

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Підручник

За редакцією професора
Ю. П. Битяка

Рекомендовано Міністерством освіти і науки України

Київ
Юрінком Інтер
2007

ББК 67.9(4УКР)301я73

А31

Рекомендовано Міністерством освіти і науки України

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

Рецензенти:

Авер'янов В. Б., завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України, Заслужений юрист України;

Нижник Н. Р., перший проректор Національної академії державного управління при Президентові України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України, Заслужений юрист України;

Тодика Ю. М., академік Академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор

Колектив авторів:

Битяк Ю. П. — глави 1, 2 (§ 5), 5, 8, 14 (§ 4, 5), 17, 21, 23, 41;

Гарашук В. М. — глави 7, 18, 19, 25, 34;

Дьяченко О. В. — глави 6 (§ 1–3), 20, 24, 26, 44;

Зима О. Т. — глава 14 (§ 6);

Зуй В. В. — глави 6 (§ 4–7), 14 (§ 1–3), 15, 30, 37;

Компанієць І. М. — глави 27, 45;

Настюк В. Я. — глави 2 (§ 3), 22, 42;

Писаренко Н. Б. — глави 2 (§ 1, 2, 4), 3;

Скрипник А. П. — глави 38, 39, 40;

Тищенко М. М. — глави 10, 16, 29, 36;

Фіночко Ф. Д. — глави 4, 11, 12, 28, 43;

Червякова О. Б. — глава 31;

Шульга М. Г. — глави 9, 13, 32, 33, 35

А31 **Адміністративне право України: Підручник /** Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — 544 с.

ISBN 966-667-164-6

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

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

ББК 67.9(4УКР)301я73+67.301я73

ISBN 966-667-164-6

© Колектив авторів, 2007

© Юрінком Інтер, 2007

ПЕРЕДМОВА

Основоположне значення для підготовки майбутніх юристів має вивчення курсу адміністративного права, адже цей курс, з одного боку, належить до циклу фундаментальних навчальних дисциплін у програмі юридичної освіти, а з іншого — регулює суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління в процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Вивчення курсу адміністративного права набуває особливого значення у зв'язку зі змінами, що відбулися в державно-правовій системі України, закріпленням у Конституції України світових та європейських стандартів щодо прав і свобод людини і громадянина. У підручнику, що пропонуємо читачеві, на це неодноразово звертається увага.

У галузі адміністративного права України відбуваються значні зміни, пов'язані зі здійсненням адміністративної реформи, запровадженням адміністративного судочинства. На доктринальному рівні ці питання тією чи іншою мірою розглянуто 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 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 в цій сфері.

За своєю структурою підручник складається із Загальної та Особливої частин.

Загальна частина містить основні положення щодо державного управління й адміністративного права, їх співвідношення, суб'єктів адміністративного права України, адміністратив-

ної відповідальності, адміністративного процесу, законності та дисципліни в управлінні, адміністративно-правових режимів.

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

У підручнику відтворено та розглянуто наукові положення відомих учених-адміністративістів, у тому числі тих, хто працював на кафедрі адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого в 50—90-х роках минулого сторіччя і зробив вагомий внесок у становлення і розвитку наукової й педагогічної школи.

Викладання курсу адміністративного права в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого має свої традиції, започатковані відомими вченими-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 й освіти, вдосконаленню теорії адміністративного права та застосуванню адміністративного законодавства.

Авторський колектив вдячний рецензентам — завідувачу відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького, доктору юридичних наук, професору, члену-кореспонденту Академії правових наук України, Заслуженому юристу України В. Б. Авер'янову та першому проректору Національної академії державного управління при Президентові України, доктору юридичних наук, професору, члену-кореспонденту Академії правових наук України, Заслуженому юристу України Н. Р. Нижник за цінні поради й зауваження, висловлені під час підготовки підручника до видання.

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

РОЗДІЛ I

Державне управління й 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 і галузях діяльності. Ця діяльність здійснюється людьми — суб'єктами управління й може бути охарактеризована як цілеспрямована сукупність дій, що забезпечують погодження і координацію спільної праці з метою досягнення суспільно значущих цілей та розв'язання поставлених завдань.

Різноманітність об'єктів управління дозволяє 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'язано зі створенням людьми, їх об'єднаннями машин і механізмів і використання їх з метою полегшення умов праці.

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

Слід відзначити, що технічне й біологічне управління здійснюються в межах 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 говорять про кібернетичне управління, яке набуло значного поширення. Однак кібернетичне управління пов'язано з усіма наведеними видами управління, вивчає їх з формального погляду. Досягнення кібернетики використовують у науці й практиці управління. Це, так би мовити, процеси управління, які за умов широкої комп'ютеризації, розвитку інформаційних систем досягли значного поширення та здійснюють вплив на всі сторони управлінської діяльності. Наслідком цих процесів стало формування нового наукового напрямку — інформаційне право.

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

Управління має своїми основними елементами суб'єкт і 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 урахувувати особливості соціальної сфери, де управлінські зв'язки реалізуються через відносини людей, що виявляються в організації суспільного життя. В найзагальнішому 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 з цього, соціальне управління:

— виявляється через спільну діяльність людей, організовує їх для такої діяльності у відповідні колективи й організаційно оформлює;

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

— виступає в ролі регулятора управлінських взаємовідносин, що виникають між суб'єктом і об'єктом у процесі практичної реалізації функцій соціального управління;

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

— 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.

Соціальне управління має специфічне призначення, особливі форми здійснення й організації суспільних зв'язків. У широкому розумінні, як уже було зазначено, управлінські завдання та функції реалізують усі державні органи, незалежно від їх призначення, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян. У зв'язку з цим прийнято поділяти соціальне управління на *громадське*, що здійснюють органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, інші недержавні організації, та *державне*, під яким розуміють специфічний вид державної діяльності — виконавчу діяльність, функціонування якої пов'язано з формуванням особливої правової галузі — **адміністративного права**.

Слід також зауважити, що управлінські зв'язки прослідковуються й у діяльності законодавчого органу — Верховної Ради України, судовій і 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 розв'язувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюють територіальні громади 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 у межах Конституції та законів України.

§ 2. Державне управління та його особливості

У вітчизняній і зарубіжній юридичній літературі немає загально визнаного поняття державного управління, що пов'язано з різними підходами до розв'язання цього важливого питання. Державне управління тлумачать з погляду змісту, сутності, форм, яких воно набуває і в яких функціонує, відмежування від інших форм (видів) державної діяльності (законодавчої, судової). Представники загальносоціологічних наукових напрямів під час дослідження 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 й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій, з метою забезпечення її функціонування та досягнення поставлених цілей.

В адміністративно-правовій науці найпоширенішим є поняття **державного управління** як *самостійного виду державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі повсякденного й безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом*. Незважаючи на деякі відмінності, всі автори відзначають 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 та її управління економікою і соціально-культурною сферою за сучасних умов не тільки не послаблюються, а й посилюються, про що свідчить інтенсивна правотворча діяльність, спрямована на регулювання відносин у цих сферах. Конституція України також дозволяє державі активно впливати на економічні, соціальні, культурні, політичні процеси, на формування ринку й ринкових відносин. Звичайно, діяльність держави та її органів не завжди може

позитивно впливати на ринкові процеси, але органи виконавчої влади якраз і створюють для стимулювання державою ринкової економіки. Цю діяльність і мають оцінювати за результатами функціонування управлінської системи, змінами в методах управління, його характері.

Зміни в соціально-економічній системі й 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 самостійності в діяльності підприємств і установ, пошук напрямів заохочення такої діяльності. Владна управлінська діяльність може виявлятися по-різному, а державне регулювання має свої особливості не тільки в сферах економіки, соціальної, культурної, адміністративно-політичної діяльності, а й у окремих галузях.

У деяких випадках управління пов'язано з безпосереднім розпорядництвом, носить «командний характер», ґрунтується на імперативних приписах, заборонах, що обмежують самостійність. Проте воно дедалі більше здійснюється у формі нормативного регулювання, використання дозволів і рекомендацій, надання допомоги, сприяння й 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 й практичної діяльності, як це було до проголошення Україною незалежності. Державне управління і зараз охоплює ті самі галузі та сфери суспільства, але його роль у них стає новою, принципово змінюється вплив на здійснювані процеси. Превалюючого значення набуває функція державного регулювання, від якої жодна держава не може відмовитися, оскільки законодавство поширюється на всі галузі та сфери і є прерогативою держави. Однак законодавче регулювання саме значною мірою залежить від того, державними чи недержавними є ті чи інші об'єкти та які структури здійснюють управління галуззю, сферою, об'єктом. Від цього залежить і рівень державного впливу на розв'язання питань управління й діяль-

ності. Але в основі того, що відбувається, все ж таки лежать особливості й значення галузей і сфер, а також процеси приватизації, зміни форм власності, лібералізації цін, розвитку зовнішньоекономічної діяльності тощо, які впливають на відповідні галузі та сфери.

Об'єкти, що не є державними, перебувають у управлінні недержавних структур, а тому діють на засадах внутрішнього самоуправління. До них належать недержавні підприємства, установи й 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 і виконання загальнообов'язкових правил.

Інший підхід застосовують у випадках, коли об'єкти перебувають у спільному управлінні державних і недержавних органів. Так, органам місцевого самоврядування можуть передавати об'єкти, що перебувають у державній власності, і відповідно — 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 у державній та недержавній власності (державне підприємство, фермерське господарство в сільському господарстві, підприємство в промисловості, зв'язку, установи в сфері освіти тощо).

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 їх органам окремі можливості щодо самоуправління.

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 його спрямовано. 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.

Державне управління як вид соціального управління обов'язково містить три елементи: *прийняття рішення, його виконання та контроль за реалізацією*. Державне управління — це частина державної діяльності, що 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 створюють спеціальні органи (встановлюють посади), які діють у рамках законів і в межах своїх повноважень.

Виконавча діяльність є основним призначенням державного управління й складає першу, найважливішу його сторону. Разом з тим, для безпосереднього управління економікою, соціально-культурним будівництвом і адміністративно-політичною діяльністю характерною є розпорядча діяльність, яка становить інший бік державного управління. Виконавча й розпорядча діяльність органів виконавчої влади виявляється у відносинах влади і підпорядкування, наданні суб'єктам, що її здійснюють, юридично-владних повноважень.

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

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

д) безперервне та 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 з виконання намічених завдань і 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) визначено управлінські завдання. Функції державного управління є відносно самостійними елементами виконавчої державної діяльності, що здійснюється на основі закону чи іншого правового акта спеціальною системою органів виконавчої влади притаманними їм методами. За мету функції управління мають виконання завдань держави та суспільства шляхом владно-організуючої діяльності в різних процесуальних формах.

§ 3. Принципи державного управління

Державне управління здійснюють відповідно до принципів (засад), закріплених Конституцією України. В сучасній юридичній літературі систему принципів державного управління, як правило, не розглядають. Проте слід зазначити, що будь-яка діяльність, а тим більш управлінська, має певну основу. Конституція України дозволяє 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 зі змісту статей 3, 17, 19 Конституції України тощо. Згідно зі ст. 3 Конституції держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

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

Принцип верховенства права в Україні закріплений у 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 й повинні відповідати їй.

Принцип законності безпосередньо пов'язаний з принципом верховенства права і з нього випливає, а також базується на положеннях Конституції України, згідно з якими Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і 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 гарантовано насамперед обов'язком державних органів та їх посадових осіб додержуватися її, відповідальністю перед народом України, а також судовим контролем (у тому числі з боку Конституційного Суду України), прокурорським наглядом, контролем з боку спеціально створених органів виконавчої влади (інспекцій, адміністрацій, комісій, комітетів) і правом громадян на звернення в державні та громадські органи, в тому числі суд.

Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь *в управлінні державними справами*, всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й 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 й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними чи іншими ознаками. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Обмеження на участь у державному управлінні встановлюються виключно законом (засуджені до покарання у вигляді позбавлення волі, недієздатні).

Принцип гласності в державному управлінні пов'язано насамперед з вільним доступом громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів, окрім відомостей, які є державною таємницею або іншою захищеною законом таємницею. Кожному гарантовано право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Таку інформацію ніким не може бути засекречено (ст. 50 Конституції).

Кожному гарантовано 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 в 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.

§ 4. 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 використовують як у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі та законодавстві. Використання терміна «виконавча вла-

да» пов'язано передусім з переходом до розподілу єдиної державної влади (певною мірою умовного) на три гілки влади — законодавчу, виконавчу та судову згідно з функціонально-компетенційною спеціалізацією. Три гілки єдиної державної влади характеризуються відповідною самостійністю, кожен уособлюють (персоніфікують) конкретні, відповідні суб'єкти, які її здійснюють, але зміст їх діяльності спрямовано на розв'язання, 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, й здійснюється поряд із законодавчою та судовою в тісній взаємодії.

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

3. Виконавча влада має державно-правову природу, наділена владними повноваженнями, що виявляється в її можливостях впливати на поведінку і діяльність людей, їх об'єднань, прав і можливостях підкоряти своїй волі інших.

4. Виконавчу владу здійснюють 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 здійснюють органи 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.

6. Виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів — органами виконавчої влади різних рівнів, які наділено виконавчою компетенцією, що не властиво органам законодавчої та судової влади. Через систему цих органів — виконавчої влади — здійснюють державне управління, виконавчу й розпорядчу діяльність.

§ 5. 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 розглядають як виконавчо-розпорядчу діяльність, яка здійснюється системою органів виконавчої влади. Зазначимо також, що на сьогодні з практики державного будівництва нормотворчої діяльності (змісту нормативно-правових актів) майже зникли терміни «виконавчо-розпорядча діяльність» і навіть «державне управління».

Розглядаючи співвідношення виконавчої влади й 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 межах 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 набуває реального характеру в діяльності відповідних ланок державних органів та їх апарату, що дістали назву органів виконавчої влади, але продовжують здійснювати, як і раніш, управлінську діяльність і за суттю є органами державного управління. Нині державне управління здійснюють у 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 й державного управління характеризується низкою чинників, які свідчать про те, що в деяких випадках вони мають як спільні риси, так і відрізняються за деякими важливи-

ми ознаками. 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 тощо. Разом з тим, поняття «суб'єкт виконавчої влади» й «орган виконавчої влади» є тотожними.

Виконавча влада в Україні, в її державно-управлінському розумінні, певною мірою відходить від функцій безпосереднього управління, притаманних 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 самостійністю тих чи інших структур. Про це свідчить курс на забезпечення реальної оперативної та господарської самостійності на регіональному й місцевому рівнях, підприємств і установ. Увагу зосереджують на виробленні економічної політики, розвиткові економіки, стимулюванні підприємництва, роздержавленні майна тощо. Це ніскільки не принижує ролі виконавчої влади в державному управлінні, тим більше, що між державним управлінням і державним регулюванням немає принципової різниці, оскільки мета в них спільна. Управляючи, органи виконавчої влади здійснюють регулювання, а регулюючи — управління. Відмінність полягає в ступені впливу керуючого на керованого та рівні підлеглості або відсутності підлеглості.

Відомо, що жодна держава ще не відмовилася й не відмовиться від державного управління як із політичних, економічних, так і з соціальних причин. Державно-управлінська діяльність завжди була і буде необхідною, але її форми й методи диктують умови суспільного життя. Сьогодні 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. Одночас-

но держава все більше й більше стає на шлях формування сильної виконавчої влади, спроможної забезпечити необхідний рівень 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 його здійснюють не тільки органи, що входять до системи виконавчої влади, а й інші, які не є органами виконавчої влади (адміністрація державних підприємств і установ, керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств, органи міністерств і відомств на місцях тощо). Тісні взаємозв'язки виконавчої влади та державного управління як різновиду соціального управління поєднує в одне ціле й таке явище, як адміністративне право, оскільки його формування як самостійної галузі права традиційно пов'язують із 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 в цій сфері державної діяльності щодо керівництва економікою, соціальною сферою й культурою, адміністративною діяльністю. В деяких випадках адміністративно-правове регулювання поширюється на внутрішньоорганізаційну діяльність інших державних органів і зовнішньоорганізаційні відносини органів виконавчої влади з громадянами, недержавними формуваннями (громадськими організаціями, партіями).

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

Адміністративне право розглядають як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини в сфері державного управління. Його основу становить адміністративне законодавство, що є складовою частиною (елементом) всього законодавства України. Під **адміністративним законодавством** розуміють *систему правових актів, у яких знаходять свій зовнішній прояв адміністративно-правові норми*. Воно охоплює не всі нормативно-правові акти, а лише ті, що відносяться до управлінської діяльності (виконавчої та розпорядчої).

Нині в системі адміністративно-правового регулювання основне місце належить: охороні й забезпеченню прав і свобод громадян; розробці та реалізації загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку; управлінню об'єктами державної власності відповідно до закону; вдосконаленню форм і методів державного управління; розв'язанню 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 й ефективному втіленню в життя правових і організаційних засад господарювання (забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності, стимулювання підприємництва, захист прав власника, охорона прав споживачів, недопущення недобросовісної конкуренції тощо); регулюванню функціонування в межах закону об'єктів недержавної власності; здійсненню заходів щодо зміцнення законності й порядку.

