльність;

здійснювати адміністративне затримання осіб, які порушили державний кордон;

перевіряти у осіб, які прямують через державний кордон, документи на право в'їзду або виїзду з країни; здійснювати самотійно або разом з митними установами огляд вантажів та іншого майна; вилучати заборонені до ввезення в країну або вивезення з країни предмети, а також предмети контрабанди; здійснювати інші дії щодо охорони державного кордону відповідно до законодавства України та її міжнародних договорів.

Санітарна охорона кордону України здійснюється з метою запобігання занесенню небезпечних інфекційних хвороб із-за кордону на територію України і за межі України (за кордон). Організація і порядок санітарної охорони кордону регулюються Законом України від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення».

Здійснення санітарної охорони кордону покладено на *Державну санітарно-епідеміологічну службу України*. Цієї ж меті слугує ветеринарна охорона кордону.

Санітарна охорона кордону України забезпечується здійсненням медико-санітарних і адміністративно-санітарних заходів. До них належать: медичний огляд і ізоляція хворих; санітарний огляд вантажів і майна; заборона в'їзду і виїзду особам, що страждають на інфекційні захворювання, та ін. Засобами забезпечення ветеринарної охорони кордону України є заборона ввезення і вивезення заразних тварин, птиці, їх ветеринарний огляд, оголошення карантину та ін.

Глава 43

Управління внутрішніми справами

§ 1. Організаційно-правові засади управління внутрішніми справами

Основними завданнями органів внутрішніх справ є: гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод і законних інтересів; забезпечення охорони громадського порядку; попередження, припинення злочинів та інших правопорушень; своєчасне виявлення, розкриття і розслідування злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; накладення адміністративних стягнень; гарантування пожежної безпеки.

До обов'язків міліції (як складової частини МВС України) належать участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам і сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям незалежно від форм власності.

Відповідно до п. 17 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються основи національної безпеки та забезпечення громадського порядку. Забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та спокою належить до сфери завдань публічної адміністрації (органів виконавчої влади), Президента України як гаранта державного суверенітету та додержання прав людини і громадянина, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Таким чином, забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та спокою громадян в широкому плані є завданням як державних, так і недержавних організацій.

Сутність управління у галузі внутрішніх справ і його особливості полягають в тому, що в процесі такого управління здійснюється безпосередня охорона прав і свобод громадян, а також забезпечується громадський порядок та громадська безпека.

Громадський порядок — це певна система відносин, належний порядок, що склався у суспільстві, який відповідає інтересам держави і всіх її громадян. Це сукупність встановлених у державі правил поведінки у громадських місцях, які регулюються правовими, моральними та іншими соціальними нормами.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

Під термінами «громадська безпека» і «громадський порядок» взагалі розуміється певний позитивний стан, що існує в суспільстві, забезпечення якого гарантує уникнення певних небезпек як перед суспільством, так і перед окремими громадянами. Цінності, яким загрожує небезпека, є досить різноманітними.

Якщо йдеться про громадську безпеку, то з точки зору цього поняття на перший план виступає елемент загрози, що посягає на такі цінності, як життя, здоров'я, власність, тобто це система відносин, яка складається в процесі запобігання та усунення загрози життю, здоров'ю громадян та їх майну. У більш широкому розумінні громадську безпеку можна визначити як стан, в якому громадяни не позначені індивідуально, як і інші державні об'єкти, і їм не загрожує жодна небезпека, а також не існує загрози порушення щоденного життя суспільства і нормального функціонування державних і недержавних організацій.

Причинами виникнення небезпеки можуть бути стихійні лиха, епідемії, неправомірні дії, що посягають на такі цінності, як життя, здоров'я, власність, неконтрольоване використання механізмів і машин, що є джерелом підвищеної загрози, а також проведення окремих робіт, пов'язаних з ризиком для населення, тощо.

Безпосереднє управління у галузі забезпечення громадського порядку та громадської безпеки здійснюють *МВС України та його органи на місцях*. Функції органів внутрішніх справ визначені як в законах України, так і в підзаконних актах, серед яких важливе місце посідає Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 17 жовтня 2000 р.¹

Відповідно до головних завдань МВС України здійснює і основні напрями своєї діяльності, а саме: забезпечує державну політику боротьби зі злочинністю; організує роботу органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку на вулицях та в інших громадських місцях, запобігання та припинення адміністративних правопорушень; організує здійснення органами внутрішніх справ профілактичних та оперативно-розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, провадження дізнання і попереднього слідства; безпосередньо здійснює роботу по виявленню, припиненню, розкриттю і розслідуванню злочинів, що мають міжрегіональний та міжнародний характер, веде боротьбу з органі-

¹ Див.: Офіційний вісник України. 2000. № 42. Ст. 1774.

зованою злочинністю і наркобізнесом, зі злочинами у сфері економіки; забезпечує профілактику правопорушень; бере участь у наукових, кримінологічних і соціологічних дослідженнях, розробках на їх основі державних програм боротьби зі злочинністю та охорони правопорядку; вживає разом з іншими державними органами заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності та правопорушенням серед неповнолітніх; забезпечує здійснення державного пожежного нагляду, пожежну охорону населених пунктів; організує на договірних засадах охорону майна різних власників; бере участь у розробці проектів міжнародних договорів (угод) України з питань боротьби зі злочинністю, забезпечує в межах своїх повноважень виконання укладених Україною договорів (угод) та ін.

Завдання та напрями діяльності МВС України визначають функціональну структуру його органів, яка складається із міліції, слідчого апарату органів внутрішніх справ, внутрішніх військ, пожежної охорони.

МВС України здійснює державне управління в галузі внутрішніх справ шляхом централізованого керівництва через відповідні нижчі органи внутрішніх справ, а також безпосередньо.

Систему управління внутрішніх справ України утворюють: МВС України, у складі якого функціонують головні управління, управління та служби (керівництво, штаб, кримінальна міліція, міліція громадської безпеки, міліція по боротьбі з організованою злочинністю, Головне слідче управління, відділ організації дізнання в органах внутрішніх справ, Управління Державної пожежної охорони, Головне управління внутрішніх військ та ін.); Головне управління МВС України в АРК; управління МВС України в області, містах Києві та Севастополі; районний відділ управління МВС України в області; міське управління МВС України в області; районний відділ міського управління.

Для колегіального обговорення і прийняття найбільш важливих управлінських рішень з питань діяльності МВС України, органів внутрішніх справ в областях, містах Києві та Севастополі, АРК створюються колегії.

Систему територіальних органів внутрішніх справ побудовано відповідно до адміністративно-територіального поділу держави.

Діяльність *органів внутрішніх справ на транспорті* поширюється на територію кількох областей, носить міжтериторіальний характер. Вони забезпечують охорону громадського порядку та боротьбу зі злочинністю на залізничному, повітряному, морському та річковому транспорті: на території вокзалів і портів; на залізничному та

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

водному транспорті, що рухається. Система органів внутрішніх справ на залізничному транспорті підпорядкована Управлінню внутрішніх справ на транспорті МВС України. На Північно-Західній, Південній, Придніпровській, Одеській, Донецькій та Львівській залізницях діють УМВС центрального підпорядкування; на великих залізничних станціях — лінійні відділи УМВС; на інших — відділення і пункти міліції. У великих аеропортах, крупних морських і річкових портах функціонують відділи внутрішніх справ, підпорядковані територіальним УМВС областей, міст.

Транспортні органи внутрішніх справ у порівнянні з територіальними мають більш просту побудову. До них входять всі основні служби, але вони не здійснюють такі функції, як нагляд за безпекою дорожнього руху, пожежний нагляд та деякі інші.

У селищах міського типу, мікрорайонах і віддалених населених пунктах можуть створюватися *відділи (на правах райвідділів) і відділення міліції*, які входять до складу територіальних органів внутрішніх справ.

На окремих промислових підприємствах, в установах і організаціях, діяльність яких пов'язана з особливим режимом роботи (оборонний характер, особливо висока технічна небезпека виробництва та ін.), створюються *відділи внутрішніх справ для роботи на закритих об'єктах*.

Для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали внаслідок стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, МВС України з дозволу Кабінету Міністрів України можуть створюватися *спеціальні підрозділи міліції*.

Організаційна структура центрального апарату МВС України відповідає юридично закріпленим основним напрямкам діяльності міністерства. В усіх органах внутрішніх справ існують такі види структурних підрозділів:

- 1) галузеві (підрозділи міліції, слідчі апарати, пожежна охорона);
- 2) функціональні (кадрові, фінансово-економічні, господарські, медичні), які виконують функції забезпечення;
- 3) загального керівництва (штаби, чергові частини, інформаційно-аналітичні центри), які виконують функції загального керівництва.

§ 2. Служба в органах внутрішніх справ

Проходження служби в органах внутрішніх справ складається з прийому на службу, переміщення по службі, присвоєння спеціальних звань, умов проходження служби, припинення служби та ін.

Згідно з Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 р., на службу приймаються особи, які досягли 18-річного віку.

Підбір і попереднє вивчення кандидата на службу здійснюються на підставі Інструкції про порядок відбору, вивчення та перевірки осіб, які приймаються на службу в органи внутрішніх справ України.

Рішення про зарахування кандидатів на службу приймається тільки після ретельної перевірки їх ділових і моральних якостей, способу життя, оточення, а також придатності до служби. Після зарахування до кадрів МВС України працівник складає присягу.

До особового складу органів внутрішніх справ належать громадяни України, призначені на посаду рядового чи начальницького складу. Особовий склад поділяється на рядовий, молодший начальницький, середній начальницький, старший начальницький та вищий начальницький. До рядового та начальницького складу входять особи, які перебувають в кадрах МВС України і яким присвоєно спеціальні звання.

Рядовий та начальницький склад поділяється на три категорії: міліцію, внутрішню службу та слідчих. До міліції належать працівники, яким присвоєно спеціальні звання міліції; до внутрішньої служби — особи, яким присвоєно звання внутрішньої служби. Слідчим присвоюються спеціальні звання міліції, але вони користуються всіма правами працівника міліції лише у випадку і під час виконання ними функцій, передбачених ст. 10 Закону України від 20 грудня 1990 р. «Про міліцію»¹ (зі змінами та доповненнями). Слідчі виконують свої функції згідно з кримінально-процесуальним законодавством.

Відповідно до чинного законодавства та підзаконних актів встановлено певні обмеження в прийомі на службу: віковий ценз, стан здоров'я, наявність минулої чи існуючої судимості.

Заборонено проходження служби в одному органі внутрішніх справ працівників, які перебувають між собою у близькому родстві чи свойстві, якщо їх робота пов'язана з безпосередньою підлеглистю або підконтрольністю один одному.

Важливе значення для просування по службі має атестація, за допомогою якої характеризується діяльність працівника внутрішніх справ. Висновки атестації містять оцінку якостей співробітника,

¹ Див.: Відомості Верховної Ради Української РСР. 1991. № 4. Ст. 20.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

характеризують рівень його відповідності займаній посаді, оцінку його можливостей.

Спеціальні звання присвоюються співробітникам органів внутрішніх справ з урахуванням їх освіти, кваліфікації, ставлення до службових обов'язків, вислуги років, а також займаної посади.

Особливість завдань, що поставлені перед органами внутрішніх справ, передбачає високу організованість й дисциплінованість їх співробітників¹. Важливе значення для службової дисципліни має Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ.

§ 3. Міліція

Міліція України — це складова частина МВС України, яка грає провідну роль у загальнодержавній системі забезпечення громадського порядку і спокою, громадської безпеки та боротьби зі злочинністю. Правовий статус міліції визначається Законом України «Про міліцію».

Міліція України є державним озброєним органом виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права, свободи громадян, власність, довкілля, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань.

Основні завдання, що стоять перед міліцією, такі: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона та забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам; сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Міліція виконує адміністративну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, профілактичну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції.

Адміністративна діяльність міліції регламентується нормами адміністративного права і полягає в організації і практичному провадженні заходів щодо охорони правопорядку та здійснюється службами і підрозділами міліції громадської безпеки, а саме: патрульно-постовою

¹ Докладніше про це див.: Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х., 1996.

службою, службою дільничних інспекторів, діяльністю підрозділів, що організують роботу спеціальних установ (приймальників-розподільників), Державтоінспекцією, відділами дозвільної системи та ін.

Оперативно-розшукова діяльність міліції регулюється нормами різних галузей права: адміністративного, кримінального, кримінально-процесуального та ін. Ця діяльність здійснюється оперативними підрозділами органів внутрішніх справ: кримінальною та спеціальною міліцією, спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю, оперативно-розшуковими підрозділами Державтоінспекції.

Кримінально-процесуальна діяльність міліції регулюється кримінально-процесуальним законодавством і здійснюється різними службами і підрозділами кримінальної міліції та міліції громадської безпеки. Предмет цієї діяльності — провадження дізнання по кримінальних справах і т.под.

Профілактична діяльність міліції здійснюється всіма службами міліції і регулюється законами та відомчими нормативними актами, що регламентують діяльність міліції і перш за все служб та підрозділів кримінальної міліції і міліції громадської безпеки.

Міліція України складається з таких підрозділів: кримінальної міліції; міліції громадської безпеки; транспортної міліції; Державної автомобільної інспекції; міліції охорони; спеціальної міліції.

Міліція повинна виконувати свої завдання неупереджено, у точній відповідності з законом. Для забезпечення громадського порядку працівники міліції зобов'язані вживати відповідних заходів незалежно від свого підпорядкування. В разі необхідності міліція тимчасово, в межах чинного законодавства, обмежує права і свободи громадян, якщо без цього не можуть бути виконані покладені на неї обов'язки, й зобов'язана дати їм пояснення з цього приводу. Міліція забезпечує право на юридичний захист та інші права затриманих і взятих під варту осіб, не пізніше як через 24 години повідомляє про їх місцеперебування близьким родичам, адміністрації за місцем роботи чи навчання і в разі необхідності вживає заходів до негайного надання їм медичної та іншої допомоги.

Кримінальна міліція — це підрозділи, діяльність яких полягає в організації та практичному здійсненні боротьби з загальнокримінальною злочинністю: вбивствами, крадіжками, пограбуваннями, розбійними нападами, проституцією, розповсюдженням СНІДУ, правопорушеннями, пов'язаними з іноземними громадянами. Це розшук злочинців і осіб, які зникли без вісти, а також пе-

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

редбачені чинним законодавством невідкладні слідчі дії. Підрозділи кримінальної міліції безпосередньо відповідають за стан боротьби з рецидивною та організованою злочинністю, а також ведуть роботу щодо попередження злочинів. Кримінальна міліція — це також підрозділи кримінального розшуку та управління державної служби по боротьбі з економічною злочинністю (УДСБЕЗ), це боротьба зі злочинністю в паливно-енергетичному комплексі, інших базових галузях економіки та державних бюджетних установах, на споживчому ринку та в аграрному секторі економіки, в процесі приватизації, економічної реформи та оподаткування.

Міліція громадської безпеки. Завдання, що стоять перед міліцією громадської безпеки, мають досить широкий діапазон і є одним з найбільш об'ємних напрямів роботи міліції. Це адміністративна діяльність, яка полягає в захисті прав і свобод людини і громадянина, забезпеченні громадського порядку, спокою та безпеки, попередженні і припиненні правопорушень у містах та інших населених пунктах держави, а також боротьба зі злочинністю, здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Основу міліції громадської безпеки складає служба охорони громадського порядку, до якої входять підрозділи патрульно-постової служби, «Беркут». Патрульно-постова служба здійснює нагляд за виконанням окремими громадянами і посадовими особами правил, що регулюють громадський порядок, з метою запобігання та припинення правопорушень, а також притягнення правопорушників до відповідальності. Значну роботу проводять дільничні інспектори міліції, які забезпечують безпеку громадян і громадський порядок на закріплених за ними дільницях. Міліція громадської безпеки організує роботу спеціальних установ, а саме: приймальників-розподільників для затриманих за бродяжництво та спеціальних приймальників для осіб, підданих адміністративному арешту, забезпечує безпеку працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві. В систему підрозділів цієї міліції входить дозвільна система, до компетенції якої належать питання забезпечення правил виготовлення, реалізації, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної зброї та інших предметів на об'єктах дозвільної системи, організація роботи щодо ліцензування підприємницької діяльності по виробництву, ремонту і реалізації спортивної, мисливської, вогнепальної зброї та ін.

Транспортна міліція. Її діяльність полягає в організації та практичному здійсненні заходів щодо охорони громадського порядку і охорони вантажів, що перевозяться на залізничному, водному (річковому, морському) та повітряному транспорті.

Державна автомобільна інспекція має підрозділи, які регулюють рух транспорту та пішоходів на вулицях і дорогах, виявляють і припиняють порушення правил дорожнього руху, здійснюють контроль за технічним станом автотранспортних засобів, що експлуатуються, а також за утриманням автомобільних доріг, вулиць, ведуть облік дорожньо-транспортних пригод, здійснюють розшук викрадених автомашин, приймають державні іспити на отримання права керування транспортними засобами, видають посвідчення на право керування цими засобами, здійснюють державну реєстрацію та облік транспортних засобів, видають реєстраційні документи і державні номерні знаки та ін.

Міліція охорони. На підставі договорів міліція охорони бере під охорону майно громадян, підприємств, установ незалежно від форм власності, громадських об'єднань, іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних громадян, юридичних осіб, а також осіб без громадянства.

Спеціальна міліція. Здійснює функції забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, що мають важливе народногосподарське значення або постраждали внаслідок стихійних лих, катастроф, а також забезпечує охорону громадського порядку під час проведення масових заходів як на місцевому рівні, так і в загальнодержавному масштабі і т.под.

Для виконання обов'язків, покладених на міліцію України, відповідно до чинного законодавства передбачені різноманітні засоби як переконання, так і примусового впливу (припинення, запобігання, стягнення) на свідомість і поведінку людей.

Законодавством встановлені умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї.

§ 4. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону

Забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в Українській державі — це завдання більшою чи меншою мірою всіх державних і громадських організацій. Але громадяни України відповідно до

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

Конституції України мають право створювати на основі Закону України від 22 червня 2000 р. «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»¹ громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Прикордонним військам України та органам виконавчої влади, посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння міліції та Прикордонним військам, асоціації громадських формувань тощо.

Громадські формування створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Прикордонними військами, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами внутрішніх справ, підрозділами Прикордонних військ. Громадські формування створюються на добровільних засадах за місцем роботи, навчання або проживання громадян у складі не менше ніж 10 осіб і діють на основі положення (статуту). Членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути громадяни України, які досягли 18-річного віку, виявили бажання брати участь у зміцненні правопорядку і охороні державного кордону та здатні за своїми діловими, моральними якостями і станом здоров'я виконувати на добровільних засадах взяті на себе зобов'язання.

Закон визначає основні завдання, права та обов'язки громадських формувань та їх членів, форми і методи їх роботи. Громадські формування проводять свою діяльність шляхом: 1) спільного з працівниками органів внутрішніх справ, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах в аеропортах, морських і річкових портах, у місцях компактного проживання громадян, розташування підприємств, установ, організацій, навчальних закладів, а також у місцях можливої появи порушників кордону в межах району, що контролюється Прикордонними війська-

¹ Див.: Офіційний вісник України. 2000. № 30. Ст. 1248.

ми, прикордонної смуги; участі в забезпеченні охорони громадського порядку та під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування; 2) проведення разом з прикордонниками огляду на маршрутах можливого руху порушників державного кордону, місць їх укриття, транспортних засобів, суміжної з державним кордоном місцевості з метою встановлення причин та умов перебування там невідомих осіб; 3) участі у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень.

Члени громадських формувань після обов'язкового пред'явлення посвідчення мають право вимагати від громадян додержання правопорядку, припинення адміністративних правопорушень і злочинів, додержання режиму державного кордону, а у разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів — перевіряти у громадян документи, що посвідчують особу, доставляти в міліцію, в підрозділи Прикордонних військ, штаб громадського формування з охорони громадського порядку або громадський пункт охорони порядку, приміщення виконавчого органу селищної, сільської ради осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, з метою їх припинення, якщо вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи порушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим; застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони. Законом гарантується захист життя, здоров'я, честі, гідності, майна члена громадського формування та членів його сім'ї від злочинних посягань та інших протиправних дій.

§ 5. Державний нагляд за безпекою дорожнього руху

Безпека дорожнього руху є врегульований правовими нормами процес руху, експлуатації транспортних засобів, що виключає можливість заподіяння фізичної або майнової шкоди. Ці норми містяться в Законі України від 30 червня 1993 р. «Про дорожній рух»¹ (з наступними змінами і доповненнями), правилах, положеннях і інструкціях, настановах і правилах дорожнього руху.

Органами влади і управління різних рівнів розробляються, затверджуються і реалізуються програми забезпечення безпеки дорож-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1993. № 31 Ст. 338.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

нього руху. Безпосереднє забезпечення державного нагляду за безпекою дорожнього руху покладено на *Державну автомобільну інспекцію МВС України* (далі — Державтоінспекція). Основним нормативним актом, що регулює її діяльність, є Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р.¹

Державтоінспекція є складовою частиною системи МВС України. До її складу входять управління Державтоінспекції МВС України, управління (відділи) Державтоінспекції головних управлінь МВС України в АРК, м. Києва та Київської області, управління МВС України в областях, м. Севастополі, відділи (відділення) Державтоінспекції районних і міських органів внутрішніх справ.

Управління Державтоінспекції підпорядковується МВС України, а її територіальні структурні підрозділи — безпосередньо відповідним органам внутрішніх справ. Начальник управління Державтоінспекції МВС України призначається Міністром внутрішніх справ України.