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

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

Під час здійснення 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 дійсно мають можливість 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 у яких беруть громадяни (їх об'єднання), органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування. Адміністративно-правові норми застосовують при реалізації делегованих державою відповідним суб'єктам функцій і повноважень та у внутрішньоорганізаційній діяльності не тільки органів виконавчої влади й 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'язано з комплексною перебудовою наявної у нашій державі управлінської системи та розбудовою нових, важливих інститутів, має впроваджуватися в межах адміністративної реформи. Концепція адміністративної реформи в Україні, схвалена указом Президента України від 22 липня 1998 р.¹, має 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, у ній також визначено завдання переосмислення організаційних і правових засад державного

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

управління, науково-методологічної бази адміністративного права як галузі публічного права.

На наш погляд, потреба адміністративної реформи в Україні не викликає сумнівів, але якщо говорити про адміністративне право та 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 із забезпеченням і охороною прав і свобод громадян та виконанням ними обов'язків у сфері державного управління, із завданнями щодо організації управління суспільними справами. Звичайно, на різних етапах розвитку суспільства й 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, 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 досить тривалий період і включає три етапи. Перший, підготовчий етап має за мету розроблення й офіційне схвалення Концепції та Програми здійснення адміністративної реформи, розв'язання першочергових питань, пов'язаних із поточним удосконаленням елементів наявної системи державного управління. Другий етап пов'язують із 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 інфор-

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

маційного забезпечення реформи, зміцнення й оновлення фінансово-економічних основ державного управління передбачають провести на всіх етапах.

Процес реформування має стосуватися системи центральних і місцевих органів виконавчої влади, системи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою держави, питань організаційного, кадрового, фінансово-економічного, інформаційного, наукового забезпечення. Передбачено створення комплексного механізму організаційного забезпечення адміністративної реформи, який би охоплював головні складники адміністративних перетворень. Створення такого механізму має важливе значення, адже відомо, що через економічні, соціальні, правові реформи пройшли всі держави (в усякому випадку європейські). Ефективність їх проведення забезпечували спеціально створювані організації. Вітчизняній практиці відомі неодноразові реформи, які розпочиналися, але так і не завершилися. Однією з причин цього була відсутність політичної волі й організаційного механізму забезпечення реформ.

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

На виконання положень Концепції Президентом України прийнято низку нормативно-правових актів. Серед них особливе місце посідають спрямовані на реформування системи й 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»¹.

Перетворення в системі місцевого самоврядування мають забезпечувати Координаційна рада з питань місцевого самоврядування при Президентові України та Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України.

¹ Див.: Урядовий кур'єр. — 1999. — 17 грудня.

ГЛАВА 2

Предмет, метод і система адміністративного права України

§ 1. Предмет адміністративного права

Традиційно до предмета адміністративного права належать суспільні відносини, які виникають у сфері публічної діяльності держави, зокрема, у сфері державного управління. Таке трактування предмета зазначеної галузі права є дуже стислим і вимагає певних уточнень.

Для окреслення кола відносин, що потребують адміністративно-правового врегулювання, слід виходити з наступного.

1. Державне управління здійснюють з метою «впорядкування» різноманітних процесів, які відбуваються в суспільстві, відповідно до правил, закріплених у нормативно-правових актах. У свою чергу, призначенням виконавчої влади є виконання законів та інших правових документів. Отже, державне управління є формою зовнішнього прояву виконавчої влади. Однак за змістом таке управління не співпадає з виконавчою владою, оскільки його здійснюють і за межами системи органів виконавчої влади. Так, функції управління виконують керівники будь-яких державних органів, підприємств, установ, організацій щодо службовців цих органів, персоналу підприємств, установ, організацій.

Таким чином, *нормами адміністративного права регулюють відносини, що виникають як у процесі реалізації виконавчої влади, так і здійснення державного управління за межами цієї гілки влади.*

2. В Україні управлінські функції виконавчої влади здійснюють не лише державні органи. Так, ст. 143 Конституції встановлено, що органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися повноваження органів виконавчої влади. Зазначене конституційне положення конкретизовано й деталізовано в тексті Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., окремі статті якого містять переліки відпо-

відних делегованих повноважень¹. Крім того, зазначені функції можуть надаватися і деяким іншим недержавним інституціям (наприклад, Законом «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону вповноважені застосовувати примусові заходи, спрямовані на припинення протиправних діянь, складати протоколи про адміністративні правопорушення тощо².

Отже, предмет адміністративного права включає суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням недержавними суб'єктами делегованих їм повноважень виконавчої влади.

3. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» міститься чіткий перелік як власних (самоврядних), так і делегованих повноважень органів виконавчої влади, які покладають на виконавчі органи місцевого самоврядування. Зіставляючи ці повноваження, можна відзначити майже повну відсутність принципової різниці між ними. Так, реалізуючи як власні, так і делеговані повноваження, в яких зафіксований загальносуспільний інтерес, такі органи впливають на різноманітні процеси, що відбуваються на певній території, в тому числі шляхом прийняття рішень, забезпечених примусовою силою держави. Метою такого впливу є створення сприятливих умов для втілення в життя законів, реалізації громадянами своїх прав і свобод, нормального функціонування суб'єктів господарювання. Таким чином, зміст управлінських відносин, що виникають у процесі діяльності органів місцевого самоврядування, однорідний із відносинами управління з боку держави, а тому перші потребують адміністративно-правового врегулювання.

4. Одним із видів юридичної відповідальності є адміністративна відповідальність. В Україні питання про притягнення винних до відповідальності такого виду можуть розв'язувати представники органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також судді. Останні, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, керуються нормами адміністративного права, іншими словами, здійснюють правосуддя у формі адміністративного судочинства.

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

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 40. — Ст. 338.

Таким чином, *суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства, також є складником предмета адміністративного права.*

У законодавстві та літературі словосполучення «адміністративне судочинство» згадують не лише в зв'язку з розглядом судами справ про адміністративні правопорушення. Законом «Про судоустрій в Україні» від 7 лютого 2002 р. передбачено, що в нашій державі підлягають утворенню спеціалізовані адміністративні суди, які у формі адміністративного судочинства вирішуватимуть спори, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління й місцевого самоврядування¹. Запровадження та діяльність таких судів зумовить те, що правосуддя у формі адміністративного судочинства охоплюватиме не лише судовий розгляд справ про адміністративні правопорушення, а й вирішення спорів, пов'язаних із згаданими правовідносинами.

Під час визначення предмета адміністративного права важливо відзначити, що діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших уповноважених суб'єктів і відносини, що виникають при цьому, мають велике значення для реалізації конституційних прав і обов'язків громадян. У зв'язку з цим, у сучасних умовах, коли йдеться про запровадження справді демократичних відносин між владними структурами й громадянами, адміністративне право, з одного боку, покликано забезпечувати ефективну діяльність зазначених органів, а з іншого, – створювати умови для реалізації і захисту громадян від сваволі суб'єктів управління шляхом чіткого окреслення повноважень останніх і закріплення доступних механізмів протидії їх незаконній діяльності.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що **предмет адміністративного права становлять суспільні відносини, які виникають з метою реалізації і захисту прав громадян, створення нормальних умов для функціонування громадянського суспільства й держави. Такі відносини пов'язані з:** 1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядуван-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27—28. — Ст. 180.

ня; 4) здійсненням іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; 5) здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства.

Предмет адміністративного права охоплює широке коло відносин, зміст яких об'єктивно потребує правового врегулювання за допомогою специфічних методів, механізмів. Остання обставина дозволяє визначити адміністративне право як профілюючу галузь, яка разом із кримінальним і цивільним правом утворює юридичну основу, обов'язкову частину очолюваної конституційним правом системи.

До профілюючих галузей матеріального права примикають процесуальні — кримінально-процесуальне, цивільне процесуальне, а також адміністративно-процесуальне право, яке перебуває в стані формування. Наявність процесуальних галузей обумовлено необхідністю організації виконання норм відповідних профілюючих галузей.

На базі профілюючих виникають спеціальні галузі, призначенням яких є забезпечення спеціалізованого правового режиму для окремого виду суспільних відносин (наприклад, трудове право, сімейне право, земельне право, фінансове право). І, нарешті, теоретики вирізняють комплексні галузі, які, будучи другорядними в системі права, регламентують певне коло відносин, що не потребують особливих методу й механізму регулювання, однак передбачають необхідність формулювання правових приписів, які дещо відокремлені від норм профілюючих галузей (наприклад, банківське право, податкове право, авторське право).

Співвідношення адміністративного права з іншими галузями права обумовлено місцем кожної з них у правовій системі. Так, найтісніший зв'язок спостерігається між адміністративним і конституційним правом, оскільки останнє становить основу всіх галузей права, містить вихідні положення, на підставі та з урахуванням яких виникають адміністративно-правові норми. Адміністративне право та профілюючі галузі є рівнозначними, автономними центрами системи права. Певні спеціальні й комплексні галузі виникають на базі адміністративного права, приймаючи при цьому окремі елементи, притаманні саме йому (земельне, фінансове, податкове право тощо).

§ 2. Метод адміністративного права

Метод адміністративного права, тобто спосіб впливу норм цієї галузі на суспільні відносини, можна охарактеризувати, з'ясувавши такі обставини: 1) яке правове положення займає кожен з учасників відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами; 2) на підставі яких юридичних фактів виникають, змінюються, припиняються адміністративно-правові відносини; 3) як визначають і захищають права та обов'язки суб'єктів зазначених відносин.

Учасниками суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права, здебільшого є суб'єкти, що перебувають у стані влади й підпорядкування. Адже у таких відносинах з одного боку наділений владними повноваженнями орган виконавчої влади, місцевого самоврядування, інший уповноважений суб'єкт, а з іншого — громадянин або суб'єкт господарювання, які, безумовно, мають певні нормативно закріплені права, втім ці права не дозволяють їм ігнорувати законні вимоги іншої сторони.

Роль юридичних фактів, на підставі яких виникають, змінюються, припиняються адміністративно-правові відносини, найчастіше відіграють правові акти управління, які приймають органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, інші уповноважені суб'єкти в односторонньому порядку й містять приписи, обов'язкові для виконання, а іноді й забезпечені примусовою силою держави.

Права та обов'язки учасників суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права, визначаються нормативними актами і не можуть змінюватися на їх розсуд.

Норми адміністративного права фіксують різні способи захисту прав громадян — від оскарження незаконної діяльності в адміністративному порядку до звернення до суду. Це, безперечно, ознака нового адміністративного права, яке має за мету гарантування прав людини й встановлення цивілізованого паритету між інтересами особи та держави.

На основі наведеного можна зробити висновок, що *метод адміністративного права базується на відносинах субординації між учасниками суспільних відносин, а це є ознакою так званого імперативного методу регулювання (або методу владних приписів).*

Враховуючи різноманітність відносин, що складають предмет адміністративного права, в літературі звертається увага на наявність різних форм вияву імперативного методу зазначеної галузі права¹. Так, перша форма вияву стосується регулювання управлінських відносин між прямо підпорядкованими органами й посадовими особами. У даному випадку нормами фіксується обов'язок підпорядкованого органу (особи) виконувати розпорядження вищого органу (особи).

Інша форма вияву імперативного методу переважно властива відносинам, що виникають між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, іншими уповноваженими суб'єктами та громадянами і юридичними особами. Такі відносини регламентовано нормами, що закріплюють гарантоване право фізичних і юридичних осіб вимагати від представників влади належного виконання управлінських функцій, оскільки діяльність останніх відіграє важливу роль у процесі реалізації цими особами своїх прав. Зазначеному праву кореспондує обов'язок суб'єктів управління неухильно виконувати законні вимоги громадян та юридичних осіб.

Отже, остання форма вияву імперативного методу адміністративного права свідчить про якісно новий зміст відносин між державою та особою, який характеризується, по-перше, наявністю рівних прав щодо вимагання належної поведінки з обох сторін і, по-друге, реальних можливостей громадян щодо юридичного захисту своїх прав у разі їх порушення.

У більшості випадків відносини, що становлять предмет адміністративного права, вимагають регламентації за допомогою засобів імперативного методу, оскільки виникають такі відносини, як правило, у зв'язку зі здійсненням державного управління. Однак поряд із засобами імперативного методу в адміністративному праві можуть застосовувати й засоби диспозитивного методу регулювання. Нагадаємо, що диспозитивний метод побудований на координації цілей та інтересів учасників суспільних відносин, їх рівності. Тому найчастіше засоби останнього використовують під час регламентації так званих горизонтальних адміністративно-правових відносин, що ви-

¹ Див.: Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. — С. 68—70.

никають між представниками влади й спрямовані на координацію їх зусиль для досягнення спільних результатів управлінської діяльності. Так, ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи й організації. Наведене законодавче положення фіксує право органів, уповноважених на здійснення управлінських функцій і невідпорядкованих один одному, самостійно й добровільно з метою досягнення взаємовигідних результатів укладати певні угоди, створювати спільні органи та організації.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що *під методом адміністративного права слід розуміти сукупність зафіксованих у нормах цієї галузі прийомів (засобів) впливу на суспільні відносини, що складають її предмет, застосування яких дозволяє створити належні умови для реалізації і захисту прав громадян, нормального функціонування громадянського суспільства й держави.*

§ 3. Принципи адміністративного права України

Основні ознаки, притаманні адміністративному праву України, пов'язані з його принципами, на яких здійснюється правове регулювання виконавчої діяльності Української держави. Принципи відображають особливості й тенденції формування та функціонування адміністративного законодавства України і його норм. На жаль, цю досить важливу проблему недостатньо висвітлено в теорії адміністративного права.

Звертаючися до розуміння *принципів* адміністративного права, зазначимо, що це *вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується й функціонує система та зміст цієї галузі права*. Подібне визначення не претендує на всебічність. Однак, як вбачаємо, воно в цілому правильно орієнтує законодавця, відзначає те найважливіше, що він зобов'язаний урахувати під час створення соціально орієнтованого адміністративного права. Головним, що впливає з цього поняття, є нерозривна єдність суб'єктивного й об'єк-

тивного, усвідомлення, що принципи адміністративного права формувалися протягом значного періоду, їм притаманна прийнятність прогресивних загальнодемократичних ідей. Іншими словами, за межами соціальної активності та практичної діяльності суб'єктів принципи адміністративного права не можуть бути сформовані й закріплені, тим більше реалізовані. Разом з тим — і це важливо для законодавця — принципи адміністративного права України мають об'єктивно відбивати потреби та інтереси суспільства й держави, реально відповідати існуючим відносинам.

Стосовно значення принципів адміністративного права України зауважимо, що вони є підґрунтям права, виступають активним центром у формуванні й розвитку адміністративного права України. Принципи в узагальненому вигляді виражають природу адміністративного права, забезпечують єдність його змісту, визначають спрямованість і найсуттєвіші риси регулювання виконавчої діяльності, сприяють її оптимізації. Будучи ідеями та найважливішими положеннями, принципи адміністративного права є вираженням об'єктивних суспільних потреб, які народ України пред'являє до регулювання виконавчої діяльності держави. Вони служать чинником підвищення правової культури громадян і взаємопов'язані. Адміністративне право, безумовно, не може слідувати тільки одному принципу, яким би важливим він не був, а має формуватися й функціонувати з урахуванням усіх наявних принципів.

Звертаючись до системи принципів адміністративного права України та їх характеристики, зазначимо, що в сучасних умовах йдеться, по-перше, про внутрішні закономірності самого права як певного формально-змістовного юридичного явища, а по-друге, — про зовнішні вимоги, що висувають до організації і функціонування адміністративного права, без чого неможливе формування останнього.

Обидві групи принципів (назвемо їх *внутрішні та зовнішні*) — це не якісь особливі, незалежні одна від одної категорії, а лише різні аспекти відтворення виконавчої діяльності держави, пов'язані з різними критеріями підходу до наукового аналізу. Незважаючи на умовність, такий диференційований підхід до аналізу видів і змісту принципів адміністративного права дозволяє, як вважаємо, повніше й адекватніше їх дослідити та проаналізувати.

Внутрішні принципи формування та функціонування адміністративного права України в сучасний період спрямовано на формування соціально справедливого адміністративного права, ефективне врегулювання виконавчої діяльності держави, вивчення й усунення характерних для нього суперечностей.

Узагальнення існуючого теоретичного матеріалу, дослідження змісту чинного адміністративного законодавства України та практики його застосування дозволяють віднести до внутрішніх наступні принципи:

- відповідність адміністративного права положенням Конституції України;
- верховенство адміністративно-правового закону в системі нормативних актів, які містять адміністративно-правові норми;
- наявність власного підґрунтя формування й розвитку;
- спеціалізація;
- відповідність адміністративно-правових законів певним положенням міжнародно-правових договорів із питань адміністративного права, учасницею яких є Україна.

Реформуючи адміністративне право України, законодавець не має права ігнорувати зазначені принципи, оскільки кожен із них відбиває відповідні взаємозв'язки окремих ланок системи, а також співвідношення нормативно-правових актів.

1. *Принцип відповідності норм адміністративного права положенням Конституції України.* Реалізація цього принципу формування та функціонування адміністративного права України дозволяє надійно забезпечити вираження волі та інтересів українського народу, підготувати і прийняти справедливі правові закони й тим самим належним чином урегулювати певні сторони виконавчої діяльності держави, надати їй необхідної ефективності та стабільності.

Прийняття адміністративно-правових законів, які не відповідають Конституції України, недопустимо, бо це може нанести серйозну шкоду інтересам Української держави, а також зумовити необґрунтоване обмеження прав і свобод людини та громадянина.