Система забезпечення безпеки дорожнього руху з боку Державтоінспекції передбачає широкий комплекс заходів — від розроблення проектів законів і відомчих нормативних актів про дорожній рух до узагальнення практики застосування законодавства з питань забезпечення безпеки дорожнього руху та його вдосконалення. Важливою функцією Державтоінспекції є контроль за додержанням всіма учасниками дорожнього руху вимог Закону України «Про дорожній рух», правил, норм та стандартів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху, які регламентують вимоги щодо прав і обов'язків учасників дорожнього руху.

Для здійснення своїх функцій підрозділи Державтоінспекції мають права, передбачені законами України «Про міліцію», «Про дорожній рух», «Про оперативно-розшукову діяльність», іншими нормативно-правовими актами, що регулюють їх діяльність. Так, працівники Державтоінспекції під час виконання службових обов'язків мають право: перевіряти виконання власниками (володільцями) транспортних засобів вимог щодо правил, норм та стандартів, які стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху і охорони довкілля, а в разі їх невиконання притягати винних осіб до відповідальності; вживати необхідних заходів до розшуку злочинців та викрадених транспортних засобів; проводити дізнання за фактами дорожньо-транспортних пригод.

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1997. № 16. Ст. 52.

Державтоінспекції надане право обмежувати, забороняти та вносити оперативні зміни в організацію руху на окремих ділянках автомобільних доріг і вулиць у випадках затримання злочинців, проведення масових та протокольних заходів та в інших екстремальних ситуаціях; зупиняти транспортні засоби у разі порушення вимог правил, норм та стандартів безпеки дорожнього руху, перевіряти у водіїв документи, дорожні (маршрутні) листи; забороняти подальший рух та відстороняти від управління транспортними засобами осіб, що перебувають у стані сп'яніння, або тих, які не мають прав на управління даним видом транспортного засобу чи грубо порушують правила дорожнього руху тощо.

Працівники Державтоінспекції мають право: проводити огляд осіб, які підозрюються у вчиненні адміністративного правопорушення або злочину, для визначення наявності в їх організмі алкоголю, наркотичних засобів, психотропних чи токсичних речовин або направляти чи доставляти зазначених осіб до медичних установ.

У випадках і в порядку, передбачених законодавством, працівники Державтоінспекції мають право застосовувати до правопорушників заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і зброю.

Державтоінспекція має право здійснювати адміністративне затримання і особистий огляд громадян, які вчинили адміністративне правопорушення, огляд їх речей, транспортного засобу і вантажу; скласти адміністративні протоколи, накладати адміністративні стягнення на громадян, посадових осіб, які вчинили адміністративне правопорушення; позбавляти водіїв права на керування транспортними засобами та вилучати посвідчення, а також передавати матеріали на осіб, які порушили вимоги законодавства щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, на розгляд інших державних органів, адміністративних комісій, трудових колективів або громадських організацій.

§ 6. Державний пожежний нагляд

Закон України від 17 грудня 1993 р. «Про пожежну безпеку»¹ визначає загальні правові, економічні та соціальні основи забезпечення пожежної безпеки на території України. До компетенції центральних органів державної виконавчої влади в галузі пожежної безпеки належать проведення єдиної політики в цій галузі, а також забезпечення співробітництва з органами пожежної безпеки інших держав.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 4. Ст. 21.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

Обов'язки щодо забезпечення пожежної безпеки покладені на центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АРК, місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, які в межах своєї компетенції організують розроблення та впровадження заходів щодо запобігання пожежам та організації їх гасіння, забезпечення пожежної безпеки населених пунктів та об'єктів.

Особливе місце в організації пожежної охорони та державного пожежного нагляду належить МВС України. Воно забезпечує здійснення державного пожежного нагляду, пожежної охорони населених пунктів і об'єктів, координує діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади з питань удосконалення пожежної охорони. Рішення МВС України з питань пожежної безпеки, що належать до його компетенції, є обов'язковими для органів виконавчої влади, а також підприємств, установ, організацій та громадян.

Основним нормативним актом, що регулює діяльність органів пожежної охорони, їх завдання, функції та права, є Положення про Державну пожежну охорону МВС України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 1994 р.¹ Державна пожежна охорона входить до системи МВС України.

Серед основних завдань *Державної пожежної охорони МВС України* є: організація, розроблення та впровадження організаційних і науково-технічних заходів та нормативне регулювання в галузі пожежної безпеки; здійснення державного пожежного нагляду; запобігання пожежам і нещасним випадкам на них; гасіння пожеж, рятування людей та надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф і стихійного лиха; розв'язання окремих завдань мобілізаційної підготовки.

Боротьбу з пожежами здійснюють *пожежні підрозділи органів внутрішніх справ*. Здійснення державного пожежного нагляду (далі — держпожнадгляд) покладене на Головне управління державної пожежної охорони МВС України (центральний орган держпожнадзора), управління (відділи) Державної пожежної охорони ГУВС в АРК МВС України, ГУВС м. Києва і Київської області, УВС областей, м. Севастополя (територіальні органи держпожнадзора), відділи, підпорядковані безпосередньо Головному управлінню Державної пожежної охорони МВС України, загони і частини Державної пожежної охорони МВС України (місцеві органи держпожнадзора).

Держпожнадгляд очолює начальник Головного управління Державної пожежної охорони МВС України, який за посадою є головним державним

¹ Див.: ЗПУ України. 1994. № 11. Ст. 270.

інспектором України з пожежного нагляду, а його заступники є заступниками головного державного інспектора України з пожежного нагляду.

Начальники територіальних органів держпожнадзора за посадою є головними державними інспекторами з пожежного нагляду відповідно АРК, областей, міст Києва та Севастополя, а їх заступники є заступниками цих головних державних інспекторів з пожежного нагляду.

Начальники відділів (відділень), загонів і частин Державної пожежної охорони МВС України міст, селищ міського типу, районів у містах, районів є головними державними інспекторами з пожежного нагляду відповідних міст, селищ міського типу, районів у містах, районів.

Інші посадові особи органів держпожнадзора, які здійснюють контроль за додержанням вимог пожежної безпеки, є державними інспекторами з пожежного нагляду.

Під час виконання своїх професійних функцій посадові особи держпожнадзора мають широкі права, в тому числі: застосовувати штрафні санкції до підприємств, установ і організацій у разі порушення ними встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання розпоряджень (приписів) посадових осіб органів держпожнадзора; притягати до адміністративної відповідальності посадових осіб, інших працівників підприємств, установ, організацій, громадян, винних у порушенні вимог пожежної безпеки, встановлених актами законодавства та іншими нормативними актами (стандартами, нормами, правилами, положеннями, інструкціями), невиконанні розпоряджень (приписів), постанов органів держпожнадзора та ін.; проводити перевірки і дізнання за повідомленнями і заявами про злочини, пов'язані з пожежами і порушенням правил пожежної безпеки.

Відомча пожежна (пожежно-сторожова) охорона створена на об'єктах міністерств і відомств і складається із: служб пожежної безпеки; підрозділів відомчої пожежної охорони (відомчої воєнізованої охорони, на яку покладено функції гасіння та запобігання пожежам); допоміжних служб.

Контроль за виконанням правил пожежної безпеки на об'єктах Міноборони України, Служби безпеки України, цивільної оборони, Держкомкордону та Державного департаменту з питань виконання покарань здійснюється їх службами пожежної безпеки.

Права посадових осіб відомчої пожежної охорони аналогічні правам посадових осіб держпожнадзора.

У сільських населених пунктах, де немає підрозділів державної пожежної охорони, створюються *сільські пожежні команди*. На

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

підприємствах, в установах і організаціях з метою проведення заходів щодо запобігання пожежам та організації їх гасіння із числа працівників вказаних організацій можуть створюватися *добровільні пожежні дружини (команди)*.

§ 7. Внутрішні війська

Внутрішні війська МВС України входять до системи МВС України і призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, охорони виправно-трудових і лікувально-трудових установ, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю.

Правовою основою діяльності внутрішніх військ є Закон України від 26 березня 1992 р. «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України»¹, інші нормативно-правові акти.

Побудова внутрішніх військ здійснюється на засадах централізованого керівництва, єдиноначальності, поєднання при комплектуванні принципів добровільності та загального військового обов'язку.

Внутрішні війська складаються із з'єднань, військових частин і підрозділів по охороні важливих державних об'єктів, підрозділів зв'язку, військових установ, навчальних закладів та навчальних частин. Керівництво внутрішніми військами покладено на *Міністра внутрішніх справ України*.

Безпосереднє оперативне управління внутрішніми військами здійснює *Командувач цих військ*. Основними завданнями, які покладені на внутрішні війська, є: охорона та оборона важливих державних об'єктів (зокрема атомних електростанцій), виправно-трудових і лікувально-трудових установ, об'єктів матеріально-технічного та військового забезпечення МВС України; супроводження спеціальних вантажів; здійснення пропускового режиму на об'єктах, що охороняються; конвоювання заарештованих і засуджених; охорона підсудних під час судового процесу; переслідування і затримання заарештованих і засуджених осіб, які втекли з-під варти; участь в нагляді за засудженими та особами, які утримуються в лікувально-трудових профілакторіях, виконання доручень адміністрації цих установ щодо забезпечення внутрішнього порядку; участь в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю.

При виконанні своїх обов'язків військовослужбовцям внутрішніх військ надане право вимагати від громадян і посадових осіб

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 29. Ст. 397.

додержання порядку, який гарантує безпеку; затримувати і передавати адміністрації об'єкта, що охороняється, осіб, які порушили пропускний режим, а також вести переслідування, проводити затримання, оформляти первинні документи; передавати органам внутрішніх справ або Служби безпеки злочинців і осіб, які вчинили напад на об'єкт, що охороняється. Вони мають право проводити оточення (блокування) певних районів місцевості, окремих будівель і об'єктів під час розшуку та затримання осіб, які втекли з-під варти.

Військовослужбовці внутрішніх військ мають право використовувати і застосовувати зброю та спеціальні засоби на підставах і в порядку, передбачених Законом України «Про міліцію», військовими статутами та іншими законодавчими актами.

Особовий склад внутрішніх військ комплектується як за контрактом, так і в порядку призову. Військовослужбовці внутрішніх військ складають військову присягу, мають єдині для Збройних Сил України військові звання і знаки розрізнення. Вони проходять службу відповідно до Положення про проходження військової служби та військових статутів.

Глава 44

Управління закордонними справами

§ 1. Організаційно-правові засади управління закордонними справами

Державне управління закордонними справами — це діяльність органів держави, спрямована на здійснення зовнішньої політики України. Відповідно до ст. 18 Конституції України зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

З метою забезпечення національних інтересів України її зовнішня політика спрямовується на виконання найголовніших завдань, серед яких: утвердження і розвиток України як незалежної, демократичної держави; забезпечення стабільності міжнародного стано-

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

вища України; збереження територіальної цілісності держави та недоторканності її кордонів; включення національного господарства у світову економічну систему для його повноцінного економічного розвитку, забезпечення громадян і підвищення добробуту народу; захист прав та інтересів громадян України, її юридичних осіб за кордоном; створення умов для підтримання контактів з зарубіжними українцями і вихідцями з України, надання їм допомоги згідно з міжнародним правом.

Україна як суб'єкт міжнародного права здійснює безпосередні зносини з іншими державами, укладає з ними договори, обмінюється представництвами, бере участь у діяльності впливових міжнародних організацій (ООН, НБРЕ, СНД та ін.) в обсязі, необхідному для ефективного забезпечення національних інтересів.

Серед правових актів, в яких визначаються засади зовнішньої політики, повноваження та завдання державних органів України, слід назвати Декларацію про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Акт про незалежність України від 24 серпня 1991 р., Конституцію України, Заяву про без'ядерний статус України від 24 жовтня 1991 р., Основні напрями зовнішньої політики України та ін. Визначення засад зовнішньої політики України віднесено до повноважень *Верховної Ради України*.

Відповідно до Основних напрямів зовнішньої політики України Українська держава реалізує зовнішню політику на таких засадах: здійснює відкриту зовнішню політику, прагне до співробітництва з усіма зацікавленими партнерами, уникаючи залежності від окремих держав чи груп держав; розбудовує свої двосторонні та багатосторонні відносини з іншими державами та міжнародними організаціями на основі принципів добровільності, взаємоповаги, рівноправності, взаємовигоди, невтручання у внутрішні справи; Україна не є ворогом жодної держави, засуджує війну як знаряддя національної політики та ін.

До повноважень Верховної Ради в зовнішньополітичній діяльності належить також: заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України та ін.

Президент України виступає гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави. Як глава держави він представляє її у міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; приймає рішення про визнання іноземних держав; призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Важливу роль у здійсненні зовнішньої політики України виконує *Кабінет Міністрів України*, який забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, реалізує внутрішню і зовнішню політику держави.

З метою підвищення ефективності, цілеспрямованості та узгодженості здійснення зовнішньої політики України координація діяльності міністерств, інших органів виконавчої влади та установ у сфері зовнішніх зносин покладається на Міністерство закордонних справ України.

§ 2. Міністерство закордонних справ України та його органи за кордоном

Міністерство закордонних справ України (далі — МЗС України) є центральним органом виконавчої влади, забезпечує у межах своїх повноважень проведення зовнішньої політики України і здійснює координацію всіх учасників зовнішньополітичних зв'язків держави. Положення про Міністерство закордонних справ України затверджено Указом Президента України від 3 квітня 1999 р.¹ У межах своїх повноважень МЗС України організує виконання актів законодавства України і здійснює контроль за їх реалізацією.

Головними завданнями МЗС України є: участь у забезпеченні національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства; сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, піднесенню її міжнародного авторитету, поши-

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1999. № 14. Ст. 550.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

ренню у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера; створення сприятливих зовнішніх умов для зміцнення незалежності, державного суверенітету, економічної самостійності та збереження територіальної цілісності України; забезпечення відповідно до наданих повноважень цілісності та узгодженості зовнішньополітичного курсу України; захист прав і інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; сприяння розвитку зв'язків із зарубіжними українськими громадянами та надання цим громадянам підтримки і захисту відповідно до норм міжнародного права та чинного законодавства України.

У ході своєї діяльності МЗС України: бере участь у здійсненні зовнішньополітичної діяльності держави; розробляє пропозиції щодо засад зовнішніх зносин і у встановленому порядку подає їх Президентові України; розробляє і подає Президентові та Кабінету Міністрів України пропозиції щодо ініціатив міжнародного характеру та заходів, спрямованих на підвищення ефективності співпраці України з іноземними державами і міжнародними організаціями та ін.

Важливі функції МЗС України пов'язані з керівництвом власними органами. Для цього воно вносить на розгляд Президентові України пропозиції щодо створення, реорганізації та ліквідації дипломатичних представництв України за кордоном, консульських установ, постійних представництв країни при міжнародних організаціях; вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо створення, реорганізації та ліквідації представництв МЗС України на території України; здійснює їх поточне фінансування, придбання і будівництво приміщень для їх розміщення; забезпечує проведення єдиної кадрової політики і функціонування структур, пов'язаних з підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів дипломатичної служби; організовує на території України та за кордоном консульську роботу, забезпечує візову політику України, здійснює в межах своїх повноважень паспортне забезпечення.

При виконанні покладених на нього функцій МЗС України взаємодіє з іншими центральними органами виконавчої влади України, органами АРК, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами інших держав.

МЗС України у межах своїх повноважень видає на основі та на виконання чинного законодавства накази, організує та контролює їх виконання, а у разі необхідності видає разом з іншими центральними органами виконавчої влади спільні акти.

МЗС України здійснює свої повноваження безпосередньо і через дипломатичні представництва України за кордоном, консульські установи України за кордоном, представництва України при міжнародних організаціях, представництва МЗС України на території України, організації та установи, що належать до сфері його управління.

Для погодженого вирішення питань, що належать до повноважень МЗС України, у ньому утворюється колегія. Члени колегії МЗС України затверджуються Кабінетом Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя, як правило, наказами Міністра закордонних справ України.

Закордонними органами МЗС України є дипломатичні представництва України, консульські установи, місії України за кордоном.

Дипломатичне представництво України є постійно діючою установою України за кордоном, що покликана підтримувати офіційні міждержавні відносини, здійснювати представництво України, захищати інтереси України, права та інтереси її громадян і юридичних осіб.

Керівництво дипломатичним представництвом здійснює МЗС України. Діяльність дипломатичного представництва базується на положеннях Віденської конференції про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 р., двосторонніх та багатосторонніх міжнародних договорів України, законодавства України та держави перебування. Правовий статус дипломатичного представництва врегульований Положенням про дипломатичне представництво України за кордоном, затвердженим розпорядженням Президента України від 22 жовтня 1992 р.

До функцій дипломатичного представництва України належить: представництво України в державі перебування та підтримання з цією державою офіційних відносин; захист інтересів України, прав та інтересів її громадян і юридичних осіб в цій державі; ведення переговорів з її урядом. Крім цього, дипломатичне представництво займається з'ясуванням всіма законними засобами становища і подій у державі перебування та інформує про них відповідні органи України, поширенням у державі перебування інформації про становище в Україні і події міжнародного життя, розвитком співробітництва в галузі економіки, культури і науки. Дипломатичне представництво України за дорученням Міністра закордонних справ України може виконувати і консульські функції.

Главою дипломатичного представництва України є *посол, посланник або повірений у справах*. Він є головним представником України в державі перебування, здійснює керівництво, координацію та конт-

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

роль за діяльністю всіх установ України, спеціалістів, посадових та інших осіб, які перебувають у цій державі.

Посол або посланник призначається Указом Президента України за поданням Міністра закордонних справ України в разі отримання згоди (агреману) на це призначення іноземної держави, до якої він направляється. Повірений у справах України, а також інші члени дипломатичного персоналу призначаються наказом Міністра закордонних справ України.

Главою дипломатичного представництва України, членами дипломатичного персоналу можуть бути тільки громадяни України, а членами адміністративно-технічного й обслуговуючого персоналу — як громадяни України, так і громадяни держави перебування при відповідному повідомленні міністра закордонних справ цієї держави. Президент України за поданням Міністра закордонних справ України може призначити главу дипломатичного представництва або члена його персоналу одночасно представником України при будь-якій міжнародній організації. Дипломатичне представництво України в іноземній державі може одночасно представляти інтереси України в інших державах за їх згодою.

Консульські установи України (Консульське управління МЗС України, представництва МЗС України в Україні, консульські відділи дипломатичних представництв України, генеральні консульства, консульства, віце-консульства та консульські агентства) захищають за кордоном права та інтереси України, юридичних осіб, громадян України, сприяють розвиткові дружніх відносин України з іншими державами, розширенню економічних, торговельних, науково-технічних, гуманітарних, культурних, спортивних зв'язків і туризму, а також сприяють вихідцям з України та їх нащадкам у підтримці контактів з Україною.

Консульські установи здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства України, міжнародних договорів та звичаїв, а також згідно з Консульським статутом України, затвердженим Указом Президента України від 2 квітня 1994 р.¹ Консульські установи підпорядковані МЗС України і діють під загальним керівництвом глави дипломатичного представництва України у державі перебування. Генеральні консульства, консульства, віце-консульства і консульські агентства очолюються відповідно генеральними консулами, консулами, віце-консулами і консульськими агентами. МЗС України за

¹ Див.: Укази Президента України. Т. 1. 1991-1994. К., 1997. С. 84.

погодженням з державою перебування визначає місцезнаходження консульської установи, її клас і консульський округ.

Консул зобов'язаний вживати відповідних заходів для того, щоб усі юридичні особи та громадяни України користувалися в повному обсязі всіма правами, наданими їм законодавством держави перебування і міжнародними договорами, учасниками яких є Україна і держава перебування, а також міжнародними звичаями. Консул веде облік громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають у його консульському окрузі, приймає письмові та усні звернення юридичних осіб і громадян України та іноземних юридичних осіб і громадян, надає допомогу у виконанні службових обов'язків членам державних делегацій України та іншим представникам державних органів України, органів місцевого самоврядування, а також керівникам державних підприємств і установ, які перебувають у межах його консульського округу.

Консул також здійснює ведення військового обліку громадян України, виконує доручення слідчих або судових органів України, обов'язки нотаріуса, реєстратора актів громадянського стану, функції охорони та розпорядження майном громадян України; контролює додержання законодавства держави перебування і договорів, укладених Україною з цією державою, та міжнародних договорів, учасниками яких є Україна і держава перебування, щодо громадян України, які перебувають під арештом, затримані чи позбавлені волі в іншій формі, відбувають покарання або пропали без вісті. Крім цього, на консула покладено вирішення питань щодо паспортів громадян України і віз на в'їзд в Україну, виїзд з України і транзитний проїзд через територію України та питань, пов'язаних з громадянством.

Консул може виконувати й інші функції, які не забороняються законами і правилами держави перебування та проти яких вона не має заперечень, або які передбачені договорами, діючими між Україною і державою перебування.

Консул виконує покладені на нього функції особисто або доручає їх виконання іншій консульській посадовій особі. У державі, де немає дипломатичних представництв України, за згодою держави перебування на консула можуть бути покладені також дипломатичні функції. В окремих випадках за згодою держави перебування консул може виконувати свої функції за межами свого консульського округу, а за дорученням МЗС України та згодою іноземних держав — на території іншої або інших держав.

У складі дипломатичних представництв України за кордоном утворені *торговельно-економічні місії*. Вони представляють та захищають у державі перебування інтереси України в галузі зовнішньо-економічної діяльності.

§ 3. Адміністративно-правове регулювання в'їзду в Україну і виїзду з України

Відповідно до ст. 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.

Усі громадяни, які перетинають державний кордон України, тобто ті, що в'їжджають в Україну та виїжджають з України, поділяються на дві основні групи: а) громадяни України; б) іноземні громадяни.