У процесі вдосконалення адміністративного права України необхідно враховувати, що це незалежна держава, а Конституція — її Основний Закон. Конституційні норми закріплюють пріоритетні, першочергові завдання й принципи діяльності

органів державної виконавчої влади, чим забезпечують внутрішню узгодженість і цілеспрямованість регулюючої дії всього адміністративного права.

2. Принцип верховенства адміністративно-правового закону в системі актів, які містять адміністративно-правові норми. Реалізація зазначеного принципу формування й функціонування норм адміністративного права України сприяє дійсному забезпеченню прав і свобод громадян, встановленню мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади, витісненню й обмеженню сфери дії відомчих нормативних актів. Верховенство закону виражається насамперед у врегулюванні його положеннями визначальних сторін виконавчої діяльності Української держави. В останні роки Верховна Рада України прийняла низку адміністративно-правових законів, якими визначено важливі питання виконавчої влади. Однак такий розвиток адміністративного права України поки що не став провідною тенденцією. Багато досить важливих сторін діяльності органів виконавчої влади ще й сьогодні закріплюють підзаконними нормативно-правовими актами, що не завжди відповідають вимогам часу, не повною мірою сприяють забезпеченню прав і свобод громадянина, принципу верховенства закону.

Верховенство адміністративно-правового закону виявляється в тому, що він прийнятий з дотриманням усіх необхідних процедур, має вищу юридичну силу й не може бути скасований чи призупинений жодним підзаконним актом. При розходженні останнього із законом повинен діяти закон, а підзаконний акт приводять відповідно до нього або скасовують. На превеликий жаль, цю одну з основоположних вимог повністю ще не виконують і не забезпечують. У чинному адміністративному законодавстві України діє чимало підзаконних актів, які не відповідають положенням законів, а часто навіть прямо їм суперечать.

3. Принцип наявності власного підґрунтя формування й розвитку. Розвиток адміністративного права України має здійснюватися на підставі Конституції та шляхом прийняття відповідного кодифікаційного законодавчого акта (актів). Його відсутність у системі чинного законодавства знижує ефективність діяльності виконавчої влади, не дозволяє створити струнку, логічно завершену систему адміністративного права.

4. *Принцип спеціалізації.* Сутність спеціалізації як одного з принципів формування й розвитку адміністративного права України полягає в тому, що в ньому ніби має відбуватися «поділ праці», в результаті якого закон усе більше буде диференціюватися й поділятися на певні види. Такий поділ, з одного боку, сприятиме економії законодавчого матеріалу, а з іншого — забезпечуватиме необхідну якість регулювання тих чи інших сторін виконавчої влади в державі.

5. *Принцип відповідності адміністративного права України положенням міжнародно-правових актів.* Реалізація цього виключно вагомого принципу дозволить створити соціально справедливе адміністративне право, позбутися ще наявних у ньому необґрунтованих заборон і обмежень. Характерно, що останнім часом уже зроблено певні кроки щодо перегляду й приведення норм адміністративного права України відповідно до положень загальної декларації прав людини, інших міжнародно-правових актів (наприклад, Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.¹). Однак цю роботу належить суттєво розширити, прийняти низку інших адміністративно-правових законів, які б відповідали певним положенням міжнародно-правових договорів, конвенцій, угод, учасницею яких є Україна.

Переходячи до визначення видів і стислої характеристики змісту *зовнішніх принципів* формування й функціонування адміністративного права, зазначимо, що для створення теоретичних засад сучасного адміністративного права України доцільно виходити з положення теорії права про їх поділ на *загально-соціальні та спеціально-галузеві*². Це дозволяє повніше й адекватніше розглянути сутність адміністративного права України, розкрити його характерні риси. Сутність і систему загально-соціальних принципів розглядає наука теорії держави та права, філософія, соціологія та ін.

Спеціально-галузеві принципи взаємопов'язані з принципами виконавчої діяльності Української держави. *Принципи виконавчої діяльності* — це потенційна основа формування галузевих принципів адміністративного права. Разом з тим, не-

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

² Колодій А. М. Принципи права України. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 208 с.

обхідно відзначити, що в нормах адміністративного права принципи виконавчої діяльності виступають у зміненому вигляді, набуваючи форми конкретних загальнообов'язкових вимог.

Галузеві принципи адміністративного права поділяють на основні принципи та принципи формування й функціонування його відповідних частин (інститутів).

Спираючись на досягнення юридичної науки, аналіз чинного адміністративного законодавства України й практики його застосування, можна зробити висновок, що основні принципи формуються у площині *взаємовідносин* між суспільством і органами виконавчої влади. Вони виступають безпосереднім засобом реалізації *загальних принципів демократизму, гуманізму, соціальної справедливості, законності тощо* й повніше розкривають природу формування та функціонування адміністративного права України, підкреслюють його місце і роль у правовій системі. До основних принципів регулювання взаємовідносин суспільства й органів виконавчої влади можна віднести:

- служіння органів виконавчої влади та їх апарату суспільству й людині;
- обмеженість втручання органів виконавчої влади в громадянське й особисте життя людини;
- повнота прав і свобод громадян у адміністративно-правовій сфері;
- взаємна відповідальність;
- визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади;
- оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів самоврядування. Зазначені принципи мають пріоритетне галузеве значення і характеризуються певним змістом.

1. *Служіння державної адміністрації суспільству й людині.* Цей принцип відбиває головне, найсуттєвіше в адміністративному праві України, відзначає його основне соціальне призначення, систему визначальних цілей.

Усі норми адміністративного права мають виходити з того, що суспільні інтереси реалізуються через права й законні потреби окремих соціальних груп і громадян. Служити суспільству — значить, служити людині.

Якщо інтереси окремих громадян не повною мірою співпадають із цілями розвитку суспільства, то адміністративне пра-

во України покликано забезпечити пріоритет всенародних інтересів. Однак робити це потрібно так, щоб особисті потреби не ігнорувалися, а максимально враховувалися й задовольнялися без порушення чинних законів. Справедливе, соціально-спрямоване адміністративне право не сумісне з будь-яким відхиленням від закону, принципів гуманізму й демократії.

В узагальненому вигляді цей принцип виражено в низці законів України, де на апарат виконавчої влади прямо покладають відповідні обов'язки. Так, на державу, тобто на її відповідні органи, покладено, зокрема, обов'язок забезпечувати громадянам захист їх екологічних інтересів як споживачів, надавати можливості вільного вибору продукції, а на виробників і продавців останньої — отримання знань і кваліфікації, необхідних для прийняття самостійних рішень у придбанні й використанні продукції відповідно до вимог ст. 4 Закону України «Про захист прав споживачів»¹. Згідно зі ст. 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»² держава захищає права й законні інтереси релігійних організацій, сприяє встановленню відносин взаємної світоглядної терпимості й поваги між громадянами тієї чи іншої віри.

2. *Обмеженість втручання адміністрації в громадянське й особисте життя людини.* Сутність цього принципу полягає в закономірному встановленні тієї межі, до якої втручання органів державної виконавчої влади у відповідну діяльність продиктовано в існуючих історичних умовах інтересами народу України, після чого це втручання не є необхідним, оскільки воно сковує дію механізмів соціальної регуляції, порушує нормальні процеси, що відбуваються в громадському суспільстві, й знижує ефективність виконавчої влади.

Цей принцип організації і функціонування адміністративного права України знаходить реалізацію, наприклад, у положеннях Закону України «Про міліцію»³, які визначають умови й порядок застосування заходів державного примусу, спеціальних засобів і зброї.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 1. — Ст. 1 (з наст. змін. та доп.).

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 26. — Ст. 283 (з наст. змін. та доп.).

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 4. — Ст. 21 (з наст. змін. та доп.).

3. *Повнота прав і свобод громадян у адміністративно-правовій сфері.* Даний принцип означає надання громадянам максимально широкого кола відповідних прав і свобод.

У сучасних умовах повнота прав і свобод громадян у адміністративно-правовій сфері має викликати до життя справді новий рівень і захищеність їх інтересів. Законотворчій адміністративно-правовій практиці належить йти шляхом подальшої деталізації конституційних прав і свобод громадян, створення спеціальних законів, що регулюють відносини громадян і відповідних державних органів, механізм забезпечення наданих прав і свобод.

Інший аспект реалізації цього принципу полягає в тому, що громадянин на свій розсуд вправі звертатися до будь-якого органу виконавчої влади, а останній зобов'язаний дати йому вичерпну відповідь. Отже, норми адміністративного права України повинні закріплювати відповідні обов'язки органів державної виконавчої влади.

4. *Принцип взаємної відповідальності* розкриває залежність між апаратом державної виконавчої влади, його державними службовцями та особистістю. Демократична держава не може існувати без чітких і конкретних заходів юридичної відповідальності державних службовців. За кожною невиконаною справою (нерозв'язаним питанням) стоїть конкретний службовець або група осіб, і без їх реальної відповідальності не можна розраховувати на підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади.

На сьогодні значення дисципліни й особистої відповідальності службовців значно зростає. Недотримання ними встановлених вимог і правил обертається для суспільства й людини не тільки матеріальною шкодою, а й серйозними соціальними та моральними збитками.

До службовців апарату державної виконавчої влади в передбачених законом випадках мають застосовувати дисциплінарну, адміністративну, матеріальну та кримінальну відповідальність, а також заходи громадського впливу.

Стосовно громадян, то вони також зобов'язані відповідати перед суспільством і державою. Громадян, які порушують встановлені правила поведінки, притягають до адміністративної

відповідальності, до них також застосовують різні заходи адміністративного припинення та заходи адміністративно-попереджувального характеру.

5. *Визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади.* Реалізація зазначеного принципу забезпечується тим, що адміністративне право України покликано встановити мінімально необхідні повноваження органів державної виконавчої влади, а не максимально посилені.

За сучасних умов виконавча діяльність Української держави має, по-перше, обмежуватися загальним управлінням, а по-друге, односторонньо владні рішення в усіх можливих випадках повинні змінюватися або поєднуватися з договірними формами взаємовідносин між органами державної виконавчої влади й членами суспільства.

Надзвичайно важлива роль цього принципу полягає в тому, що він зобов'язує законодавця обмежувати владні повноваження органів державної виконавчої влади мінімумом, об'єктивно необхідним для визначення та розв'язання, переважно, перспективних питань державного управління.

6. *Оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування.* Сутність цього принципу — в наданні органам місцевого самоврядування максимально можливої свободи, в закріпленні за ними, наприклад, права оспорювати рішення, прийняті органами державної виконавчої влади, в тому числі в суді, брати безпосередню участь у здійсненні державної політики (ініціатива в нормотворенні, пропозиції, подання тощо).

Реалізація цього принципу оберігає суспільство та його членів від різних деформацій у діяльності апарату державної виконавчої влади, що знайшло своє відбиття, зокрема, в Законі України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР¹, положення якого суттєво розширили межі діяльності місцевого самоврядування, наділили його органи необхідним обсягом повноважень.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170. (з наст. змін. та доп.).

§ 4. Система адміністративного права

Система адміністративного права — це сукупність адміністративно-правових норм та інститутів, об'єднаних єдиним предметом і методом, принципами й цілями та розташованих у певній логічній послідовності. Вона складається з двох частин: загальної і особливої.

Норми загальної частини адміністративного права мають універсальний характер і розраховані на застосування в усіх галузях і сферах функціонування органів виконавчої влади, інших уповноважених здійснювати управлінську діяльність суб'єктів. Ці норми закріплюють принципи здійснення державного управління; правове становище суб'єктів адміністративного права; форми й методи управлінської діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування; спеціальні адміністративно-правові режими; засоби забезпечення законності й дисципліни в сфері управління, а також регламентують адміністративний процес і відповідальність за адміністративним правом.

Особливу частину адміністративного права складають норми, призначені для регулювання відносин, що виникають у окремих галузях управління. Ця частина об'єднує: 1) адміністративно-правові засади організації матеріального виробництва (управління народним господарством), 2) соціально-культурного та 3) адміністративно-політичного будівництва. Зазначені норми спрямовано на впорядкування суспільних відносин у певних сферах. Так, за допомогою норм першої групи регламентують відносини у сферах економіки, сільського господарства, будівництва та житлово-комунального господарства, комунікацій, використання й охорони природних ресурсів, торгівлі, фінансів тощо. Відносини у сферах освіти, науки, охорони здоров'я, культури, соціального захисту населення регулюють норми другої групи. Норми третьої групи спрямовано на регламентацію відносин у сферах оборони, національної безпеки, внутрішніх справ, юстиції, закордонних справ.

Приписи загальної і особливої частин взаємозалежні й представляють єдине ціле — систему адміністративного права. Це підтверджує той факт, що норми загальної частини застосовують до всіх інститутів особливої частини. Наприклад, загальні

правила, що регулюють порядок підготовки, видання, набрання чинності й дію правових актів управління реалізуються в усіх галузях (сферах) управління з урахуванням їх специфіки.

§ 5. Наука адміністративного права

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

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

У перші роки радянської влади адміністративним правом займалися вчені-адміністративісти, наукові погляди та позиції яких формувалися в дореволюційний час, коли практика державного управління й нормативна база його регулювання ще тільки склалися. Це ускладнювало їх наукову розробку.

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

Протягом 1922—1929 рр. В. Кобалевський і О. Євтихiev опублікували низку наукових робіт. У 1925—1929 рр. у Харкові вийшли їх підручники з радянського адміністративного права. Інформацію про розвиток науки адміністративного права подавали й у часописах, наприклад, «Адміністративний вісник», «Революція права» тощо.

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 та кадрову кризи. Але слід ураховувати й об'єктивні чинники: до 1936 р. управління у нас не було чітко відмежоване від інших форм державної діяльності — ні за Конституцією, ні фактично. Виконкоми в період між з'їздами рад мали владу й 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 в 1936 р. Конституції СРСР. У ній чітко визначалися органи державного управління, форми їх діяльності, в деяких статтях розкривався зміст їх виконавчої і розпорядчої діяльності, встановлювався підзаконний характер усіх актів управління, закріплювалися організація й повноваження місцевих органів галузевого управління, основи адміністративно-правового статусу громадян.

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

У 1940 р. було видано підручник із 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 й адміністративного законодавства розроблялися проблеми, обумовлені умовами воєнного часу.

У післявоєнний період значний внесок у розвиток науки адміністративного права зробили вчені О. Луньов, М. Студенікін, Ю. Козлов, В. Манохін, О. Альохін, В. Власов, Ц. Ямпольська, О. Якуба, Р. Павловський, Г. Петров, Д. Бахрах та ін.

У їх працях було висвітлено питання про сутність державного управління, особливості адміністративно-правових відносин, їх суб'єктів, державну службу, вдосконалення діяльності виконавчо-розпорядчих органів, зміцнення законності й державної дисципліни. Головними для вчених-адміністративістів були проблеми вдосконалення системи органів управління, чіткого розмежування компетенції між ними, підвищення відповідальності кожного органу й посадової особи за доручену справу, розширення прав громадян і посилення їх гарантій тощо.

Після війни увагу вчених було зосереджено 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. Було прийнято Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення, КпАП, Основи законодавства України про культуру та інші акти.

В Україні адміністративне право викладали як до, так і після 1917 р. У навчальному плані 1921—1922 рр. Харківського інституту народного господарства на юридичному факультеті його читали за спеціальністю «Адміністративісти» як одну з головних дисциплін.

У розвиток адміністративного права в Україні суттєвий внесок зробили І. Пахомов, А. Ключниченко, О. Бандурка, В. Опришко, І. Голосніченко, Л. Коваль, В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Цветков, А. Селіванов, С. Ківалов, Є. Кубко, Є. Додін, В. Колпаков, А. Комзюк та ін., а також професори Харківського юридичного інституту О. Якуба, Р. Павловський, М. Тищенко, В. Гаращук, які брали участь у підготовці законодавства стосовно забезпечення та реалізації прав громадян, про адміністративні правопорушення, наукових розробках проблем державного управління, діяльності місцевих органів державного управління, контролю в сфері державного управління, адміністративної відповідальності, адміністративного процесу. В 1975 р. О. Якуба видала підручник «Радянське адміністративне право (Загальна частина)». У 1986 р. за редакцією Р. Павловського вийшов підручник «Радянське адміністративне право». За участю викладачів кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого в 2000 р. видано підручник «Адміністративне право України».

ГЛАВА 3

Адміністративно-правові норми

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

Адміністративно-правові норми — встановлені, ратифіковані або санкціоновані державою, забезпечені при необхідності її примусовою силою, загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, які надають учасникам суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права, юридичні права й покладають на них юридичні обов'язки. Цим нормам властиві риси, притаманні нормам інших галузей права. Так, їх встановлює, ратифікує чи санкціонує держава; вони визначають і закріплюють права та обов'язки суб'єктів права; є загальнообов'язковими й формально визначеними правилами поведінки; можуть бути забезпечені примусовою силою держави; закріплюються в актах, які видають компетентні державні органи.

Разом з тим, адміністративно-правові норми характеризуються певними особливостями, які дозволяють вирізнити їх серед норм інших галузей права.

По-перше, предмет їх регулювання — суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, уповноважених на здійснення функцій публічного управління. Причому зазначені відносини потребують такої регламентації, яка, з одного боку, забезпечить ефективність діяльності суб'єктів управління, а з іншого — створить умови для реалізації об'єктами управління своїх прав і надасть можливості останнім протистояти зловживанням з боку владних структур.

По-друге, в адміністративно-правових нормах відбивається метод адміністративного права, тому в більшості випадків такі норми мають імперативний характер. Вони визначають, які дії можуть вчиняти учасники регламентованих ними відносин (містять дозволи), від яких слід утриматися (встановлюють заборони), які вчиняти необхідно (фіксують приписи). Правила поведінки, встановлені адміністративно-правовими

нормами, мають виконувати як представники влади, так і підвладні фізичні та юридичні особи. Адже невиконання правових приписів може зумовити застосування до будь-якої зі сторін примусових заходів з боку держави.

По-третє, адміністративно-правові норми нерідко встановлюють у процесі реалізації виконавчої влади й безпосередньо її суб'єкти. Наявність наведеної риси обумовлено тим, що виконавчу владу здійснюють з метою втілення в життя нормативних положень, зафіксованих, насамперед, у Конституції і законах України. Органи, що представляють зазначену гілку влади, вповноважено приймати акти, в яких деталізуються й конкретизуються законодавчі положення, формулюються загальнообов'язкові правила поведінки, придатні для регламентації відносин, що складають предмет адміністративного права.

По-четверте, характер відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами, визначає їх структуру.

Класична модель правової норми передбачає обов'язкову наявність трьох взаємопов'язаних частин: гіпотези, диспозиції і санкції. Нагадаємо, що гіпотеза вказує на фактичні умови, за яких діє норма права. У диспозиції формулюється саме правило поведінки. Санкція містить вказівку на примусові заходи, що підлягають застосуванню в разі порушення встановленого правила.

Більшість адміністративно-правових норм фіксують права й обов'язки, форми та методи діяльності владних суб'єктів адміністративного права. Специфіка таких норм полягає в тому, що вони часто містять лише правило поведінки — диспозицію, характерною ознакою якої є імперативність. Адже зафіксоване цією нормою правило не може бути змінено за згодою сторін.

Санкцію адміністративно-правової норми не завжди виражено в змісті того акта, що містить правило поведінки. Крім того, досить часто правило, забезпечене примусовою силою держави, формулюється в підзаконному акті, а відповідальність за його порушення завжди визначає закон. Наприклад, Правила дорожнього руху затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р.¹, а відповідальність за їх порушення встановлено Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Адміністративно-правові норми поділяють на види за різними критеріями.

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2001. — № 41. — Ст. 1852.

За *змістом* можна виділити групи адміністративно-правових норм, що: 1) фіксують права й обов'язки громадян як суб'єктів адміністративного права; 2) закріплюють порядок утворення та правове становище владних суб'єктів зазначеної галузі права; 3) встановлюють порядок проходження державної служби, права й обов'язки державних службовців; 4) визначають форми та методи управлінської діяльності; 5) встановлюють способи і порядок забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні; 6) окреслюють адміністративно-правові засади організації матеріального виробництва, соціально-культурного й адміністративно-політичного будівництва.

За *цільовим призначенням* серед адміністративно-правових норм вирізняють регулятивні, які фіксують права й обов'язки суб'єктів адміністративного права, та охоронні, які спрямовано на регламентацію примусових заходів, що застосовують до порушників загальнообов'язкових правил.

За *методом впливу на суб'єктів адміністративного права* розрізняють: зобов'язуючі (встановлюють обов'язок здійснити позитивні дії); забороняючі (фіксують обов'язок утриматися від певних дій); уповноважуючі (надають право на здійснення тих чи інших позитивних дій); рекомендаційні (містять поради щодо раціональних дій) і стимулюючі (містять інформацію про заохочення діяльності, яку вважають корисною).

За *галузевою належністю* адміністративно-правові норми поділяють на матеріальні (визначають права й обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин) і процесуальні (фіксують порядок, процедури реалізації прав та здійснення обов'язків).

За *межами дії* розрізняють загальнообов'язкові адміністративно-правові норми, які діють на всій території України чи на певних її територіях, і такі, що діють у системі органів державного управління (загальні, відомчі, міжвідомчі, локальні).

За *порядком дії у часі* можна вирізнити строкові адміністративно-правові норми (час дії визначений) і такі, час дії яких не визначений.

За *колом фізичних осіб* адміністративно-правові норми поділяють на такі, що встановлюють правила для всіх громадян, або такі, що адресуються окремим групам осіб.

Адміністративно-правові норми можуть бути реалізовані шляхом виконання, дотримання, використання чи застосування.

Виконання полягає в активних діях суб'єкта адміністративного права, спрямованих на здійснення приписів норми.

Дотримання характеризується пасивною поведінкою суб'єкта, який не вчиняє заборонені дії.

Під час використання суб'єкт сам вирішує, чи необхідно йому скористатися зафіксованим у нормі правом.

Застосування адміністративно-правових норм є основною формою діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, уповноважених на виконання функцій публічного управління, оскільки результатом такої діяльності є прийняття цими органами індивідуальних юридично-владних рішень, тобто здійснення безпосереднього керуючого впливу на розвиток конкретних правових відносин.

§ 2. Джерела адміністративного права

Джерелами адміністративного права є прийняті уповноваженими органами акти правотворчості, які цілком складаються з адміністративно-правових норм чи містять хоча б одну з таких норм.

Особливістю адміністративного права є різноманітність і значна кількість його джерел. Це обумовлено тим, що нормами зазначеної галузі регламентується широке коло суспільних відносин. Разом з тим, джерела адміністративного права складають систему логічно й послідовно розміщених актів, оскільки всі вони співпорядковані. Співпорядкування джерел виражається в наступному: 1) всі вони ґрунтуються на нормах Конституції і законів України, які мають вищу юридичну силу; 2) джерела — нормативні акти органів виконавчої влади усіх ланок слугують юридичною базою для джерел — нормативних актів, які приймають нижчі органи виконавчої влади; 3) джерела — нормативні акти вищих органів виконавчої влади характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти нижчих органів; 4) джерела — нормативні акти галузевого (відомчого) характеру ґрунтуються на джерелах загального характеру.

Система джерел адміністративного права складається з таких актів правотворчості.

1. Конституція України.

2. Міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надає Верховною Радою України (наприклад, Угода між Урядом

України та Урядом Російської Федерації про уникнення подвійного оподаткування доходів і майна та попередження ухилень від сплати податків, підписана 8 лютого 1995 р. і ратифікована Законом України від 6 жовтня 1995 р.).

3. Акти України, що мають силу закону. Це: а) закони України (наприклад, Закон «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р.¹); б) кодекси, а також інші кодифіковані акти (наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення); в) Декрети Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі Закону «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 р.² (наприклад, Декрет Кабінету Міністрів «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19 лютого 1993 р.³).

4. Постанови Верховної Ради України (наприклад, Постанова Верховної Ради «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження» від 26 червня 1992 р.⁴).

5. Укази та розпорядження Президента України (наприклад, Указ Президента «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р.⁵).

6. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку організації та проведення гастрольних заходів» від 15 січня 2004 р.⁶).

7. Нормативні накази керівників центральних органів виконавчої влади (наприклад, Наказ Міністра внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок продовження терміну перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства» від 1 грудня 2003 р.⁷).

8. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій.

9. Рішення органів місцевого самоврядування, що містять адміністративно-правові норми (наприклад, такі, що прийня-

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

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 2. — Ст. 6.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 17. — Ст. 184.

⁴ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 37. — Ст. 545.

⁵ Див.: Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 2434.

⁶ Див.: Офіційний вісник України. — 2004. — № 22. — Ст. 55.

⁷ Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 52. — Ст. 2884.

то на підставі ч. 1 ст. 5 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

До джерел адміністративного права можуть бути віднесені рішення Конституційного Суду України, оскільки в результаті діяльності цього органу можуть тлумачитися або визнаватися такими, що не відповідають Конституції України (фактично скасовуватися), окремі адміністративно-правові норми (наприклад, питання щодо тлумачення й конституційності норм Кодексу України про адміністративні правопорушення розглядаються в Рішенні Конституційного Суду України по справі за зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень ст. 59 Конституції України, ст. 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 16 листопада 2000 р.¹).

Конституція України як джерело адміністративного права забезпечує діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування й, разом з тим, визначає способи захисту прав громадян від зловживань з боку владних структур. Так, у Основному Законі окреслено систему органів виконавчої влади, їх найважливіші повноваження, організацію діяльності, зовнішні форми правових актів тощо. Поряд з цими положеннями в Конституції містяться норми, що встановлюють адміністративно-правовий статус громадян, обов'язки й відповідальність представників влади, а також фіксують форми контролю за діяльністю органів і посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Щодо законів України як джерел адміністративного права, виходячи зі змісту ст. 92 Конституції, виключно такими актами можуть визначатися права й обов'язки громадян, гарантії зазначених прав, засади утворення об'єднань громадян, організація та діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, засади місцевого самоврядування тощо.

Таким чином, у системі джерел адміністративного права Конституція та закони України відіграють провідну роль, оскільки, маючи вищу юридичну силу, вони є базою для появи нових джерел зазначеної галузі права.

¹ Див.: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

§ 3. Систематизація адміністративного права

Різноманітні адміністративно-правові норми містяться в численних, прийнятих у різний час нормативних актах. Увесь цей нормативний матеріал потребує певної систематизації. Під **систематизацією** розуміють *впорядкування й удосконалення чинного законодавства та іншого нормативно-правового матеріалу шляхом його оброблення й викладення за певною системою у вигляді збірників (довідників) актів (предметних, системно-предметних, хронологічних тощо) чи у формі зведених (зібраних) кодифікованих актів.*

Систематизації в праві досягають двома різноплановими способами: 1) кодифікацією права та 2) інкорпорацією чинних нормативно-правових актів.

Кодифікація — це вид правотворчості, предметом упорядкування якого є не нормативно-правові акти, а безпосередньо юридичні норми.

Кодифікація як напрям систематизації адміністративного права здійснюють шляхом: а) об'єднання в єдиному акті адміністративно-правових норм, що містяться в різних нормативних документах, однак належать до одного правового інституту; б) вдосконалення змісту цих норм; в) усунення застарілих норм; г) заповнення прогалин у адміністративно-правовому регулюванні. Результатом застосування цього способу систематизації завжди виступають нові комплексні (єдині, юридично та логічно завершені, узгоджені всередині й за змістом) акти (як правило, кодекси). Кодифікація має офіційний характер, оскільки її здійснюють тільки державні органи, що мають відповідну компетенцію.

На відміну від норм деяких галузей права, об'єднати всі норми адміністративного права в одному чи навіть у декількох комплексних (кодифікованих) актах неможливо з об'єктивних причин. Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин. Його норми містяться в численних актах різної юридичної сили. Крім того, нормотворчість в управлінській сфері характеризується високим рівнем динамічності, частим виникненням нових норм, що ускладнює зміст і структуру правового матеріалу й обмежує можливість його кодифікації. У

зв'язку з цим упорядкування адміністративного права можуть здійснювати шляхом видання кодифікованих актів за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання.

Згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні планується здійснювати систематизацію адміністративного права, насамперед, шляхом його кодифікації. Концепцією передбачено, що першим результатом використання саме цього способу систематизації повинно стати прийняття Кодексу про адміністративні проступки, Кодексу загальних правил поведінки державних службовців, Адміністративно-процесуального кодексу та Адміністративно-процедурного (процедурального) кодексу¹. Причому норми двох останніх документів регулюватимуть відносини, пов'язані з оскарженням фізичними та юридичними особами незаконних рішень, дій чи бездіяльності владних суб'єктів, що свідчить про становлення нового адміністративного права, орієнтованого на забезпечення реалізації і захист прав громадян.

Інкорпорація — це впорядкування чинних нормативно-правових актів шляхом їх розміщення за відповідною системою в єдиних збірниках або інших виданнях. Такий спосіб систематизації передбачає тільки об'єднання нормативних документів без обробки норм, що в них містяться, а тому його можуть здійснювати як компетентні органи за дорученням суб'єктів правотворчості, так і фізичні чи юридичні особи за власною ініціативою. Результатом інкорпорації є видання хронологічних, системно-предметних або предметних збірників, використання яких полегшить пошук нормативного матеріалу.

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

ГЛАВА 4

Адміністративно-правові відносини

§ 1. *Поняття й 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 здійснюють за допомогою адміністративно-правових норм і таким чином перетворюють їх у адміністративно-правові відносини.

Адміністративно-правові відносини — *це суспільні відносини в 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 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 і 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 правосдатності та дієздатності.

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

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

Адміністративна правоздатність державних органів, державних і недержавних організацій виникає, здебільшого, 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 й припиняється з їх смертю. Адміністративна правоздатність є основою адміністративної дієздатності.

Адміністративна дієздатність — *це здатність своїми діями набувати та реалізовувати права й обов'язки в сфері управління*.

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

культурні та духовні цінності, здоров'я, моральність, тобто чинники нематеріальні.

Підставою виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин є юридичні факти. 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 й розпорядження Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів тощо. Для державного управління найхарактерніші 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 зумовлює 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 явища, що не залежать від волі людей, але зумовлюють певні правові наслідки. Наприклад, до подій належать стихійні лиха (повені, землетруси, пожежі, епідемії, епізоотії тощо).

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

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

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

3) адміністративно-правові відносини — це особливий зв'язок між їх учасниками, один із яких за даних обставин має право вимагати від іншого такої поведінки, яку передбачено 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, згода іншої сторони не є обов'язковою умовою для їх виникнення;

6) порушення однією зі 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 реалізовувати на засадах як влади й 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 властива досить широкому колу адміністративних правовідносин;

8) санкції, що застосовують до сторін адміністративно-правових відносин за порушення ними своїх прав і обов'язків, — це, як правило, заходи адміністративного примусу, адміністративної та дисциплінарної відповідальності, може настати також матеріальна або кримінальна відповідальність;

9) спори, що виникають між сторонами адміністративно-правових відносин, вирішують як у адміністративному, так і в судовому порядку. Більшість адміністративно-правових спорів вирішують 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-правовим відносинам притаманні дві найважливіші ознаки: 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 із реалізацією позитивних завдань виконавчої влади. Основою для виникнення таких правовідносин може бути, наприклад, постановою Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної державної автоматизованої паспортної системи» від 2 серпня 1996 р., якою започатковано організаційну роботу, пов'язану зі створенням єдиної державної автоматизованої паспортної системи.

Охоронні правовідносини пов'язані з регулюванням правохоронної діяльності 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 11 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.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 й громадянами.

За характером дії 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 отриманням 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 й обов'язки суб'єктів правовідносин).

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

Вертикальні адміністративно-правові відносини — це відносини субординаційного характеру. Вони мають місце там, де одна сторона підпорядкована іншій. Це взаємовідносини, які

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

існують між органами виконавчої влади, що стоять вище відносно органів, які стоять нижче (наприклад, відносини Міністерства освіти і науки України з управлінням освіти обласної державної адміністрації). Вертикальні адміністративно-правові відносини наявні й тоді, коли одна зі 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 найвиразніше виявляється основний метод адміністративно-правового регулювання — метод владної підпорядкованості щодо учасників адміністративних правовідносин. Але адміністративно-правові відносини, як уже було зазначено, не завжди є відносинами, що будуються за методом влади й підпорядкування. Ці відносини виникають і діють на засадах як влади й підпорядкування, так і рівності сторін. У 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 й громадянином у зв'язку з призначенням пенсії, розглядом заяви, скарги тощо).

Захист адміністративно-правових відносин здійснюють у адміністративному та судовому порядку. Спори розглядають і вирішують у більшості випадків у 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 законодавством України, а права і свободи людини й 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 й свободами інших учасників правових відносин, виходячи з пріоритету загальнолюдських цінностей. Людину, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку визнають в Україні найвищою соціальною цінністю. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції України).

Найчастіше особа вступає у відносини з державою в сфері виконавчої влади, де практично реалізуються надані їй Конституцією та законами України права й свободи. Для реалізації деяких прав, свобод і виконання обов'язків важливе значення має громадянство — постійний правовий зв'язок особи та Української держави, що виявляється в їх взаємних правах і 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 в багатьох випадках чітко розмежовує статус громадянина й особи, не ототожнює їх. Грома-

дянин України має ширший обсяг прав і обов'язків, ніж особа, яка не пов'язана відносинами громадянства з державою, в тому числі й у сфері захисту (недопустимість видачі громадянина України іноземній державі, захист прав громадян за кордоном тощо).

Адміністративно-правовий статус громадянина України є складовою частиною його загального статусу, встановленого Конституцією України, Законом України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р.¹ та іншими законодавчими актами України.

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

Правовий статус громадянина включає:

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

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

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

До основних прав, крім невід'ємних (на життя, здоров'я, честь, гідність тощо), 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 і обов'язків у різних галузях управління складають права на підприємництво та створення підприємств, на землю, на освіту, на користування досягненнями культури тощо.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 13. — Ст. 65.

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

Адміністративно-правовий статус громадянина України встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності, яку становлять адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність.

Адміністративна правоздатність — це визнана законом за громадянином фактична можливість бути суб'єктом адміністративного права, мати права й обов'язки адміністративно-правового характеру. Адміністративна правоздатність виникає з моменту народження людини. Її обсяг встановлюють і змінюють 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 відмовитися добровільно (оскільки така відмова не має юридичної сили). Правоздатність людини утворює юридичне поняття особи й 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 й обов'язки.