Основним правовим актом, яким врегульовано питання виїзду із України і в'їзду в Україну громадян України, є Закон України від 21 січня 1994 р. «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»¹. Відповідно до нього громадяни України мають право виїжджати з України, крім випадків, передбачених цим Законом, та в'їжджати в Україну. Причому на громадян України, які звернулися з клопотанням про виїзд з України, поширюються усі положення чинного законодавства, вони користуються всіма правами і несуть встановлені законом обов'язки, за ними зберігаються на її території майно, кошти, цінні папери та інші цінності, що належать їм на праві приватної власності. Не допускається також будь-яке обмеження їх громадянських, політичних, соціальних, економічних та інших прав.

Порядок в'їзду до іноземної держави регулюється законодавством відповідної держави. Громадянам України, які мають право виїхати з України, слід одержати документи, що дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну. Такими документами є: паспорт громадянина України для виїзду за кордон; проїзний документ дитини; дипломатичний паспорт; службовий паспорт; посвідчення особи моряка. Ці документи є власністю України і за умови їх належного оформлення дійсні для виїзду в усі держави світу. В разі втрати громадянином

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 18. Ст. 101.

України таких документів документом, що дає право на в'їзд в Україну, є посвідчення особи на повернення в Україну, яке видається дипломатичними представництвами чи консульськими установами України за кордоном. Перетинання громадянами України державного кордону України здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України після пред'явлення одного із зазначених документів.

Порядок і терміни оформлення документів для виїзду громадян України за кордон встановлюються вищезазваним Законом та постановами Кабінету Міністрів України від 31 березня 1995 р. «Про затвердження Правил оформлення та видачі паспортів громадянина України для виїзду за кордон і проїзних документів дитини, їх тимчасової затримки та вилучення»¹ та від 12 серпня 1994 р. «Про затвердження Положення про посвідчення особи на повернення в Україну»².

Громадянинові України в деяких випадках може бути тимчасово відмовлено у видачі паспорта, наприклад, якщо громадянин обізнаний з відомостями, які становлять державну таємницю, — до закінчення терміну, встановленого в законодавстві; діють не врегульовані аліментні, договірні чи інші невиконані зобов'язання — до виконання зобов'язань та ін.

У таких самих випадках може бути тимчасово відмовлено у виїзді за кордон громадянинові України, який вже має паспорт для виїзду за кордон. Відмова в оформленні паспорта чи продовженні терміну його дії або тимчасове затримання паспорта чи його вилучення можуть бути оскаржені громадянином до суду за місцем його проживання. У судовому порядку також може бути оскаржена відмова громадянинові України у виїзді за кордон і з деяких інших підстав.

Основними правовими актами, що регулюють в'їзд в Україну і виїзд з України іноземних громадян, є Закон України від 4 лютого 1994 р. «Про правовий статус іноземців»³ та «Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1995 р.⁴ Ці акти діють щодо усіх іноземців, які прибувають в Україну, незалежно від їх статусу і мети приїзду. Іноземці в'їжджають в Україну, виїжджають з України та прямують транзитом по її території через пункти пропуску на державному кор-

¹ Див.: ЗПУ України. 1995 № 6. Ст. 158.

² Див.: Там само. 1994. № 11. Ст. 281.

³ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 23. Ст. 162.

⁴ Див.: ЗПУ України. 1996. № 4. Ст. 148.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

доні за національним паспортом або документом, що його замінює, і у разі наявності відповідної візи, якщо інший порядок в'їзду і виїзду не встановлено законодавством України. Громадяни держав, з якими Україною укладено міжнародні договори про взаємні безвізові поїздки, в'їжджають в Україну за дійсним національним паспортом у разі наявності належним чином оформленого запрошення від юридичних чи фізичних осіб в Україні.

Іноземці, які прибули в Україну на законній підставі, можуть тимчасово перебувати на її території за національним паспортом, який має бути зареєстрований у МЗС України та його представництвах, або у готелях, або в органах внутрішніх справ. Деякі категорії іноземців звільняються від такої реєстрації (глави держав і урядів зарубіжних країн, члени парламентських і урядових делегацій та інші особи).

Іноземці можуть перебувати в Україні в приватних справах або іммігрувати в Україну на постійне проживання чи для працевлаштування на визначений термін. Відповідно до Закону України від 24 грудня 1993 р. «Про біженців»¹ їм може бути наданий статус біженця.

Іноземцям може бути заборонено в'їзд в Україну і виїзд з України, якщо це необхідно в інтересах забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку та в інших випадках. Транзитний проїзд іноземців через територію України дозволяється за наявності у них транзитної візи, візи країни призначення, проїзних квитків або інших документів, що підтверджують транзитний характер поїздки, якщо інше не передбачено законодавством України.

В усіх випадках перебування на території України (постійне, тимчасове, транзитне) іноземці зобов'язані додержуватися українського законодавства, а в разі порушення ними відповідних норм або правил вони несуть встановлену законами України відповідальність.

Глава 45

Управління юстицією

§ 1. Організаційно-правові засади управління юстицією

Управління юстицією — це діяльність, спрямована на виконання завдань зміцнення законності, організації захисту прав і законних інтересів громадян та їх об'єднань, підприємств, установ, організацій і держави.

¹ Див : Відомості Верхов. Ради України 1994, № 16. Ст. 90.

Однією з особливостей юстиції є багатооб'єктність в цій галузі управління. До об'єктів юстиції належать судові установи, нотаріальні контори, органи реєстрації актів громадянського стану, судово-експертні установи та адвокатура. Всі вони мають різне правове становище, відрізняються за своїм призначенням і характером компетенції.

Інша особливість юстиції обумовлена попередньою і полягає в різноманітності форм і методів управління, які застосовуються органами юстиції.

Так, щодо державних нотаріальних органів та органів реєстрації актів громадянського стану застосовується метод управління; щодо судів — метод керівництва шляхом організаційного та матеріального забезпечення судів, з додержанням принципу незалежності суддів і підпорядкування їх тільки законові; щодо органів адвокатури — метод регулювання. В цілому ж керуючий вплив органів управління юстицією носить рекомендаційний характер і зводиться в основному до вирішення організаційних питань, оскільки більшість об'єктів у цій галузі є самостійними і незалежними в своїй практичній діяльності.

Система органів управління в галузі юстиції закріплена постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 1998 р. «Про систему органів юстиції»¹. Її складають: Міністерство юстиції України, Головне управління юстиції в АРК, обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції, районні, районні у містах управління юстиції, міські (міст обласного значення) управління юстиції.

Міністерство юстиції України (далі — Мін'юст України) згідно з Положенням про нього, затвердженим Указом Президента України від 30 грудня 1997 р.², є центральним органом виконавчої влади, який організовує здійснення державної правової політики, керує дорученою йому сферою управління, несе відповідальність за її стан та розвиток.

Основними завданнями Мін'юсту України є: підготовка пропозицій щодо проведення в Україні правової реформи та вдосконалення законодавства, сприяння розвитку правової науки; забезпечення

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 18. Ст. 649.

² Див.: Там само. № 2. Ст. 47.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

захисту прав і свобод людини і громадянина; організаційне та матеріальне забезпечення судів загальної юрисдикції, крім Верховного Суду України та арбітражних судів, організація виконання судових рішень, робота з кадрами, експертне забезпечення правосуддя; організація роботи нотаріату, діяльності щодо реєстрації актів громадянського стану; розвиток правової інформації, формування у громадян правового світогляду; здійснення міжнародно-правового співробітництва.

Мін'юст України розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів; здійснює роботу з систематизації законодавства України; веде Єдиний загальноправовий рубрикатор; здійснює заходи щодо вдосконалення роботи органів реєстрації актів громадянського стану та установ нотаріату, контролює їх діяльність; сприяє роботі об'єднань адвокатів; видає та анулює спеціальні дозволи (ліцензії) на здійснення юридичної практики суб'єктами підприємницької діяльності та ін.

Важливим напрямком діяльності Мін'юсту України є організація виконання рішень судів та інших органів. Згідно з Законом України від 24 березня 1998 р. «Про державну виконавчу службу»¹ Мін'юст України здійснює підбір кадрів, методичне керівництво діяльністю державних виконавців, підвищення їх професійного рівня, фінансове та матеріально-технічне забезпечення органів державної виконавчої служби, розглядає скарги на дії державних виконавців.

Указом Президента України від 31 жовтня 1998 р. «Про службу громадянства та реєстрації фізичних осіб»² в системі органів Мін'юсту України створена нова служба, якій передані функції паспортної служби органів внутрішніх справ

Мін'юст України має право: одержувати від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, а від органів статистики — статистичні дані для виконання покладених на нього завдань і залучати вчених, спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій для розгляду питань, що належать до його компетенції; скасовувати акти управління юстиції, що суперечать рішенням Мін'юсту України та актам законодавства України.

Мін'юст України як орган управління становить собою систему взаємодіючих елементів. До його організаційної структури вхо-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1998. № 36-37. Ст. 243.

² Див.: Уряд. кур'єр 1998. 5 лист.

дять: керівництво Мін'юсту України, патронатна служба Міністра юстиції України, галузеві та функціональні департаменти, управління та відділи. Серед них головна роль належить керівництву Мін'юсту Україну, до складу якого входять Міністр юстиції України, його заступники і колегія.

Міністр юстиції України призначається Президентом України. У межах своїх повноважень Міністр видає накази, інструкції та вказівки, які є обов'язковими для органів підпорядкованої йому системи, і перевіряє їх виконання.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мін'юсту України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у Міністерстві утворюється колегія. Члени колегії затверджуються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра юстиції України. Рішення колегії проводяться в життя наказами Міністра юстиції України.

Центральний апарат Мін'юсту України структурно організований залежно від виконуваних завдань та функцій. Він складається із департаментів (законопроектної роботи та експертизи законодавчих актів; забезпечення реалізації конституційних прав громадян, юридичних осіб та інтересів держави; судового; державної виконавчої служби; міжнародно-правової діяльності; фінансово-господарської діяльності), управлінь та відділів.

Безпосередньо керівництво установами та організаціями юстиції здійснюють Головне управління юстиції в АРК, обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції, а також районні, районні в містах, міські (міст обласного значення) управління юстиції. Ці управління утворюються та діють згідно з відповідними положеннями, затвердженими наказом Мін'юсту України від 5 лютого 1999 р.¹

Управління юстиції беруть участь в організації здійснення на місцях державної правової політики; узагальнюють практику застосування законодавства, розробляють пропозиції щодо його вдосконалення та подають їх до Мін'юсту України; здійснюють державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, республіканських комітетів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх підрозділів та місцевих органів господарського управління та контролю; перевіряють стан правової роботи в місцевих органах виконавчої влади, на державних

¹ Див.: Офіційний вісник України 1999 № 6 Ст 210.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

підприємствах, в установах, організаціях, вносять рекомендації щодо поліпшення цієї роботи; здійснюють контроль за дотриманням суб'єктами підприємницької діяльності ліцензійних умов щодо провадження підприємницької діяльності з юридичної практики та ін.

§ 2. Реєстрація актів громадянського стану

Акти громадянського стану — це засвідчені державою факти народження, смерті, одруження, розірвання шлюбу, встановлення батьківства, переміни прізвища, імені, по батькові. Вони є юридичними фактами, з якими закон пов'язує виникнення, зміну або припинення відповідних прав і обов'язків.