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

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

Обсяг конкретних суб'єктивних прав і обов'язків громадянина пов'язаний з перебігом часу, зміною життєвих умов. Реалізацію прав і виконання обов'язків забезпечує держава через їх юридичне оформлення, а також відповідальність 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).

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 належність до них тощо;

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

3) на права, які захищають: в адміністративному порядку (адміністративна скарга, адміністративно-юрисдикційне провадження), судовому порядку (скарга, позов), громадянин особисто (необхідна оборона).

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

Обов'язки громадян у сфері державного управління можна поділити на дві групи.

Перша група — це так звані *абсолютні обов'язки*, які не залежать від конкретних обставин і впливають 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 й 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 в деяких випадках — неправомірних дій, спрямованих на придбання будь-яких прав чи їх збереження. Такі обов'язки не є постійними — права абітурієнта, власника транспортних засобів, читача бібліотеки тощо. 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. Конкретний обсяг обов'язків регулюється багатьма нормативними актами адміністративно-правового характеру, в тому числі статутами, положеннями, кваліфікаційними характеристиками. Невиконання їх обумовлює застосування до винних громадян юридичної відповідальності.

§ 3. Звернення громадян

Відповідно до ст. 40 Конституції України всі 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 й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

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

Питання практичної реалізації права на звернення врегульовано Законом України «Про звернення громадян»¹. Забезпечуючи громадянам України можливість на звернення, цей За-

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

кон деталізує та розвиває конституційні положення, надаючи громадянам право звертатися не тільки в органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а й у об'єднання громадян, установи, організації, незалежно від форм власності, на підприємства, в засоби масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних і особистих прав та законних інтересів чи їх порушення.

Звернення громадян стосуються різних напрямів діяльності суспільства й держави, але, здебільшого, 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 відбивають стан справ у відповідній сфері діяльності й несуть у собі інформацію, яка направляється в державні органи чи органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, на підприємства, в установи, організації.

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 й громадянина, державного та господарського будівництва, управління різними галузями й сферами економіки, соціально-культурного будівництва і адміністративно-політичної діяльності. Взагалі 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 переважно спрямовані на вдосконалення різних сторін діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. У скаргах обов'язковим елементом передбачено вказівку 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 й органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин і умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави й суспільства.

Заява (клопотання) — звернення громадян із 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 звернення 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.

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

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

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

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

Звернення адресують суб'єктам, до повноважень яких належить розв'язання 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 повинен підписати заявник (заявники) із зазначенням дати. При недотриманні цих вимог звернення повертають заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження (ст. 5).

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

Якщо порушені в зверненні питання не входять до повноважень відповідних суб'єктів, його в термін не більше п'яти днів пересилають за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляють заявника (ст. 7).

Заборонено розголошувати відомості, що містяться в зверненнях. Анонімні звернення не розглядаються. Не розглядає повторні звернення один і той же орган від одного й того ж громадянина з одного й 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).

Про наслідки розгляду звернень повідомляють заявників. Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводять 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 розглядають перші керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто (ст. 15).

Скарги подають у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду згідно з чинним законодавством. У 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 вирішують у судовому порядку (ст. 16).

Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скаргу в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подано іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність. У інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб скаргу подають їх законні представники.

До скарги додають наявні в громадянина рішення або копії рішень, якщо громадянин раніше звертався за розв'язанням порушених ним питань, а також інші документи, які після розгляду скарги громадянину повертають.

Пропущений з поважної причини термін подання скарги може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу (ст. 17).

Права громадянина під час розгляду заяви чи скарги та обов'язки суб'єктів, що їх розглядають, закріплені відповідно у статтях 18 і 19 Закону. Звернення громадян розглядають 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;

- знайомитися з матеріалами перевірки;

- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;

- бути присутнім під час розгляду заяви чи скарги;

- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження в установленому 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 й 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 й 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 із заявою чи скаргою рішень;

- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги й суть прийнятого рішення;

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

Звернення розглядають і вирішують у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, що не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін розв'язати порушені в 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).

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

Матеріальні збитки, завдані громадянинові в зв'язку з порушенням вимог закону під час розгляду 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, й втрачений за цей час заробіток. Спори з цього питання розглядають у судовому порядку.

Громадянинові на його вимогу й у порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи під час розгляду скарги. Розмір відшкодування моральних (немайнових) збитків у грошовому виразі визначає суд (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 ворожнечі 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 «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19 березня 1997 р.².

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

Дію Закону України «Про звернення громадян» не поширено на порядок розгляду заяв і скарг громадян, установлений кримінально-процесуальним, цивільним процесуальним і трудовим законодавством.

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

25 жовтня 1991 р. для України набув чинності Перший факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські й політичні права. Згідно зі ст. 1 цього протоколу Україна визнає компетенцію Комітету з прав людини, створеного на підставі частини IV цього Пакту, приймати й розглядати повідомлення від окремих осіб, які стверджують, що вони є жертвами порушень якогось із прав, викладених у Міжнародному пакті про громадянські та 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 іноземців і осіб без громадянства

Іноземці за своїм правовим статусом несуттєво відрізняються від осіб без громадянства. Обсяг прав і обов'язків цих суб'єктів вужчий, ніж у громадян України, але за загаль-

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1997. — № 16. — Ст. 86–89.

² Див.: Офіційний вісник України. — 1997. — № 12. — Том. 1. — Ст. 111.

ним правилом вони користуються тими ж правами й на них покладено ті ж обов'язки, що й на громадян України. Відмінності пов'язані з відсутністю громадянства в розглядуваної категорії осіб, яке є найважливішим компонентом адміністративно-правового статусу особи.

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

Адміністративно-правовий статус іноземців регламентовано Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 4 лютого 1994 р.¹, а також міжнародними угодами. Статус осіб, які не мають громадянства, але перебувають на території України, визначає законодавство України.

Для іноземних громадян і осіб без громадянства обов'язковими є норми Конституції та інших законів України, загальнообов'язкові правила стосовно 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 становлять групу виключних прав і обов'язків громадян України (виборче право, право мати паспорт громадянина України тощо).

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

При регулюванні правового статусу іноземців Україна виходить з принципу взаємності, що застосовується в стосунках з іншими державами. Адміністративно-правовий статус осіб, які мають дипломатичні привілеї, визначається, крім законодавства України, міжнародними правилами та міжнародними угодами України.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 23. — Ст. 161.

ГЛАВА 6

Органи виконавчої влади

§ 1. Ознаки та правове становище органів виконавчої влади

Згідно зі 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 в установлених 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 і адміністративно-політичним будівництвом. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний і політичний стан країни. Саме ці органи виступають основним суб'єктом адміністративного права.

В адміністративно-правовій науці під органом виконавчої влади визнають частину державного апарату (організацію), яка має власну структуру та штат службовців і в межах установленної компетенції здійснює від імені й за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя. Це поняття має найвагоміші ознаки органів виконавчої влади. Такі органи є державними й 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, 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 становить 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 і законів України, актів Пре-

зидента 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 наділено 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 розв'язує міністерство, визначається в положенні про відповідне міністерство; місцева державна адміністрація (обласна чи районна) — в Законі України «Про місцеві державні адміністрації»).

Кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою (штамп, бланки з офіційними найменуваннями тощо). Систему органів виконавчої влади, форми та методи їх діяльності визначають Конституція та закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та ін.

Діяльність цих органів має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, бо вони здійснюють свої функції на підставі й на виконання закону. Але, реалізуючи свою компетенцію, виконуючи положення законів і правових актів інших державних органів, органи виконавчої влади мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань і 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 (правохоронного) характеру.

Будучи частиною державного апарату, органи виконавчої влади мають власну внутрішню структуру й штат службовців. Організаційна структура державного апарату — це поділ цілого на організаційно відокремлені одиниці та мережа управлін-

ських зв'язків у ньому, особлива форма поділу й кооперації управлінської діяльності, стійка схема розподілу його завдань і 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 межах колективу даного органу поміж структурними підрозділами й службовцями розподілено повноваження та відповідальність за доручену справу, встановлено й розвиваються різні організаційно-правові зв'язки. Все це спрямовано 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 і взаємовідносинами між різними органами, складом службовців та порядком заміщення ними посад, формами й методами здійснення своїх юридично-владних повноважень.

Органи виконавчої влади суттєво відрізняються від підприємств, об'єднань, установ, організацій, у тому числі й державних. Головна відмінність органів виконавчої влади від підприємств, об'єднань, установ і організацій полягає в тому, що перші мають державно-владні повноваження, вони керують об'єктами, до числа яких входять і самі підприємства, об'єднання, установи, виступають від імені держави; а підприємства, об'єднання зайняті господарською діяльністю, установи — соціальним обслуговуванням, організації (будівельно-монтажні, житлово-експлуатаційні, шляхові тощо) будують чи експлуатують виробничі або інші об'єкти.

В органах виконавчої влади, починаючи з центральних і закінчуючи місцевими (районними), всі службовці (за винятком обслуговуючого персоналу, який тільки створює 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 частина працівників (більша) зайнята безпосередньо у виробничому процесі або

процесі соціального обслуговування, вони виробляють 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, 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 дозволяє 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 в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати за дорученням держави й покликана в порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом і адміністративно-політичною діяльністю.

§ 2. Види органів виконавчої влади

Органи виконавчої влади є численними та різноманітними, що обумовлено безпосередньою спрямованістю виконавчо-розпорядчої 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 кладуть різні

критерії. Найважливішими з них є територіальний масштаб діяльності, обсяг і характер компетенції, порядок розв'язання 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, у межах компетенції, визначеної Конституцією та 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 напрями, 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 й 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, Хар-

ківська 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, їх поділяють на: органи загальної компетенції, органи галузевої компетенції, органи спеціальної (функціональної) компетенції, органи предметної компетенції.

Органи загальної компетенції — це органи, які в межах відомчої їм території здійснюють державне управління та координацію всіх 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 й координацію діяльності органів галузевої і 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 й тим самим керують певною галуззю (Міністерство оборони, Міністерство освіти і науки, Державний комітет України по водному господарству тощо), а також місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Адміністративну реформу спрямовано на зміни в побудові системи міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади. Вона 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 в 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.

Залежно від порядку розв'язання підвідомчих питань, органи виконавчої влади поділяють 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 найважливіших питань створюють 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 та юридично оформленими. Основні питання, які віднесено до компетенції такого органу, обговорюють і розв'язують на засіданнях колективно. Для винесення рішення з обговорюваного питання необхідно мати кворум. Рішення в колегіальних органах найчастіше 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 і функцій державного управління. Колегіальність дозволяє правильно вирішувати найскладніші питання керівництва за участю фахівців, із використанням їх досвіду. Тому до колегіальних органів насампе-

ред належать: Кабінет Міністрів України та Рада міністрів АРК, а також деякі інші органи. Але й у цих органах колегіальність доповнюється єдиноначальністю керівників, які особисто розв'язують деякі оперативні організаційні питання діяльності очолюваного ними органу.

Залежно від предмета спрямованості компетенції, органи виконавчої влади поділяють на:

а) органи управління господарським виробництвом, економікою та сферою соціального обслуговування: промисловістю, сільським господарством, транспортом, зв'язком, внутрішньою торгівлею, житлово-комунальним господарством і 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 тощо.

Якщо брати за критерій класифікації становище та місце в системі органів виконавчої влади, то їх поділяють 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 її побудови

Численні та різноманітні органи виконавчої влади утворюють відповідну систему, ефективність діяльності якої залежить від ступеня впорядкованості, організованості, злагодженості в усіх ланках¹. У єдину систему їх об'єднує зміст діяльності —

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

виконавчо-розпорядчий і спільна основа заснування (утворення) — державна власність. Кожний орган виконавчої влади — від центрального до місцевого — виступає суб'єктом права державної власності, наділяється статусом юридичної особи й водночас розв'язує різні питання оперативного управління та охорони цієї власності.

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

Побудова цієї системи ґрунтується на засадах єдності й цілісності державної території, поєднання принципів централізації та децентралізації, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів залежно від адміністративно-територіального устрою країни. Система органів виконавчої влади утворюється з урахуванням забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики в сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування, а також здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку України.

Побудова та удосконалення системи й підсистем органів виконавчої влади відбуваються з урахуванням необхідності єдиного центру керівництва економічними та соціальними справами на підставі планування, ринкових відносин, рівності всіх форм власності, поєднання галузевого й територіального принципів управління, їх централізації з відповідною самостійністю регіонів і 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 й законності. Конституція України надає громадянам право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно оби-

рати й 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 і в спосіб, передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Організація й 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.

Розпорядництво одного органу управління відносно інших виявляється насамперед у обов'язковості для них його нормативно-правових актів. У свою чергу, воно обумовлено *підпорядкованістю* тих чи інших органів тому, хто розпоряджається. Так, Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, які є обов'язковими до виконання міністерствами та іншими органами виконавчої влади, роботу яких він спрямовує й координує.

Підконтрольність означає, що всю діяльність органів або якийсь її обсяг перевіряють вищі органи або орган, спеціально створений 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 й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

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

Як уже було зазначено, система органів виконавчої влади має свої підсистеми, ланки та окремі органи, які відрізняються між собою за певними критеріями. Найважливішими 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 у 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 міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Система та підсистеми органів виконавчої влади мають відповідні організаційні структури, які відображують взаємозв'язки між окремими ланками системи й підсистем, субординацію по вертикалі та горизонталі, стосунки з вищими органами, підпорядкованими й 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 закріплено в ст. 106 Конституції України. Деякі повноваження в 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 посаду та звільняє з неї 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 і припиняє їхні повноважен-

ня на цих посадах; утворює, реорганізовує й ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючі в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Президент України скасовує акти Кабінету Міністрів України й 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 й оборони України, яка є координаційним органом з питань національної безпеки й оборони при Президенті України; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України в разі збройної агресії проти України; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію й введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; приймає в разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації — з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання й 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 й на виконання Конституції та законів України Президент України видає укази й розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. У випадках, передбачених ч. 4 ст. 106 Конституції України, акти Президента України скріплюють підписами Прем'єр-міністр України й міністр, відповідальний за акт і його виконання.

§ 5. Правове становище Кабінету Міністрів України

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

Загальні засади правового становища Кабінету Міністрів України встановлено в 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 в межах, передбачених у статтях 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 тощо).

Кабінет Міністрів виконує свої функції у сфері виконавчої влади в тісному взаємозв'язку з Президентом України, бере участь у розв'язанні тих завдань, які ставить Президент перед Кабінетом Міністрів. Діяльність Кабінету Міністрів України має бути врегульовано Законом України «Про Кабінет Міністрів 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, якого призначає Президент України за згодою більш ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначає також Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. Останній керує його роботою, спрямовує її на здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів та інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів України.

Відповідно до ст. 116 Конституції України на Кабінет Міністрів покладено забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, він вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина тощо.

Кабінет Міністрів забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики в сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; розробляє й здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціально-культурного розвитку України; організовує та 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 й забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; спрямовує та 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 й 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 Президенту України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

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

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

Основні принципи та організацію діяльності Кабінету Міністрів України, повноваження щодо здійснення виконавчої влади визначено 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 і строків виконання завдань Кабінету Міністрів України.

Основні функції та повноваження Кабінету Міністрів України пов'язані зі сферами економіки й фінансів, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини й 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 й контролює роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах і галузях суспільного й 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 «Про урядові комітети» від 17 лютого 2000 р.¹ утворено чотири урядових ко-

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

мітети, а саме: Урядовий комітет з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності; Урядовий комітет з питань промислової політики, паливно-енергетичного комплексу, екології та надзвичайних ситуацій; Урядовий комітет соціального, науково-технічного та гуманітарного розвитку; Урядовий комітет з реформування аграрного сектору, які діють на підставі Загального положення про Урядовий комітет. Основним завданням цих комітетів є формування та реалізація державної політики у відповідній сфері згідно зі 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 (Антимонопольний комітет України, Служба безпеки України, Державна податкова адміністрація тощо). 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. Вони підпорядковані Кабінету Міністрів, який спрямовує й координує їх роботу.

Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України здійснює державну політику у відповідній сфері. В своїй діяльності вони керуються Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами та 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 забез-

печення реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності. Керівництво міністерством здійснює міністр. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розробку й впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління. Він здійснює управління в цій сфері, спрямовує та координує діяльність інших центральних органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання.

Державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує й координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членом Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію в 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 й повноваження, щодо нього можуть встановлювати спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення й звільнення керівників і розв'язання інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

Указом Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р.¹ з метою вдосконалення структури органів виконавчої влади й підвищення ефективності державного управління затверджено перелік міністерств державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади. Схему їх організації та взаємодії визначено Указом Президента України «Про зміни у структурі державних органів виконавчої влади»². Указом Президента України затверджено «Загальне положення про міністерство, інший

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

² Див.: Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 2435.

центрального органу державної виконавчої влади України» від 12 березня 1996 р.¹, уточнено загальні правові засади діяльності центральних органів виконавчої влади України в сучасних умовах. У межах своїх повноважень міністерства та інші центральні органи виконавчої влади організують виконання актів законодавства, здійснюють систематичний контроль за їх реалізацією.

Компетенцію міністерств та інших органів виконавчої влади визначають галузевими чи міжгалузевими рамками, які в 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, розроблюють 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; розроблюють 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 і місцевих органів виконавчої 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 і 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

¹ Див.: Систематичне зібрання чинного законодавства. — К., 2003. — № 9. — Ст. 1791.

органів міністерств, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління; самостійно або за участю роботодавців підприємств недержавної форми власності проводити переговори й укладати галузеві угоди з представниками найманих працівників.

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

У межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства центральні органи виконавчої влади видають накази, організовують і контролюють їх виконання. У випадках, передбачених законодавством, рішення міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади є обов'язковими до виконання центральними й місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності й 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 на посаду Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. Повноваження керівників центральних органів виконавчої влади на цих посадах припиняє Президент України. Міністр (керівник) має заступників, яких призначають відповідно до законодавства. Розподіл обов'язків між заступниками проводить міністр (керівник). Він здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності й несе відповідальність перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України за стан справ у

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

цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників міністра (керівника), керівників підрозділів.

Для обговорення найважливіших напрямів діяльності центральних органів виконавчої влади, погодження питань, що розв'язують, і розвитку галузі в міністерстві та інших центральних органах виконавчої влади утворюють 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 проводиться в життя наказами міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади.

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

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

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

Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України й у межах повноважень, визначених Конституцією України, розв'язує питання, віднесені до її відання (ст. 134 Конституції України).

Урядом АРК є Рада міністрів АРК. Голову Ради міністрів АРК призначає на посаду та звільняє з неї Верховна Рада АРК за погодженням із Президентом України. Повноваження, порядок формування й діяльності Ради міністрів АРК визнача-

ються 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 й лісів; 2) меліорації і кар'єрів; 3) громадських робіт, ремесел і промислів; благодійництва; 4) містобудування й 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 й 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 й розвитку державної та національної мов і культур у АРК; охорона й використання пам'яток історії;

9) участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів;

10) ініціювання введення надзвичайного стану й 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).

Нормативно-правові акти (рішення) Ради міністрів АРК не можуть суперечити Конституції і законам України. Їх прий-

мають відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України й Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі згідно зі 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 й звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України й Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні й 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 та 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 в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

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

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

На території своєї діяльності місцеві державні адміністрації забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента 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, 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 в 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 і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення.

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

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

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

Організаційна автономія органів місцевого самоврядування виявляється в їх можливості самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Контроль за органами місцевого самоврядування здійснюють лише для забезпечення законності їх дій.

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

Місцеве самоврядування має свою систему, що складається з територіальної громади, сільської, селищної та міської ради,

сільського, селищного і міського голови, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, районних і 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 й наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Серед «інших» органів місцевої самоорганізації населення Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.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 активнішого здійснення своїх прав і 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 і 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 «Про Автономну Республіку Крим» від 17 березня 1995 р.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. Вони затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки й збори відповідно до закону;

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

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 11. — Ст. 69.

забезпечують проведення місцевих референдумів і 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 і 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 й служби.

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

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

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

У свою чергу місцеві ради (обласні та районні) можуть делегувати частину своїх повноважень відповідно обласним та районним державним адміністраціям і контролювати реалізацію цих повноважень.

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

Усе це дозволяє вважати, що органи місцевого самоврядування мають риси, що наближають їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення 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 розв'язання 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 відповідно до закону, а також, якщо сесії ради не проводять без поважних причин у встановлені законом строки або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

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, яких обирають жителі 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. Його утворює рада на строк своїх 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 і персональний склад виконавчого комітету визначає відповідна рада за поданням її голови. Основними структурними підрозділами виконкому є відділи й управління.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які нараховують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчі комітети можуть не створювати. 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, які виносять 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 підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Виконавчий комітет здійснює також окремі повноваження, делеговані йому державою.

Перераховані повноваження належать до загальних повноважень виконавчого комітету. Крім них, він має широке коло спеціальних повноважень у окремих напрямках його діяльності: в галузі планування й обліку, бюджету та фінансів, управління комунальною власністю, розвитку місцевого господарства, охорони навколишнього природного середовища, будівництва, житлового господарства, транспорту, зв'язку, соціального обслуговування тощо. Так, виконавчий комітет розробляє й подає на затвердження ради бюджет і 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 в разі порушення ними законодавства про охорону природного середовища; організовує місцеві ринки, сприяє розвитку всіх форм торгівлі; управляє підприємствами й організаціями транспорту та 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 тощо.

Значними повноваженнями чинне законодавство наділяє голів сіл, селищ і міст. Їх обирає відповідна територіальна громада строком на чотири роки. Вони 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 та відповідних територіальних громад; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з іншими державними й 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 територіальної 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 тощо.

Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Акти такої форми приймають і виконавчі комітети ради. Рішення ради приймають 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 пізніший строк уведення цих рішень у дію.

Рішення виконавчого комітету приймають на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету й підписують сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради.

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

Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводять 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.

Слід зазначити, що державну службу, в свою чергу, залежно від форми діяльності, поділяють 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 і 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 напрями фактично відповідають основним формам державної діяльності. Державна служба певною мірою відбиває факт суспільного поділу праці, відзначає різноманітність її видів.

Державний апарат організовує виконання державних функцій у політичній, господарській, соціально-культурній та інших сферах. Без нього неможливі цілеспрямований вплив на всі сторони життя суспільства, розв'язання найважливіших справ державного й громадського життя.

Державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті з ме-

тою практичного виконання завдань і функцій держави й 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 зі сторін організаційної діяльності держави; в) цю організаційну діяльність спрямовано 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'язано з оплатою праці осіб, що на ній перебувають, з державних коштів.

Важливо відзначити, що названі елементи вказують також на значну організаторську роль держави в розв'язанні проблем управління різними галузями, оскільки від професійних знань кадрів управління залежить виконання її завдань і функцій.

Закон України «Про державну службу», прийнятий у грудні 1993 р.¹, встановлює основні принципи державної служби, розвиває конституційне положення про рівне право громадян на доступ до державної служби (ч. 2 ст. 38). У ст. 4 цього Закону зазначено, що право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту й професійну підготовку та пройшли в установленому порядку конкурсний відбір або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. В Законі нічого не говориться про можливість і порядок перебування на державній службі в Україні іноземних громадян, досвід яких широко використовують у різних галузях управління.

Основними принципами державної служби є: служіння народу України; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини й громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання

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

службових обов'язків, дисциплінованість; дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування, прав підприємств, установ.

У законі 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, що можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Це має велике як теоретичне, так і практичне значення.

§ 2. Правове регулювання державної служби

В умовах державотворення в Україні, а відповідно й ускладнення завдань та функцій держави, роль і значення державної служби невинно зростають. Останнім часом законодавчими та виконавчими органами здійснено певні заходи щодо вдосконалення правового регулювання державно-службових відносин і організації державної служби. Прийнято низку законів і законодавчих актів, що регулюють окремі напрями державно-службової діяльності: про місцеву державну адміністрацію, про Прикордонні війська України, про Прокуратуру України, про Збройні Сили України, про освіту, про міліцію України тощо. 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 у державних органах та їх апараті, але зміст Закону дозволяє зробити висновок про те, що він практично регулює діяльність апарату органів виконавчої влади.

Державну політику в сфері державної служби визначає Верховна Рада України. Її основними напрямами є вивчення

цілей, завдань і принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективності роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Для проведення державної політики і функціонального управління державною службою утворено Головне управління державної служби України та Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України. Указом Президента України від 24 липня 1995 р. затверджено «Положення про Раду по роботі з кадрами»¹.

На Головне управління державної служби покладено прогнозування й 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, розробку та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативних актів з питань державної служби, розробку, координацію й контроль здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби та розв'язання інших питань організації і правового регулювання державної служби.

Оскільки питання функціонування державної служби в державних органах, правове становище яких регулюють спеціальні закони України, вирішують ці органи, 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. Положення про Координаційну раду з питань державної служби затверджує Кабінет 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.

¹ Див.: Урядовий кур'єр. — 1995. — № 111–112. — С. 9.

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

§ 3. Посада й посадова особа

Державні службовці виконують покладені на них обов'язки на постійній чи тимчасовій основі, здебільшого на підставі конкурсного відбору, залежно від категорії посади. Посада, яку займає державний службовець, визначає зміст його діяльності й правове становище. Від посади залежать обсяг, форми, методи участі державного службовця в практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює. Згідно зі ст. 2 Закону **посада** — *це визначена структурою й 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 вважають керівників і заступників керівників державних органів та їх апарату, інших державних службовців, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій.

Питання про визначення посадової особи має дуже велике значення. Тому наведене вище поняття не може задовольнити теорію й 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 і консультативно-дорадчих функцій, а в преамбулі Закону встановлено, що він визначає статус державних службовців, які працюють у 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 й 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'язано 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, констатує, що до них належать особи, які займають посади в державних органах та їх апараті й мають відповідні службові повноваження. Наведене поняття звужує коло осіб, що належать до державних службовців.

У спеціальній літературі державні службовці розглядаються й у широкому розумінні. Відповідно до цього державним службовцем визнають особу, 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 в сфері виконавчої влади багато в чому залежить від галузі діяльності державного службовця, повноважень і обов'язків окремих службовців. За цими ознаками всіх службовців органів державного управління поділяють на види. В теорії адміністративного права та практиці державного управління найпоширенішою є класифікація державних службовців на види за владними повноваженнями, які закріплюються як у законодавчих актах, так і в інших правових документах — положеннях, статутах, рішеннях тощо.

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

Діяльність допоміжного персоналу пов'язано 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, архіварі-узи, лаборанти, стенографісти та ін.

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

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

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

§ 5. *Обов'язки та права державних службовців*

У Законі «Про державну службу» закріплено основні обов'язки та права державних службовців. Державні службовці зобов'язані додержуватися Конституції та інших актів законодавства України, забезпечувати ефективну роботу відповідних органів, не допускаючи при цьому порушень прав і свобод людини й 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 отримання доручення, яке супере-

чить чинному законодавству, невідкладно, в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а в разі наполягання на його виконанні — повідомити вищу за посадою особу.

Серед широкого спектру основних прав державних службовців слід відзначити такі як право на повагу особистої гідності, право на соціальний і правовий захист, право на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання службових обов'язків, право приймати рішення в межах своїх повноважень тощо. Законодавець підкреслює, що конкретні обов'язки та права державних службовців мають визначатися на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображатися в посадових положеннях та інструкціях, які затверджують керівники 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, пов'язаних із прийняттям на державну службу та проходженням державної служби.

Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, є традиційними — визнання особи в установленому 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 встановлюватися інші обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу.

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

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

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, спрямовано на попередження корупції і перераховано 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 самостійно, 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 і юридичним особам у 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, встановлюють виключно законодавчі акти України.

Осіб, які претендують на заняття посади в системі державної служби або на виконання інших функцій держави, попереджають 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 і членам їх сімей нерухоме майно, вклади в банках і цінні папери.

Зазначені відомості щорічно подають і особи, вже зараховані на державну службу.

§ 6. Проходження державної служби

Зарахування на державну службу здійснюють на конкурсній основі згідно з порядком, встановленим 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 встановлювати закони України, але при цьому заборонено 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 здійснювати керівник відповідного державного органу без конкурсного відбору.

У практику державного будівництва України законодавчо введений інститут патронатної служби. Зміст його зводиться до того, що всупереч загальному правилу, 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 самостійно 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 тощо. Правом добирати

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

соби на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно із Законом «Про державну службу» наділено Президента України, Голову Верховної Ради України, членів Кабінету Міністрів України — так зване «політичне» керівництво країни, а також глав місцевих державних адміністрацій¹.

Громадяни України, яких вперше зараховують на державну службу, складають присягу, про що робиться відповідний запис у трудовій книжці. Текст присяги наведено в ст. 17 Закону «Про державну службу».

При прийнятті на державну службу для особи, яка претендує на посаду державного службовця, може встановлюватися випробний термін 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 прийняти керівник відповідного державного органу, в якому працює службовець, якщо невиконання службових обов'язків зумовило людські жертви, 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 підтверджують результати службового розслідування, його скасовують. 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 під час проходження державної служби відводиться службовій кар'єрі. Державна служба як правовий інститут становить собою сукупність правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації дер-

¹ 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.

жавної служби та виконання державними службовцями покладених на них завдань. Суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення державної служби, є різноплановими й великими за своїм обсягом. Одні з них складаються в процесі організації державної служби, інші — при практичному її здійсненні.

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

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

Посади державних службовців класифікують із урахуванням організаційно-правового рівня органу, обсягу й характеру компетенції на конкретній посаді, ролі й місця посади в структурі державного органу. Законом «Про державну службу» встановлено сім категорій посад державних службовців, яким відповідають 15 рангів. Під час прийняття на державну службу службовцю присвоюють 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 присвоюють 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 присвоєно 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 зараховують до стажу державної служби. Позбавлення рангу допускається лише за вироком суду.

Для ефективної та стабільної роботи державної служби, підвищення професійного рівня працівників і підготовки їх на керівні посади важливе значення має формування кадрового

резерву, який відповідно до ст. 28 Закону «Про державну службу» формують із спеціалістів місцевого й регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, випускників навчальних закладів відповідного профілю, через підвищення кваліфікації, стажування.

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

Важливе значення для розв’язання проблем комплектування органів виконавчої влади всіх рівнів висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, має затверджена Указом Президента України «Програма кадрового забезпечення державної служби»¹, яка передбачає створення єдиної централізованої державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. З цією метою формують мережу галузевих навчальних закладів з широкою міжгалузєвою та регіональною кооперацією.

У структурі всіх органів виконавчої влади створюють підрозділи або призначають окремих посадових осіб, 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 й вносять до керівництва пропозиції щодо його поліпшення.

Відповідальність за стан кадрового забезпечення центральних і місцевих органів виконавчої влади покладено на їх керівників. Контроль за кадровим забезпеченням державної служби з метою проведення дієвих заходів щодо додержання вимог Закону «Про державну службу» та інших нормативних актів із зазначених питань центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також розробку практичних рекомендацій, інформаційних та інструктивних матеріалів, спрямованих на подальше вдосконалення роботи з кадрами, здійсню-

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

ють Головне управління державної служби, органи виконавчої влади у підпорядкованих їм структурах.

Результати підвищення кваліфікації є однією з підстав просування по службі.

Законом «Про державну службу» (розділ VI) передбачено підстави припинення державної служби. Крім загальних підстав, установлених законодавством України про працю, державна служба припиняється в разі порушення умов реалізації права на державну службу, недодержання вимог, пов'язаних із 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 в порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством.

Дисциплінарну відповідальність застосовують до державного службовця за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує орган, у якому він працює. Крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством України про працю (догана та звільнення), до службовців можуть застосовувати попередження про неповну службу відповідальність і затримку до одного року в присвоєнні чергового рангу або в 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 й установи

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

Підприємства й установи — це організації, які виконують економічні, соціально-культурні, адміністративно-політичні та інші функції з метою задоволення матеріальних, духовних та інших потреб громадян, суспільства й держави. Вони відрізняються один від одного за змістом, результатом і метою 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, розрахункові 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, переважно невиробничого характеру (установи культури, освіти, охорони здоров'я тощо).

За останні роки зросла кількість та різноманітність підприємств і установ. З'явилися орендні, акціонерні, приватні (індивідуальні), казенні підприємства. Іноді підприємства виконують окремі функції, притаманні установам, а установи виконують функції підприємства (наприклад, у навчальному закладі можуть функціонувати експериментальний завод або виробничі підрозділи).

Свою діяльність підприємства здійснюють згідно з Господарським і Цивільним кодексами України, законами України «Про власність»¹ (зі змінами та доповненнями), «Про господарські товариства»² (зі змінами та доповненнями), іншими

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

² Див.: Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — № 49. — Ст. 682.

законами та законодавчими актами України, а також на підставі статуту, який затверджує власник майна за участю трудового колективу.

Діяльність установ регулюють закони України «Про освіту»¹, «Про наукову та науково-технічну діяльність»², «Про бібліотеки та бібліотечну справу»³, інші законодавчі та правові акти.

Підприємства й установи залежно від форм власності можна підрозділити на: індивідуальні (засновані на особистій власності фізичної особи та виключно на її праці), сімейні (засновані на особистій власності й 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, громадянської 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).

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 і сферах соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності, культури, освіти, охорони здоров'я, закордонних справ, спорту тощо, наприклад, у Законі України «Про Національний архівний фонд і архівні установи» від 24 грудня 1993 р.⁴ тощо.

Управління підприємствами й установами здійснюють згідно з принципами, на яких їх було засновано. Розрізняють підприємства та організації, якими управляє безпосередньо власник, і такі, якими управляють уповноважені власником органи. Управління може здійснюватися за принципом колегіальності або єдиноначальності. Власник наймає (призначає)

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 21. — Ст. 84.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 12. — Ст. 165; 1999. — № 2—3. — Ст. 20.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 7. — Ст. 45.

⁴ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 15. — Ст. 86.

керівника підприємства чи установи через укладання контракту (договору, угоди), в якому визначаються права, строки найняття, обов'язки та відповідальність керівника підприємства перед власником і трудовим колективом, умови його матеріального забезпечення й звільнення з посади з урахуванням гарантій, передбачених контрактом і законодавством України. Керівник підприємства чи установи є уповноваженим власника. Він наділений відповідними повноваженнями й несе перед власником відповідальність за виконання доручених йому функцій.