Акти громадянського стану підлягають обов'язковій реєстрації в органах реєстрації актів громадянського стану. Згідно з Законом України від 24 грудня 1993 р. «Про органи реєстрації актів громадянського стану»¹ їх систему становлять відділи реєстрації актів громадянського стану, а в сільській місцевості — виконавчі комітети сільських і селищних рад.

Органи реєстрації актів громадянського стану забезпечують своєчасну і правильну реєстрацію актів громадянського стану, вносять до актових записів необхідні зміни, доповнення та виправлення; поновлюють втрачені та анулюють повторно складені актові записи; видають громадянам свідоцтва про реєстрацію; зберігають архівний фонд.

До працівників відділів реєстрації актів громадянського стану ставляться відповідні вимоги. Керівником та спеціалістом відділу реєстрації актів громадянського стану може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту і рекомендований кваліфікаційною комісією для роботи в органах реєстрації актів громадянського стану. Згідно з Положенням про кваліфікаційну комісію органів реєстрації актів громадянського стану² такі комісії утворюються і діють при Головному управлінні юстиції в АРК, управліннях юстиції обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Реєстрація актів громадянського стану та ведення діловодства в органах реєстрації актів громадянського стану здійснюються в порядку, визначеному Мін'юстом України.

Керівництво органами реєстрації актів громадянського стану полягає в контролі за додержанням вимог законодавства про реєст-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1994. № 14. Ст. 79.

² Див.: Право України. 1994. №7-8. С. 87.

рацію актів громадянського стану; розробці пропозицій щодо його вдосконалення; підготовці форм актів громадянського стану і форм звітності; наданні практичної та методичної допомоги органам реєстрації актів громадянського стану; здійсненні заходів щодо підвищення кваліфікації їх працівників.

§ 3. Організація нотаріальної служби

Нотаріат в Україні — це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії з метою надання їм юридичної вірогідності.

Головними завданнями нотаріальної служби є: охорона прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб та держави, їх власності шляхом здійснення певних нотаріальних дій; профілактика правопорушень; зміцнення законності.

Правові засади організації і діяльності нотаріальної служби закріплені Законом України від 2 вересня 1993 р. «Про нотаріат»¹. Згідно з цим Законом вчинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють в державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси).

Закон надав державним і приватним нотаріусам право посвідчувати угоди; видавати свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя; видавати свідоцтва про придбання жилих будинків з прилюдних торгів; видавати дублікати документів, що зберігаються у справах нотаріальної контори; засвідчувати вірність перекладу документів з однієї мови на іншу; посвідчувати факт, що громадянин є живим; посвідчувати факт перебування громадянина в певному місці та вчиняти інші нотаріальні дії.

Державні нотаріуси мають дещо більші повноваження, ніж приватні. Згідно з законодавством тільки державні нотаріуси уповноважені накладати і знімати заборони відчуження жилого будинку, квартири та іншого нерухомого майна: видавати свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя у разі смерті одного із подружжя; видавати свідоцтва про право на спадщину; вживати заходів до охорони спадкового майна; посвідчувати договори дові-

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1993. № 39. Ст. 383.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

чного утримання; засвідчувати справжність підпису на документах, призначених для дії за кордоном, а також підпису батьків або опікуна (піклувальника) на згоду про усиновлення дитини. Крім цього, державні нотаріуси надають населенню додаткові послуги правового характеру, які не пов'язані із вчинюваними нотаріальними діями, а також послуги технічного характеру. Порядок здійснення цих послуг врегульований відповідним Положенням, затвердженим наказом Мін'юсту України від 4 січня 1998 р.¹

В населених пунктах, де немає державного або приватного нотаріуса, певні нотаріальні дії здійснюють посадові особи виконавчих комітетів сільських, селищних та міських рад. Вичерпний перелік нотаріальних дій, які вчиняються цими посадовими особами, закріплений Інструкцією про порядок вчинення нотаріальних дій посадовими особами виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, затвердженою наказом Мін'юсту України від 25 серпня 1994 р.²

За кордоном виконання нотаріальних дій покладено на консульські установи України. Їх повноваження по здійсненню нотаріальних дій закріплені в Законі України «Про нотаріат».

Керівництво державними нотаріальними конторами полягає у визначенні мережі і дислокації нотаріальних контор, організації їх роботи та здійсненні заходів щодо її вдосконалення, підборі і розставленні працівників державних нотаріальних контор, підвищенні їх кваліфікації. Відкриває і ліквідує державні нотаріальні контори Мін'юст України, а затверджують їх штати відповідні управління юстиції. Органи юстиції також справляють певний організуючий вплив на діяльність приватних нотаріусів — видають та анулюють реєстраційні посвідчення, сприяють виділенню їм приміщень, наданню пільг по стягненню орендної плати.

Мін'юст України розробляє і видає правові акти, рекомендації і роз'яснення з питань організаційного та методичного забезпечення діяльності нотаріусів. Так, Мін'юстом України затверджені обов'язкові для всіх нотаріусів Правила ведення нотаріального діловодства³, Інструкція про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України⁴ та низка інших відомчих актів, що регулюють їх діяльність.

Органи юстиції забезпечують належний рівень професійної підготовленості осіб, які займаються нотаріальною діяльністю. На

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1998. № 5. Ст. 198.

² Див.: Бюл. законодавства і юрид. практики України. 1994. № 6. Ст. 330.

³ Див.: Право України. 1994. № 3-4. С. 138.

⁴ Див.: Бюл. законодавства і юрид. практики України. 1994. № 6. Ст. 165.

посаду нотаріуса призначаються громадяни України, які мають вищу юридичну освіту і пройшли стажування протягом шести місяців у державній нотаріальній конторі або у нотаріуса, що займається приватною нотаріальною практикою, склали кваліфікаційний іспит та одержали свідоцтво про право заняття нотаріальною діяльністю.

При Головному управлінні юстиції в АРК, управліннях юстиції обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій діє *кваліфікаційна комісія нотаріату*, Положення про яку затверджено наказом Мін'юсту України від 28 грудня 1993 р.¹ Положення закріплює порядок роботи кваліфікаційної комісії нотаріату та її повноваження, головним з яких є прийняття за результатами іспитів рішення про можливість чи неможливість допуску особи до нотаріальної діяльності.

Контроль за діяльністю кваліфікаційних комісій нотаріату здійснює *Вища кваліфікаційна комісія нотаріату при Мін'юсті України*, Положення про яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 1994 р.² Склад комісії (чотири нотаріуси, три представники від Мін'юсту України і два представники від Української нотаріальної палати) затверджується наказом Мін'юсту України. Комісія розглядає скарги на рішення кваліфікаційних комісій нотаріату про відмову в допуску особи до нотаріальної діяльності; вирішує питання про можливість складання повторного кваліфікаційного іспиту комісії особою, яка подала скаргу; розробляє і затверджує програму і порядок складання кваліфікаційних іспитів особами, які виявили намір займатися нотаріальною діяльністю.

Призначення на посаду державного нотаріуса та звільнення з посади проводиться Головним управлінням юстиції в АРК, обласними, Київським та Севастопольським міськими управліннями юстиції. Ці управління також здійснюють реєстрацію приватної нотаріальної діяльності та припиняють її в зазначених Положенням про порядок реєстрації приватної нотаріальної діяльності³ випадках. Підставою для призначення на посаду державного нотаріуса або реєстрації приватної нотаріальної діяльності є свідоцтво, яке видається Мін'юстом України згідно з Положенням про порядок видачі свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю⁴.

¹ Див.: Бюл. законодавства і юрид. практики України. 1994. №6. Ст. 47.

² Див.: ЗПУ України. 1994. № 6. Ст. 156.

³ Див.: Бюл. законодавства і юрид. практики України. 1994. №6. Ст. 55.

⁴ Див.: Там само. Ст. 52.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

У здійсненні своїх повноважень нотаріуси та інші посадові особи, які вчиняють нотаріальні дії, є незалежними і керуються в своїй діяльності тільки законодавством України, а на території АРК, крім того, — законодавством АРК, нормативними актами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

§ 4. Взаємовідносини органів юстиції з судовою системою

Одним з найважливіших напрямків діяльності Мін'юсту України, його органів на місцях є організаційне керівництво судами, зміст якого полягає в кадровому, ресурсному та методичному забезпеченні діяльності судової системи.

Специфіка відправлення правосуддя породжує низку особливостей у взаємовідносинах органів юстиції з судовою системою. Згідно з ст. 129 Конституції України судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. Додержуючись цього принципу, органи юстиції координують роботу з проведення судової реформи та створюють належні умови для функціонування і діяльності судів. При цьому органи юстиції не мають права втручатися в оперативну діяльність судів, нав'язувати свою думку з приводу законності і обґрунтованості рішень (вироків) суду.

Мін'юст України розробляє пропозиції з питань мережі місцевих судів і кількості в них суддів; здійснює заходи щодо організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції і соціального захисту працівників судів; забезпечує в порядку, встановленому законодавством України, добір та підготовку кандидатів у судді; готує за рекомендаціями відповідних кваліфікаційних комісій судів матеріали для призначення або обрання суддів, голів судів, заступників голів судів, їх переведення та звільнення з посад.

Міністр юстиції України входить за посадою в спеціальний конституційний орган — *Вищу раду юстиції*. Закон України «Про Вищу раду юстиції» ухвалено 15 січня 1998 р.¹ Основним призначенням Вищої ради юстиції є формування високопрофесійного суддівського корпусу та забезпечення функціонування судової влади. Крім цього, вона є єдиним органом, якому ст. 131 Конституції України надано право здійснювати дисциплінарне провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1998. № 25. Ст. 146.

Мін'юст України здійснює нормування та методичне забезпечення управлінської діяльності голів судів, організовує та здійснює контроль за веденням діловодства в судах (крім Верховного Суду України та арбітражних судів), забезпечує ведення судової статистики.

На місцях організаційне керівництво діяльністю судів здійснюють Головне управління юстиції в АРК, обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції. Управління юстиції, зокрема, забезпечують належний рівень управлінської діяльності голів районних (міських) судів, проводять роботу щодо забезпечення кадрами судів; разом з органами суддівського самоврядування, місцевими органами виконавчої влади здійснюють заходи щодо забезпечення незалежності суддів, соціального захисту суддів та інших працівників судів тощо.

§ 5. Органи юстиції та адвокатура

Специфіка взаємовідносин органів юстиції та адвокатури визначається тим, що остання є громадською організацією, яка діє на засадах самоврядування, самостійно вирішуючи всі свої внутрішні питання. Тому основною рисою цих взаємовідносин є співробітництво.

Правове становище адвокатури, її завдання, права та обов'язки закріплені Законом України від 19 грудня 1992 р. «Про адвокатуру»¹. *Адвокатура є добровільним професійним громадським об'єднанням, покликаним сприяти захисту прав, свобод та представляти законні інтереси громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб, надавати їм іншу юридичну допомогу.*

Адвокати дають консультації та роз'яснення з юридичних питань, усні і письмові довідки щодо законодавства; складають заяви, скарги та інші документи правового характеру; здійснюють представництво в суді, інших державних органах, перед громадянами та юридичними особами та ін. Адвокат має право займатися адвокатською діяльністю індивідуально, об'єднуватися з іншими адвокатами в колегії, адвокатські фірми та інші адвокатські об'єднання.

Порядок утворення, діяльності, реорганізації та ліквідації адвокатських об'єднань, структура, штати, функції, порядок витрачання коштів, права та обов'язки керівних органів, порядок їх обрання та інші питання, що належать до їх діяльності, регулюються Законом України «Про адвокатуру» та статутом відповідного об'єднання.

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1993. № 9. Ст. 62.

Особлива частина

Розділ X. Управління адміністративно-політичною діяльністю

Разом з тим організуючий вплив на адвокатську діяльність справляють і органи юстиції. Відповідно до Положення про порядок реєстрації адвокатських об'єднань¹ Мін'юст України реєструє адвокатські колегії, фірми, контори та інші адвокатські об'єднання. Представники органів юстиції входять в кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури і беруть участь у визначенні рівня професійних знань осіб, які мають намір займатися адвокатською діяльністю, та у вирішенні питань про дисциплінарну відповідальність адвокатів. Комісії утворюються і діють згідно з Положенням, затвердженим Указом Президента України від 5 травня 1993 р.² Представник Мін'юсту України входить до складу Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури, яка утворюється при Кабінеті Міністрів України, і діє згідно з Положенням про неї³.

Мін'юст України забезпечує необхідне фінансування оплати праці адвокатів за рахунок держави у разі участі адвоката у кримінальній справі за призначенням та при звільненні громадян від оплати юридичної допомоги; узагальнює статистичну звітність про адвокатську діяльність; сприяє проведенню заходів щодо підвищення професійного рівня адвокатів.

¹ Див.: ЗПУ України. 1993. №10. Ст. 198 (з наступними змінами та доповненнями).

² Див.: Право України. 1994. №1-2, С. 65.

³ Див.: Там само С 69.

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Про систему центральних органів виконавчої влади

Виходячи з необхідності впорядкування системи центральних органів виконавчої влади та відсутності відповідного законодавчого регулювання, з метою поетапного здійснення адміністративної реформи в Україні, керуючись статтями 106 і 116 Конституції України, постановляю :

1. Відповідно до Конституції України вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, який спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри.

До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Міністерство є головним (провідним) органом в системі центральних органів виконавчої влади у забезпеченні реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності. Керівництво міністерством здійснює міністр. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розробку і впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління. Він здійснює управління в цій сфері, спрямовує і координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання.

Державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет (державну службу) очолює його голова.

Додаток

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

Установити, що Кабінет Міністрів України вносить подання стосовно створення центральних органів виконавчої влади за формою і статусом, визначеним цією статтею.

2. Центральні органи виконавчої влади діють на підставі положень, які затверджує Президент України.

Статус керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників встановлюється положеннями про ці органи. Не допускається прирівняння будь-яких посад в органах виконавчої влади за статусом до членів Кабінету Міністрів України.

Керівника центрального органу виконавчої влади та його заступника призначає на посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. Повноваження керівника та його заступників на цих посадах припиняє Президент України. Керівник центрального органу виконавчої влади може мати не більше одного першого заступника і трьох заступників. Це правило не поширюється на Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України та Служби безпеки України та інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

3. Фінансування видатків на забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Гранична чисельність працівників центральних органів виконавчої влади затверджується Кабінетом Міністрів України.

Структуру центрального органу виконавчої влади затверджує керівник відповідного центрального органу виконавчої влади.

Штатний розпис, кошторис видатків центрального органу виконавчої влади затверджує керівник відповідного центрального органу виконавчої влади за погодженням з Міністерством фінансів України.

4. Спрямування і координація діяльності інших центральних органів виконавчої влади реалізується міністром шляхом визначення у спеціальному директивному наказі стратегії діяльності та основних завдань цих органів, що впливають з Програми діяльності Кабінету Міністрів України, та одержання від них щорічних звітів щодо

результатів їх діяльності в межах, визначених спеціальним директивним наказом міністра.

5. Центральні органи виконавчої влади можуть мати свої територіальні органи, що утворюються, реорганізуються і ліквідуються в порядку, встановленому законодавством.

Призначення на посаду і звільнення з посади керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади здійснює у встановленому порядку керівник центрального органу виконавчої влади.

6. Установити, що Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції). Ці органи утворюються і діють у складі відповідного центрального органу виконавчої влади.

Урядові органи державного управління здійснюють:
управління окремими підгалуззями або сферами діяльності;
контрольно-наглядові функції;
регулятивні та дозвольно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб.

Керівники урядових органів державного управління призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням керівника відповідного центрального органу виконавчої влади.

Положення про урядовий орган державного управління затверджується Кабінетом Міністрів України.

7. Кабінету Міністрів України:
внести у двомісячний строк пропозиції щодо приведення актів Президента України у відповідність з цим Указом;
привести у тримісячний строк свої рішення у відповідність з цим Указом;

внести у двомісячний строк пропозиції щодо утворення при Президентові України єдиного органу (Управління справами) для вирішення питань матеріально-технічного та іншого забезпечення Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України з метою значного скорочення коштів на користування транспортом, утримання будинків, іншого майна, управлінських витрат, зменшення апарату, що обслуговує відповідні структури, тощо.

Президент України Л. Кучма

м. Київ

15 грудня 1999 року

№ 1572/99

Додаток
до Указу Президента України
від 15 грудня 1999 року № 1573/99

СХЕМА
організації та взаємодії центральних органів
виконавчої влади

I. Міністерства, керівники яких входять до складу Кабінету Міністрів України:

Міністерство аграрної політики України,
Міністерство внутрішніх справ України,
Міністерство екології та природних ресурсів України,
Міністерство економіки України,
Міністерство палива та енергетики України,
Міністерство закордонних справ України,
Міністерство культури і мистецтв України,
Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи,
Міністерство оборони України,
Міністерство освіти і науки України,
Міністерство охорони здоров'я України,
Міністерство праці та соціальної політики України,
Міністерство транспорту України,
Міністерство фінансів України,
Міністерство юстиції України.

II. Державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України:

Державний комітет архівів України,
Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України,
Державний комітет України по водному господарству,
Державний комітет України по земельних ресурсах,
Державний комітет зв'язку та інформатизації України,
Державний комітет України з енергозбереження.
Державний комітет України у справах релігій,
Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України,
Державний комітет лісового господарства України,
Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України,
Державний комітет промислової політики України,
Державний комітет України у справах ветеранів,
Державний комітет у справах охорони державного кордону України,
Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України,
Державний комітет статистики України,

Вища атестаційна комісія України,
Національне космічне агентство України,
Пенсійний фонд України,
Головне контрольно-ревізійне управління,
Державне казначейство України.

III. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом:

Антимонопольний комітет України,
Державна податкова адміністрація України,
Державна митна служба України,
Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва,
Національна комісія регулювання електроенергетики України,
Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України,
Державний департамент України з питань виконання покарань,
Фонд державного майна України,
Служба безпеки України,
Управління державної охорони України,
Головне управління державної служби України.

IV. Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів:

через Міністра екології та природних ресурсів України:

Державний комітет України по водному господарству,
Державний комітет України по земельних ресурсах, —
Державний комітет лісового господарства України;

через Міністра економіки України:

Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України,
Державний комітет України з енергозбереження,
Державний комітет промислової політики України,
Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України;

через Міністра праці та соціальної політики України:

Державний комітет України у справах ветеранів;

через Міністра фінансів України:

Головне контрольно-ревізійне управління,
Державне казначейство України;

через Міністра юстиції України:

Державний комітет України у справах релігій.

Глава Адміністрації Президента
України В. Литвин

Зміст

Передмова	3
-----------------	---

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

РОЗДІЛ I

Державне управління і адміністративне право

Глава 1. Державне управління і виконавча влада	5
§ 1. Управління як соціальне явище	5
§ 2. Державне управління	7
§ 3. Сутність виконавчої влади	11
§ 4. Співвідношення виконавчої влади, державного управління та адміністративного права	12
§ 5. Державне управління в умовах проведення в Україні адміністративної реформи	15
Глава 2. Предмет і система адміністративного права.....	19
§ 1. Адміністративне право України як галузь права	19
§ 2. Метод адміністративного права.....	21
§ 3. Система адміністративного права	26
§ 4. Адміністративне право та інші галузі права	27
§ 5. Наука адміністративного права	29
Глава 3. Адміністративно-правові норми.....	32
§ 1. Поняття, види та особливості адміністративно-правових норм	32
§ 2. Джерела адміністративного права	35
§ 3. Систематизація адміністративного права	39
Глава 4. Адміністративно-правові відносини	40
§ 1. Поняття та основні риси адміністративно-правових відносин	40
§ 2. Види адміністративно-правових відносин	44

РОЗДІЛ II

Суб'єкти адміністративного права України

Глава 5. Громадяни	47
§ 1. Основи адміністративно-правового статусу громадян	47

§ 2. Права та обов'язки громадян у сфері виконавчої влади	49
§ 3. Звернення громадян	51
§ 4. Адміністративно-правовий статус іноземних громадян та осіб без громадянства	57
Глава 6. Органи виконавчої влади	58
§ 1. Поняття, ознаки та правове становище органів виконавчої влади	58
§ 2. Види органів виконавчої влади	61
§ 3. Система органів виконавчої влади та принципи їх побудови	65
§ 4. Повноваження Президента України у сфері виконавчої влади	68
§ 5. Правове становище Кабінету Міністрів України	69
§ 6. Центральні органи виконавчої влади	72
§ 7. Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим та інших суб'єктів	76
Глава 7. Органи місцевого самоврядування	79
Глава 8. Державні службовці	85
§ 1. Поняття, види та принципи державної служби	85
§ 2. Правове регулювання державної служби	87
§ 3. Посада і посадова особа	89
§ 4. Державні службовці, їх види	90
§ 5. Обов'язки і права державних службовців	91
§ 6. Проходження державної служби	94
§ 7. Відповідальність державних службовців	98
Глава 9. Підприємства і установи	98
§ 1. Поняття, види та правові засади діяльності підприємств і установ	98
§ 2. Правове становище підприємств і установ, їх адміністрації	101
§ 3. Порядок утворення та припинення діяльності підприємств і установ	106
Глава 10. Об'єднання громадян	108
§ 1. Поняття і види об'єднань громадян	108
§ 2. Адміністративно-правовий статус об'єднань громадян	110
§ 3. Законодавче регулювання правового становища релігійних організацій	112

Зміст

РОЗДІЛ III

Функції, форми та методи державного управління

Глава 11. Функції державного управління	115
§ 1. Поняття функції державного управління	115
§ 2. Види функцій державного управління	116
Глава 12. Форми державного управління	120
§ 1. Поняття форм державного управління	120
§ 2. Види форм державного управління	122
§ 3. Правові акти державного управління	126
§ 4. Класифікація актів державного управління	131
§ 5. Дія актів державного управління	135
§ 6. Адміністративний договір	141
Глава 13. Адміністративно-правові методи	146
§ 1. Поняття адміністративно-правових методів	146
§ 2. Види адміністративно-правових методів	148
§ 3. Адміністративний примус, його види	151