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

§ 2. Правове становище адміністрації підприємств і установ

Серед суб'єктів адміністративного права підприємства та установи посідають особливе місце, оскільки через їх діяльність держава й суспільство здійснюють свої зовнішні та внутрішні завдання. Підприємства й установи діють не відокремлено від держави та суспільства, вони постійно в тих чи інших формах вступають у взаємовідносини з державними й суспільними інститутами.

Виконуючи економічні, соціально-культурні, адміністративно-політичні та інші функції з метою задоволення матеріальних і духовних потреб громадян, суспільства та держави, підприємства й установи повинні функціонувати в межах, установлених державою. Основний напрям державної діяльності, де підприємства й установи безпосередньо пов'язано 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 та суспільства підприємства й установи практично вирішують усі питання — від створення, здійснення своєї діяльності та до її припинення. Крім названих, підприємства й установи вступають у адміністративно-правові відносини з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з приводу оперативного й бухгалтерського обліку результатів своєї діяль-

ності; статистичної звітності; податків; безпеки виробництва та праці; протипожежної й 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 нераціональним використанням землі та інших природних ресурсів і забрудненням навколишнього середовища; сплати у відповідних випадках штрафу; створення спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю та організації їх професійної підготовки; проведення непрофільних робіт у разі стихійного лиха; обставин, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями, тощо.

На добровільній договірній основі підприємства беруть участь у роботі з комплексного економічного та соціального розвитку території, що проводять державні органи або органи 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 й установи зобов'язані своєчасно здійснювати природоохоронні заходи, спрямовані на зменшення та компенсацію негативного впливу їх діяльності на природне середовище, здоров'я й 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. Згідно з чинним законодавством діяльність підприємств, які порушили ці норми та вимоги, може бути зупинено частково, тимчасово або припинено повністю. Підприємства й 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 зумовлені ненавмисним здійсненням такими органами або їх посадовими особами передбачених законодавством обов'язків щодо підприємств, підлягають відшкодуванню за їх рахунок. Разом з тим, уповноважені державні органи, що здійснюють контроль за додержанням підприємствами й 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 власності, оскільки поряд з положенням законодавства про те, що незалежно від виду власності й організаційно-правових форм підприємствам гарантуються рівні умови діяльності, їх адміністративно-правовий статус має свої особливості. Так, до відання державних органів належать заснування, ліквідація та реорганізація державних підприємств, затвердження їх статуту, управління ними, призначення на посаду й звільнення з посади їх керівників, укладання та розірвання з ними контрактів.

Вплив держави на недержавні підприємства й установи більш обмежений. Роль держави щодо них виявляється в установленні правових засад діяльності й контролю за їх додержанням. Цей вплив не носить характеру державного управління. Конкретні питання заснування, організації управління, визначення видів діяльності цих підприємств і установ розв'язують засновники або уповноважені ними органи. Від форми власності залежить і статус трудових колективів. Трудові колективи державних підприємств мають ширші повноваження, пов'язані із затвердженням статуту, внесенням до нього змін і доповнень, визначенням умов найму керівника, виділення зі складу підприємства, вступу й виходу з об'єднання підприємств, оренди, викупу майна тощо.

Органом управління підприємством, установою є адміністрація. Незалежно від виду, форми власності та господарювання керівник, його заступники, керівники апарату управління й структурних підрозділів, рада, правління, дирекція здійснюють функції оперативного управління підприємством, установою. Адміністрація діє в межах повноважень підприємства, установи, реалізуючи їх у вирішенні внутрішніх питань даного об'єкта

та в зовнішніх зв'язках. Маючи всі необхідні розпорядчі повноваження юридично-владного характеру, вона забезпечує інтереси власника та держави. Очолює адміністрацію одноособовий керівник (директор, начальник, ректор тощо).

Керівник підприємства, установи має певні повноваження щодо представництва, розпорядження майном, коштами, комплектування та розстановки кадрів, організації роботи. Керівник визначає 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. Заступників керівника підприємства, керівників і спеціалістів підрозділів апарату управління й структурних підрозділів (цехів, відділів, дільниць, ферм тощо) призначає на посаду і звільняє з посади керівник підприємства.

§ 3. Порядок утворення та припинення діяльності підприємств і установ

Підприємства й установи створюють згідно з рішенням власника (власників) або уповноважених ним органів. У випадках, передбачених законодавством, їх можуть створювати 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 утворено в результаті 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 й 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 подають у 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 і порядок внесення ними внесків). Якщо засновником чи одним із засновників суб'єкта підприємницької діяльності є юридична особа, її державну реєстрацію має бути підтверджено свідоцтвом про державну реєстрацію. Якщо це іноземна юридична особа, реєстрацію в країні місцезнаходження засвідчують відповідним документом (витягом із торговельного, банківського або судового реєстру тощо). Коли власником є фізична особа, її підпис на документах засвідчує нотаріус.

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 із трудовим колективом.

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

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

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

Підприємства й установи ліквідують у разі визнання їх банкрутами на підставах, передбачених законодавством.

Підприємство, установу вважають реорганізованими або ліквідованими з моменту виключення їх з державного реєстру.

ГЛАВА 10

Об'єднання громадян

§ 1. Поняття й види об'єднань громадян

Право громадян на свободу передбачено в Загальній декларації прав людини й гарантовано Конституцією та законодавством України.

Стаття 36 Конституції України закріплює право громадян України на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод і 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 виражено в діяльності їх різних об'єднань, тому поняття «об'єднання громадян» є узагальнюючим, що відбиває різноманітність цих форм у реальному житті суспільства.

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

Одним із критеріїв класифікації об'єднань громадян може слугувати мета їх діяльності. Так, у Законі України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р.¹ наведено чітке визначення різновидів об'єднань громадян — політичних партій і громадських організацій. У свою чергу згідно із Законом України «Про політичні партії в Україні»² **політичною партією**

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

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 23. — Ст. 118.

визнається зареєстроване відповідно до закону добровільне об'єднання громадян — прихильників відповідної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, яка має за мету сприяння формуванню й вираженню політичної волі громадян, участі у виборах та інших політичних заходах.

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

Найповнішу характеристику об'єднань громадян дозволяє дати їх класифікація за організаційно-правовими властивостями, згідно з якими виділяють:

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

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

органи громадського самоврядування (ради й 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 усієї 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, властиві тим чи іншим об'єднанням громадян.

До загальних ознак слід віднести:

1) добровільність об'єднання. Це відображено в добровільності вступу та виходу з об'єднання громадян, методах робо-

ти, 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 й закріплює їх законодавчо, наприклад, закріплення за громадськими інспекторами охорони природи права складати протоколи про адміністративне правопорушення).

Окремими ознаками, притаманними окремим об'єднанням громадян, є:

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

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

3) наявність статуту об'єднання громадян. У діяльності об'єднань громадян здебільшого 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 і 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 професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»². Діяльність деяких об'єднань громадян, у тому числі кооперативних організацій, комерційних фондів, органів громадської самодіяльності, регулюють відповідні законодавчі акти.

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

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

§ 2. Адміністративно-правовий статус об'єднань громадян

Значною мірою взаємовідносини держави й об'єднань громадян регулюють норми адміністративного права. Ці норми визначають правовий статус об'єднань громадян, а саме: сукупність прав і обов'язків, які реалізуються в правовідносинах, що виникають між об'єднаннями громадян і суб'єктами виконавчої влади.

Насамперед 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 визначено законодавством. Крім того, громадські організації можуть легалізувати своє заснування шляхом письмового повідомлення про це відповідних державних органів.

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

Політичні партії та міжнародні громадські організації підлягають обов'язковій реєстрації Міністерством юстиції України, а легалізацію громадських організацій здійснює відповідно Міністерство юстиції України, органи місцевої державної адміністрації, а також виконавчі органи місцевого самоврядування. Відмову в реєстрації об'єднання громадян може бути оскаржено в судовому порядку.

Законом встановлено й певні вимоги до засновників об'єднань громадян. Так, політичні партії можуть створюватися тільки за ініціативою повнолітніх громадян України, які не обмежено судом у дієздатності та не перебувають у місцях поз-

бавлення волі. Стосовно громадських організацій, то їх засновниками, крім громадян України, можуть бути іноземні громадяни й особи без громадянства, яким виповнилося 18 років. Засновниками молодіжних і 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 й діяльність об'єднань громадян. Так, не підлягають легалізації такі об'єднання громадян, а діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняють у судовому порядку, якщо їх метою є: зміна насильницьким шляхом конституційного ладу та в будь-якій протизаконній формі порушення суверенітету й територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової та релігійної ворожнечі, посягання на права й 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, 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 потрібні документи й одержувати в 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 мають представляти фінансовим органам декларацію про прибутки та витрати.

Контроль за виконанням об'єднаннями громадян чинних норм і стандартів можуть здійснювати екологічні, пожежні, санітарно-епідемічні та інші органи державного нагляду й контролю.

За порушення законодавства об'єднання громадян несуть відповідальність у встановленому законом порядку. До них

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 51. — Ст. 1870.

можуть бути застосовані попередження, штраф, тимчасове припинення діяльності. У випадках, передбачених законом, об'єднання громадян може бути примусово розпущено (ліквідовано) на підставі рішення суду.

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

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 й 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 в 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 й поваги між людьми, охороняє законну діяльність релігійних організацій і 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 позбавлено права втручатися в 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 використання засобів масової інформації нарівні з об'єднаннями громадян.

РОЗДІЛ III

Функції, форми та методи державного управління

ГЛАВА 11

Функції державного управління

§ 1. Поняття функції державного управління

Система державного управління складається з 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, й призначення. **Функція управління як поняття** — це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю.

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

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

Змістом виконавчої влади як самостійного виду державної діяльності є комплекс функцій, у яких безпосередньо виявляється владно-організуючий зміст державного управління, яке здійснюють у різних процесуальних формах через постійний інформаційний обмін між суб'єктом та об'єктом управ-

лінія на основі прямих і зворотних зв'язків. Функція управління пов'язує в одне ціле запланований результат, практичну діяльність по виконанню намічених завдань і одержаний результат.

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

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

§ 2. Види функцій державного управління

Функції виконавчої влади, як уже було зазначено, відносно самостійні та універсальні. Наявні різні підходи щодо їх класифікації. Їх поділяють на політичні та технічні функції або функції загального управління й спеціалізовані функції, функції здійснення суверенітету (зовнішнього та внутрішнього), економічні, соціальні, соціально-виховні функції тощо.

Найпоширенішою 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. Цю класифікацію побудовано на підставі внутрішньої технології управлінської діяльності.

Функція прогнозування. Потреба в 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, властивих суб'єкту й об'єкту управлін-

ня. Прогнозування обумовлено 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 використовують і як функцію, і як принцип, і як метод управління. Тому органи виконавчої влади повинні розробляти прогнози, управляти ними, розв'язувати свої завдання на їх підставі.

Функція планування є на всіх рівнях ієрархії управління. Вона полягає у визначенні мети, напрямів, завдань, засобів реалізації тих чи інших процесів (соціальних, економічних, політичних, культурних тощо), розробленні програм, за допомогою яких має бути досягнуто мети. 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 тощо.

Функцію організації пов'язано зі створенням організаційного механізму. Мета цієї функції — сформувати керуючі та керовані системи, а також зв'язки й відносини між ними. Особливістю функції організації щодо інших самостійних функцій полягає в тому, що це єдина функція, яка забезпечує взаємозв'язок і ефективність усіх інших функцій управління. Зміст функції організації включає створення органів управління, побудову структури апарату управління, формування управлінських підрозділів, ланок, розроблення положень про органи управління, встановлення взаємозв'язків між управлінськими структурами, підбір і розстановку кадрів тощо. Організація означає також реорганізацію та ліквідацію органів управління, підприємств, установ.

Завдяки *функції регулювання* досягають необхідного стану впорядкування та стійкості системи управління. Регулювання охоплює переважно поточні заходи щодо будь-яких відхилень від завдань і заданих програм. За допомогою регулювання здійснюються безпосереднє керівництво, поведінка керованих об'єктів. Під впливом регулювання управлінські процеси відбу-

ваються в заданому напрямі та відповідно до встановленої програми. Потребу оперативного регулювання обумовлено 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 узгоджують дії керівників не тільки всередині управлінської ланки, а й дії керівників інших управлінських структур.

Функцію обліку пов'язано зі збиранням, передачею, збиранням і переробленням даних, реєстрацією та групуванням відомостей про діяльність системи управління, наявність і втрати ресурсів тощо. Облік є передумовою контролю.

Функція контролю має свої особливості відносно 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 за будь-якої взаємодії суб'єкта й 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), в системі органів виконавчої влади належать:

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

розроблення проекту Закону про Державний бюджет і забезпечення його виконання;

розроблення та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку держави та інші, перераховані 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 і при міжнародних організаціях; призначення за поданням Прем'єр-міністра членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних організацій і припинення їх повноважень на цих посадах (розстановка кадрів); прийняття в 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 тощо.

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 статей 134, 136, 138. Розмежування функцій здійснюється також на всіх 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'язують органи управління. Порівняння загальних функцій зі спеціальними приводить до висновку, що перші пов'язані з процесами державного управління, тобто виявляються в будь-яких взаємодіях відповідних керуючих і керованих систем. Зміст же спеціальних функцій становлять не загальні закономірності, а особливості взаємодії конкретних суб'єктів і 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 і подолання кризових ситуацій. Особливого значення в діяльності виконавчої влади надають прийняттю та здійсненню довгострокових цілей, тоді як кадрова й 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 у тій чи іншій місцевості, захоплення заручників терористами, викрадення літака, 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) в подібних ситуаціях є домінуючою.

Спеціальні функції (як найчисленніші) поділяють на види залежно від сфер управління. Така специфічність функцій наявна в 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 і спеціальних функцій. За їх допомогою створюють необхідні умови для нормальної діяльності управлінських структур.

Така класифікація функцій найпоширеніша (хоча вона й 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 здійснюють органи 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 юридично виявляється у відповідних формах. Форми управлінської діяльності визначають характер відносин у сфері управління. Вони складаються в процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності. Управлінська діяльність викликає різні наслідки: одні дії зумовлюють юридичні наслідки, інші — ні.

Форми управлінської діяльності прямо чи опосередковано обумовлено тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність виконавчої влади. Вони (форми) закріплюються в Конституції України (ст. 117), законах, положеннях, стандартах, інших нормативно-правових актах. Органи виконавчої влади обирають ті форми, які за даних конкретних умов є найвиправданішими та найефективнішими. 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 віднесено до їх компетенції. Під час практичного виконання завдань, покладених на апарат управління, вони реалізують розпорядчі повноваження, змістом яких є виконання вимог закону й організація застосу-

вання правових норм, а в передбачених законом випадках здійснюють адміністративну юрисдикцію. Цю діяльність органів управління пов'язано 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 вираженням того, що повноваження, якими наділено 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 і 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 безпосередньо 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 застосування 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 різних організаційних заходів і 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 поділяють на правові й 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 обумовлено відповідними юридичними постановами, за допомогою яких Українська держава регламентує діяльність своєї виконавчої влади.

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

На теоретичному рівні питання про форми управлінської діяльності в основному розв'язано, 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 наявні й інші 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 і 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 і 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, яку здійснюють органи виконавчої влади у формі видання 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 п. 31 ч. 3 ст. 106 Конституції Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази й розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Повноваження Президента деталізовано в статтях 106, 107 Конституції. Вони стосуються забезпечення державної незалежності, національної безпеки й правонаступництва держави; представлення держави в міжнародних відносинах.

До компетенції Президента належать кадрові призначення; утворення, реорганізація та ліквідація органів виконавчої влади; скасування актів Кабінету Міністрів України та Ради міністрів АРК; підписання законів тощо.

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

Нормативно-правові акти видають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (державні комітети, служби, департаменти). Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють державні адміністрації, які й видають рішення та розпорядження.

Правовий статус адміністрації підприємств і установ передбачає не тільки виконання законів і 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 стосовно організації праці, використання техніки, новітніх технологій тощо.

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 адресовано значному або необмеженому колу органів і громадян, виконують важливу роль у організації діяльності виконавчої влади.

Видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління близьке 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 нормативних 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 управлінні транспортними засобами тощо.

Індивідуальним актам управління, так само як і нормативним, притаманні владність і 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 й спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних систем управління. Їх не пов'язано з виданням правових актів і 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 специфічним правовим статусом. Щодо органів виконавчої влади безпосередніми організаційними діями можуть бути: а) роз'яснення змісту й 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 тощо.

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 найоб'ємнішою 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 створюють 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 тощо. Зараз під час здійснення матеріально-технічних операцій ширше використовують різноманітні засоби організаційної техніки, для державних потреб створюють комплексні інформаційно-аналітичні системи із застосуванням комп'ютерних систем.

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

а) діловодські (всі операції, які пов'язано з виготовленням документів органами управління та яким притаманний технічний характер — листування, передрук, розмноження тощо);

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. ін.);

в) реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів і 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);

¹ Див.: Урядовий кур'єр. — 1997. — 13 лютого.

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

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

§ 3. Правові акти державного управління

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

Акти управління є різновидом управлінських рішень, за допомогою яких здійснюють управління народногосподарським комплексом, соціально-культурним будівництвом і 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 й одним із видів правових актів держави.

Акти управління спрямовано на досягнення конкретного, оперативного керівництва. За їх допомогою реалізують норми права в процесі управлінської діяльності, забезпечують необхідну поведінку учасників адміністративних правовідносин. Акти управління є основою виникнення відповідних правових відносин.