РОЗДІЛ IV

Відповідальність за адміністративним правом

Глава 14. Адміністративна відповідальність	158
§ 1. Поняття і основні риси адміністративної відповідальності	158
§ 2. Законодавчі основи адміністративної відповідальності	159
§ 3. Адміністративне правопорушення, його склад	162
§ 4. Загальні правила і строки притягнення до адміністративної відповідальності	169
§ 5. Адміністративна відповідальність юридичних осіб	173
Глава 15. Дисциплінарна відповідальність	176

РОЗДІЛ V

Адміністративно-процесуальне право

Глава 16. Адміністративно-процесуальна діяльність	183
§ 1. Адміністративний процес: зміст і загальні риси	183
§ 2. Структура адміністративного процесу і характеристика провадження в окремих адміністративних справах	189

§ 3. Адміністративна юрисдикція: загальні риси, принципи ..	193
§ 4. Адміністративна юстиція: поняття і види	196
Глава 17. Проведення в справах про адміністративні правопорушення	198
§ 1. Завдання і порядок проведення в справах про адміністративні правопорушення	198
§ 2. Засоби забезпечення проведення в справах про адміністративні правопорушення	199
§ 3. Стадії проведення в справах про адміністративні правопорушення	202
§ 4. Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення	211

РОЗДІЛ VI

Законність і дисципліна в державному управлінні

Глава 18. Законність у сфері державного управління	215
§ 1. Поняття режиму законності і дисципліни в державному управлінні	215
§ 2. Способи забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні: загальна характеристика	217
Глава 19. Контроль і нагляд у державному управлінні	224
§ 1. Контроль з боку органів законодавчої влади	224
§ 2. Контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів	231
§ 3. Контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування	237
§ 4. Судовий контроль	239
§ 5. Прокурорський нагляд за законністю і дисципліною в державному управлінні	241
§ 6. Звернення громадян як спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні	243
§ 7. Громадський контроль	244
Глава 20. Адміністративно-правові режими	245
§ 1. Поняття і види адміністративно-правових режимів	245
§ 2. Поняття надзвичайних режимів	248
§ 3. Правовий режим надзвичайного стану	249
§ 4. Режим зони надзвичайної екологічної ситуації	254

Зміст

§ 5. Правовий режим воєнного стану	256
§ 6. Режим державної таємниці	258

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

РОЗДІЛ VII

Основи адміністративно-правової організації управління економікою, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами

Глава 21. Характер і організація державного управління ..	260
§ 1. Державне управління та його особливості	260
§ 2. Поняття і мета державного управління	263
§ 3. Правові засади організації державного управління	267
Глава 22. Галузеві, міжгалузеві та регіональні засади в управлінні	271
§ 1. Галузеве управління: його зміст	271
§ 2. Особливості міжгалузевого управління	273
§ 3. Особливості регіонального управління	280

РОЗДІЛ VIII

Управління економікою

Глава 23. Правові засади управління економікою	283
§ 1. Необхідність і характер державного управління економікою	283
§ 2. Зміст державного керівництва у сфері економіки	284
§ 3. Система центральних і місцевих органів управління у сфері економіки, їх компетенція	286
§ 4. Правові засади організації управління економікою	289
§ 5. Державний контроль і нагляд у сфері економіки	292
Глава 24. Управління державною і регіональною власністю	293
§ 1. Організаційно-правові засади управління власністю	293
§ 2. Система і правове становище органів управління власністю	295
§ 3. Поняття, мета, види та правова основа приватизації	297
§ 4. Державна програма приватизації. Порядок приватизації та її учасники	301
Глава 25. Управління промисловістю	302

§ 1. Організаційно-правові засади управління промисловістю	302
§ 2. Система органів управління промисловістю	303
§ 3. Підприємства та їх об'єднання в промисловості. Правове становище їх адміністрації	306
§ 4. Місцеве самоврядування і промисловість	309
§ 5. Державний контроль і нагляд в управлінні промисловістю	310
§ 6. Адміністративна відповідальність за правопорушення в промисловості	314
Глава 26. Управління сільським господарством	315
§ 1. Організаційно-правові засади управління агропромисловим комплексом	315
§ 2 Система органів управління агропромисловим комплексом та їх компетенція	317
§ 3. Підприємства в сільському господарстві	320
§ 4. Державний контроль в агропромисловому комплексі	322
§ 5. Адміністративна відповідальність за правопорушення в агропромисловому комплексі	325
Глава 27. Управління будівництвом і житлово-комунальним господарством	327
— § 1. Організаційно-правові засади управління будівництвом і житлово-комунальним господарством	327
§ 2. Система органів управління будівництвом і житлово-комунальним господарством	329
§ 3. Місцеве самоврядування, будівництво та житлово-комунальне господарство	332
§ 4. Державний контроль в будівництві і житлово-комунальному господарстві	333
§ 5. Адміністративна відповідальність за правопорушення в будівництві і житлово-комунальному господарстві	335
Глава 28. Управління комунікаціями	336
§ 1. Організаційно-правові засади управління комунікаціями	336
§ 2. Органи управління транспортом і шляховим господарством	337
§ 3. Управління залізничним транспортом	339
§ 4. Управління морським і річковим транспортом	340
§ 5. Управління автомобільним транспортом	343

Зміст

§ 6. Управління цивільним повітряним транспортом	345
§ 7. Управління трубопровідним транспортом	347
§ 8. Управління шляховим господарством	348
§ 9. Органи управління зв'язком	349
§ 10. Місцеве самоврядування і комунікації	353
§ 11. Державний контроль на транспорті та в галузі зв'язку	353
§ 12. Адміністративна відповідальність за правопорушення на транспорті та в галузі зв'язку	355
Глава 29. Управління використанням і охороною природних ресурсів	358
§ 1. Організаційно-правові засади управління використанням і охороною природних ресурсів	358
§ 2. Органи управління використанням і охороною природних ресурсів	359
§ 3. Місцеве самоврядування і охорона природних ресурсів	362
§ 4. Державний контроль і нагляд у галузі використання і охорони природних ресурсів	363
§ 5. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі використання і охорони природних ресурсів	364
Глава 30. Управління торгівлею	366
§ 1. Організаційно-правові засади управління торгівлею	366
§ 2. Місцеве самоврядування і торгівля	370
§ 3. Державний контроль в управлінні торгівлею	371
§ 4. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі торгівлі	372
Глава 31. Управління фінансами	373
§ 1. Організаційно-правові засади управління фінансами	373
§ 2. Органи управління фінансами	375
§ 3. Управління в галузі бюджетної діяльності	378
§ 4. Управління системою оподаткування	380
§ 5. Управління в галузі кредитування і страхування	381
§ 6. Управління грошовим обігом і системою валютного регулювання	383
§ 7. Фінансовий контроль	385
§ 8. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі фінансів і підприємницької діяльності	387
Глава 32. Управління зовнішньоекономічною діяльністю ..	388
§ 1. Організаційно-правові засади управління зовнішньоекономічною діяльністю	388

§ 2. Органи управління зовнішньоекономічною діяльністю	389
§ 3. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності	393
Глава 33. Управління митною справою	393
§ 1. Організаційно-правові засади управління митною справою	393
§ 2. Органи управління митною справою	397
§ 3. Митний контроль	400
§ 4. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил	402

РОЗДІЛ ІХ

Управління соціально-культурним будівництвом

Глава 34. Управління освітою	404
§ 1. Організаційно-правові засади і система освіти	404
§ 2. Система і повноваження органів управління освітою	406
§ 3. Компетенція місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в галузі освіти	409
§ 4. Управління освітніми закладами	411
§ 5. Державний контроль за діяльністю освітніх закладів	413
Глава 35. Управління наукою	414
§ 1. Організація державного управління наукою	414
§ 2. Органи управління наукою	416
§ 3. Наукові заклади і наукові товариства	418
Глава 36. Управління охороною здоров'я населення	421
§ 1. Організаційно-правові засади управління охороною здоров'я населення	421
§ 2. Система органів управління охороною здоров'я населення	422
§ 3. Міське самоврядування і охорона здоров'я населення	424
§ 4. Правове становище установ охорони здоров'я населення	424
§ 5. Санітарно-епідеміологічний нагляд	425
Глава 37. Управління культурою	428

Зміст

§ 1. Організаційно-правові засади управління культурою	428
§ 2. Органи управління культурою	430
§ 3. Правове регулювання діяльності закладів і установ культури	438
§ 4. Місцеве самоврядування і культура	442
Глава 38. Управління фізичною культурою, спортом та туризмом	443
§ 1. Організаційно-правові засади управління фізичною культурою, спортом та туризмом	443
§ 2. Система і правове становище органів управління фізичною культурою, спортом та туризмом	444
§ 3. Спортивні товариства і спілки	446
§ 4. Місцеве самоврядування і фізична культура, спорт та туризм	448
Глава 39. Державна політика у справах сім'ї та молоді	449
§ 1. Засади і принципи державної молодіжної політики	449
§ 2. Організаційно-правове забезпечення реалізації молодіжної політики	450
Глава 40. Управління у сфері соціального захисту населення	453
§ 1. Організаційно-правові засади управління соціальним захистом населення	453
§ 2. Система органів соціального захисту населення	454
§ 3. Місцеве самоврядування і соціальний захист населення	456

РОЗДІЛ X

Управління адміністративно-політичною діяльністю

Глава 41. Управління обороною	458
§ 1. Організаційно-правові засади управління обороною	458
§ 2. Збройні Сили України, їх види	461
§ 3. Комплектування Збройних Сил України	463
§ 4. Військова служба	466
§ 5. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про загальний військовий обов'язок і військову службу	467
Глава 42. Управління національною безпекою	468
§ 1. Організаційно-правові засади управління національною безпекою	468

§ 2. Державний кордон та його охорона	474
Глава 43. Управління внутрішніми справами	477
§ 1. Організаційно-правові засади управління внутрішніми справами	477
§ 2. Служба в органах внутрішніх справ	480
§ 3. Міліція	482
§ 4. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону	485
§ 5. Державний нагляд за безпекою дорожнього руху	486
§ 6. Державний пожежний нагляд	489
§ 7. Внутрішні війська	492
Глава 44. Управління закордонними справами	493
§ 1. Організаційно-правові засади управління закордонними справами	493
§ 2. Міністерство закордонних справ України та його органи за кордоном	495
§ 3. Адміністративно-правове регулювання в'їзду в Україну і виїзду з України	500
Глава 45. Управління юстицією	502
§ 1. Організаційно-правові засади управління юстицією	502
§ 2. Реєстрація актів громадянського стану	506
§ 3. Організація нотаріальної служби	507
§ 4. Взаємовідносини органів юстиції з судовою системою ..	510
§ 5. Органи юстиції та адвокатура	511
Додаток	
Указ Президента України “Про систему центральних органів виконавчої влади”	513
Схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади	516