Акти управління встановлюють певні правила поведінки — приписи, дозволяння, заборони. Їх норми спрямовано на захист прав і законних інтересів громадян, державних і недержавних організацій, охорону державної безпеки й громадського порядку тощо. 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 їх адресовано, 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 наявна значна кількість актів виконавчої влади, що містять приписи науково обґрунтованих рекомендацій.

Акти державного управління приймають суб'єкти управління тільки в межах їх компетенції і в певній формі.

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

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

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

Акти органів, виконавчої влади діють у системі юридичних актів України. Тому виникає потреба 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 тощо.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в установлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Відмінність актів державного управління від інших зазначених актів визначається специфікою призначення органів виконавчої влади в загальній системі управлінської діяльності. Отже, акт державного управління відрізняється від закону тим, що:

- а) у системі правових актів закон має вищу юридичну силу;
- б) будь-який акт державного управління має 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) у 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 державних службовців за деякими винятками. Судові акти приймають тільки на підставі закону, а судді під час здійснення правосуддя незалежні й підкоряються лише закону. Акти управління приймають на підставі як закону, так і вказівок вищих органів управління.

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, що 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, дію їх актів поширено тільки на членів цієї організації, а їх виконання забезпечується можливостями самої організації. Акти громад-

¹ Див.: ЗПУ України. — 1996. — № 16. — Ст. 448.

ських організацій не мають державно-владного характеру. Якщо ж порушуються акти управління, то застосовуються заходи державного примусу. Але коли виконання державних функцій покладають 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 суттєво відрізняються від документів, що мають юридичне значення, та від службових документів. Документи, які мають юридичне значення (паспорт, посвідчення, атестат, диплом про закінчення вищого навчального закладу тощо), не встановлюють, не змінюють і 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 тощо) 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 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 видають органи виконавчої влади для здійснення безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом. Вони відіграють важливу роль у практичному здійсненні організаційних заходів, які розробляють органи управління, оскільки встанов-

люють 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 наявним 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 усіх конституційних можливостей щодо участі в життєдіяльності держави й суспільства;

- вдосконалення механізму виконання Конституції України, законів 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 припиняються адміністративні правовідносини. Наприклад, Указ Президента про призначення першим заступником Міністра юстиції 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 і направлення їх на роботу безпосередньо пов'язано 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 і цивільно-правових відносин. Тому акти державного управління зумовлюють виникнення не тільки адміністративно-правових, а й трудових, сімейних, цивільно-правових відносин тощо. 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. 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 покладено найсуттєвіші їх ознаки, що дозволяє з'ясувати їх правову природу й значення в здійсненні завдань державного управління.

В науці адміністративного права акти управління класифікують за різними критеріями: а) за юридичними властивостями; б) за дією в просторі; в) за характером компетенції органів, які їх видають; г) за органами, які видають акти.

Але найбільш практично значущою є класифікація актів залежно від юридичних властивостей і суб'єктів права видання актів.

За **юридичними властивостями** акти державного управління поділяють на нормативні, індивідуальні та змішані.

Нормативні акти встановлюють загальні правила поведінки, норми права. Вони регламентують однотипні суспільні відносини в певних галузях. Ці акти здебільшого призначено для довгострокового та багаторазового 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

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 17. — Ст. 618.

Індивідуальні акти розв'язують конкретні питання управління й не містять у собі норм права. Тому їх прийнято називати актами застосування норм права. Видання індивідуальних актів спрямовано 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»¹. За допомогою індивідуальних актів управління органи виконавчої влади здійснюють безперервне оперативне вирішення численних справ.

Різновидом актів управління є *змішані акти*, що містять як норми права, так і рішення щодо конкретних управлінських справ і 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.², містить у собі як певні приписи конкретним органам виконавчої влади (Міністерству палива та енергетики й Державному комітету України з енергозбереження), так і загальні правила.

За **суб'єктами права видання актів** їх класифікують на акти, які видають Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади. Суттєвою особливістю управлінських рішень є їх юридичне оформлення. Це означає, що всі рішення виконавчої влади втілюються у відповідну форму, набувають певної юридичної сили та доводяться до виконавців за встановленими каналами інформації. Форму актів виконавчої влади передбачено 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.

Укази — це акти Президента України, видані в межах його компетенції на основі та на виконання Конституції і законів України. Укази можуть бути як нормативні, так і індивідуальні.

¹ Див.: Урядовий кур'єр. — 1996. — № 181–182. — С. 7.

² Див.: ЗПУ України. — 1996. — № 16. — Ст. 440.

Постанови — акти управління переважно нормативного характеру, які приймають на вищому й центральному рівнях виконавчої влади в колегіальному порядку з важливих питань державного будівництва.

Розпорядження — це, як правило, індивідуальні акти управління, які приймають одноособово на всіх рівнях управлінської ієрархії держави. Юридична сила розпоряджень залежить від характеру питання, що розв'язують, і правового становища конкретного носія розпорядження.

Рішеннями називаються акти управління, які приймає Рада міністрів АРК (ст. 135 Конституції України), місцеві державні адміністрації (ст. 118) та органи місцевого самоврядування (ст. 144) в межах їх повноважень. Вони приймаються колегіально й можуть бути як нормативними, так і індивідуальними. Рішення приймають з важливих питань діяльності місцевих органів виконавчої влади. Різновидом актів управління є рішення, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність відповідно до ст. 5 КпАП. Рішення приймають також на рівні центральних органів виконавчої влади (наприклад, колегиї міністерств, відомств).

Накази — це акти управління, видані в процесі здійснення єдиноначальності відповідними посадовими особами органів виконавчої влади. Наказ є найкатегоричнішою регламентуючою формою передачі рішення. Він зобов'язує підлеглих точно виконати передане рішення в установлені строки й 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 — заборонаю. Припис, виданий усно, і з негайним строком виконання (наприклад, у ситуації надзвичайного стану, в армії, органах Служби безпеки) має характер команди. Накази видають керівники єдиноначальних органів управління: міністри, голови державних комітетів, голови державних департаментів, державних служб, начальники головних управлінь, завідувачі відділів і управлінь державних адміністрацій, керівники державних (недержавних) підприємств і установ тощо. Накази, залежно від характеру питань, що ними регулюються, можуть бути як нормативними, так і індивідуальними.

Інструкціями називаються акти управління, що визначають порядок здійснення певних дій, робіт тощо. Вони видаються й

діють у зв'язку з виданням закону або акта управління, що потребують встановлення порядку їх виконання. Інструкції можуть бути більш або менш докладними. Вони мають 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 здебільшого залежить від ступеня кваліфікації тих, кому її адресовано. 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, поділяють на такі види.

Президент України видає укази та розпорядження. Деякі акти Президента, видані в межах повноважень, передбачених ст. 106 Конституції, скріплюють підписами Прем'єр-міністр України й міністр, відповідальний за акт та його виконання. Укази Президента набирають чинності з дня їх підписання, якщо інше не передбачено ними. Аналогічно набирають чинності також розпорядження Президента.

Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень видає постанови та розпорядження. Акти Кабінету Міністрів підписує Прем'єр-міністр. У разі невідкладності й терміновості проведення заходів постанови оголошуються по радіо та телебаченню й набирають чинності негайно.

Міністри видають накази, інструкції, розпорядження в межах своєї компетенції. Наказами міністрів міністерств і 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 затверджують наказами.

Місцеві державні адміністрації приймають рішення та видають розпорядження.

Керівники відділів, управлінь та інших підрозділів місцевих державних адміністрацій видають накази та розпорядження.

Керівники державних підприємств і установ видають накази та розпорядження. Крім цього, вони можуть затверджувати такі нормативні акти, як положення й правила.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації, встановленій законом.

§ 5. Дія актів державного управління

Акти виконавчої влади діють у вимірах простору й часу, але їм передують опрацювання, видання, набрання чинності та дія з певними обов'язковими вимогами. Положення про те, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України), є засадничими й 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) постановка питання про видання акта управління; 2) опрацювання проектів актів управління; 3) видання актів управління; 4) доведення актів управління до відома адресатів — суб'єктів адміністративно-правових відносин; 5) набрання чинності актами управління; 6) дія актів управління.

Процедури опрацювання проектів, прийняття, набрання чинності та дію актів управління регулюють нормативні акти.

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 встановлює, переважно, сам орган і закріплює його у відповідному акті. Прикладом такого порядку проходження й 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

¹ Див.: Урядовий кур'єр. — 1997. — № 36–37. — С. 7.

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 й опрацювання документації, забезпечує оприлюднення законів України, указів і розпоряджень Президента. Для здійснення своїх функцій Адміністрація має право: запитувати й одержувати в установленому порядку необхідні для виконання своїх завдань матеріали від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і посадових осіб; користися банками даних інших державних органів; використовувати державні, в тому числі урядові, системи зв'язку й 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 і 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 місцевої державної адміністрації, 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 підписують відповідні посадові особи: Прем'єр-міністр, міністр, директор тощо.

Наступний етап — *видання актів управління*. Акти виконавчої влади видають у певному порядку, з додержанням відповідних процесуальних правил. На цьому етапі акт управління стає офіційним документом. Одні акти видають колегіальні органи, інші — єдиноначальні.

Доведення актів управління до відома адресатів — здійснюють у різний спосіб: одні публікують у пресі, інші просто доводять до відома виконавців. Перший — це оприлюднення актів

законодавства України, наприклад, у «Офіційному віснику України», в якому публікують: закони України, укази й розпорядження Президента України, постанови та 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, публікація актів у інших засобах масової інформації. Акти місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування публікують у місцевих друкованих виданнях, вивішують у громадських місцях, передають 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 надсилають 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 розв'язують по-різному:

- а) акт управління набирає чинності з часу його опублікування або підписання акта єдиначального органу компетентною посадовою особою;
- б) акт управління набирає чинності з моменту, вказаного в самому його тексті;
- в) у інших випадках — з моменту доведення його до виконавців.

Строки введення в дію постанов Кабінету Міністрів визначено 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 держадміністрацій, їх відділів і управлінь, органів місцевого самоврядування набирають чинності, як правило, в строк, вказаний у їх тексті, а коли строк не вказаний, то з моменту одержання акта виконавцем.

Дію актів управління розрізняють у просторі, часі та за колом осіб. За територією дії акти виконавчої влади поділяють

на акти, що діють у масштабі всієї держави, та акти, що діють у межах адміністративно-територіальних одиниць. Здебільшого, дія актів управління в просторі та часі здійснюється згідно з компетенцією відповідного органу виконавчої влади. Так, акти Кабінету Міністрів України поширюють свою дію на всю територію України, якщо інше не обумовлено в самому акті. Аналогічно вирішуються питання дії актів управління відповідних державних адміністрацій і актів виконавчої влади АРК. Щодо 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, Служби безпеки України. Дія актів управління за колом осіб має за мету конкретно визначити перелік уповноважених або зобов'язаних органів управління, громадських об'єднань, державних службовців, громадян. У таких актах управління вказують перелік суб'єктів, на яких поширюється їх дія (наприклад, на неповолітніх, залізничників, працівників авіаліній України тощо).

Дія правових актів управління в часі є складнішою, 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 було прийнято 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 «Про Адміністрацію Президента України» від 14 грудня 1996 р., в п. 7 якого сказано, що втратив чинність Указ Президента України «Про реорганізацію Адміністрації Президента України» від 21 липня 1994 р.);
- 4) з часу скасування нормативного акта.

Умовою для скасування акта управління можуть бути різні обставини, але найчастіше це застарілість акта чи його неза-

конність. Анулює правовий акт як орган, що прийняв його, так і вищий орган.

Зміни, зупинення та скасування актів управління відбуваються з різних причин.

Зміни застосовують з метою забезпечення ефективності актів управління, внесення до них необхідних доповнень, змін, проведення додаткових заходів або видання їх у новій редакції. Прикладом цього може бути постанова Кабінету Міністрів України «Про доповнення порядку обчислення стажу державної служби» від 11 грудня 1996 р.¹.

Зупинення дії актів управління (як тимчасовий захід) спрямовано, як правило, на забезпечення законності або доцільності в державному управлінні. Цей захід застосовують для захисту як державних і суспільних інтересів, так і громадян від неправомірних дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб. Дію актів зупиняють, наприклад, у зв'язку з поданням скарги, винесенням протесту прокурором у справах про адміністративні правопорушення тощо.

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 розв'язання питань про відповідність Конституції України: законів та інших правових актів Верховної Ради 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 окремі частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо було порушено встановлену Конституцією України про-

¹ Див.: ЗПУ України. — 1996. — № 20. — Ст. 580.

цедуру їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності; втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність (ст. 152 Конституції України).

До чинних актів управління висувають певні вимоги. Акти управління повинні обслуговувати сферу соціальних, духовних, політичних і економічних потреб. Вони мають бути оптимальними, доцільними, соціально справедливими й 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 повинні відповідати певним обов'язковим юридичним вимогам:

- 1) нормативно-правові акти приймають на основі Конституції України й мають 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 і вимогам законодавчого акта, з приводу виконання якого вони прийняті;
- 4) акти мають видавати в установлених порядку та формі.

Це свідчить про основну вимогу — законність акта управління, тобто відповідність його приписів, форми та порядку видання обов'язковим вимогам Конституції та іншим нормам 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 стосовно засобу виконання завдання, створення для виконавців мотиваційних ситуацій, а також умов для виконання завдання.

Правові акти мають бути видані у формі, передбаченій чинним законодавством. Такі форми є обов'язковими, якщо вони визначені в Конституції України, положеннях, кодексах, статутах, правилах, інструкціях. До організаційно-технічних належать вимоги щодо реквізитів актів управління. Вони повинні містити вказівки на виконавців (адресатів) і авторів акта (адресантів), дату прийняття акта та строки його виконання, відповідні підписи, штампи, печатки.

Вимоги конституційного та лінгвістичного характеру полягають у 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 їх адресовано, з моменту набрання ними чинності. Акти управління, видані з порушенням вимог, які ставлять 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. Згідно з конституційними положеннями ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За видання та 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 й обов'язки сторін.

Адміністративному договору та його інтерпретації вже приділяли певну увагу¹. 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 застосовують у господарській, соціальній, духовній і 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, в результаті чого реалізуються функції виконавчої влади за деякими винятками.

Адміністративний договір, базується переважно 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) й 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.

¹ Див.: *Елистратов А. Н.* Административное право. — М., 1925; *Кобалевский В. Л.* 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.

Адміністративному договору притаманні відносини змішаного типу: адміністративно-правового й цивільно-правового, влади й рівноправності. Так, у п. 4 ст. 8 Закону України «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 р.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 й зберігання матеріальних цінностей, має право застосовувати фінансові санкції, передбачені ст. 14 цього Закону.

Адміністративний договір забезпечує координацію роботи різних управлінських структур у випадках, коли суб'єкти управління певними сторонами своєї діяльності є юридично рівноправними й виникає потреба в координації їх діяльності. Наприклад, одним із основних завдань Міністерства інформації України є координація діяльності державних засобів масової інформації. Міністерство також координує міжнародне співробітництво в галузі телебачення та 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 й прямою формою такої діяльності, як у наведеному прикладі Закону України «Про державний матеріальний резерв».

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 й має владні повноваження. У зв'язку з цим необхідно з'ясувати відмінності адміністративного договору від цивільно-правового.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 13. — Ст. 112.

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 й разом з тим 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 й обов'язки учасників договору регулюють норми цивільного права. Жодна сторона цивільно-правового договору не має владних повноважень щодо іншої. У даному випадку органи виконавчої влади, що уклали договір, не здійснюють функції управлінської діяльності. В цьому полягає основна 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 тощо) має бути передбачено в нормах про компетенцію органу виконавчої влади. Так, відповідно до п. 6 ст. 118 Конституції України місцеві державні адміністрації підзвітні й 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 свободу розсуду, багатоваріантний вибір органу управління під час укладення адміністративного договору не виключають. Головне, щоб він був укладений у межах компетенції. Ця вимога є гарантією проти свавілля, зловживань. Застосування термінів «компетенція» й «правоздатність» має вирішальне значення для визначення юридичної природи правовідносин. Вимога компетентності органу виконавчої влади як учасника договору є основною умовою дійсності адміністративного договору. Цивільне ж право, навпаки, використовує не поняття «компетенція», а поняття «цивільна правоздатність».

4. Метою адміністративних договорів здебільшого є реалізація публічних інтересів (договори в сфері управління державною власністю, договори, що забезпечують державні потре-

би та податкові угоди тощо), 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 й обов'язки службовців регулюють норми трудового й адміністративного права, а порядок оподаткування, матеріального стимулювання — норми адміністративного, трудового та фінансового права.

Особливість адміністративних договорів полягає 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 властиво приватному праву. Укладення адміністративного договору з боку державного органу є одночасно правом і обов'язком (предметна компетенція). Можливість на власний розсуд під час укладення адміністративних договорів обирати певний варіант поведінки є обмеженішою, ніж при укладенні цивільних чи трудових договорів. Це обумовлено імперативним характером адміністративно-правових норм. Правом контролювати виконання адміністративних договорів наділено органи виконавчої влади. Спірні питання пов'язані з укладенням і виконанням адміністративних договорів, вирішують у адміністративному порядку або шляхом розгляду в судах загальної юрисдикції. Для адміністративних договорів, як правило, передбачено письмову форму.

В юридичній літературі, незважаючи на дискусійний характер питання щодо класифікації адміністративних договорів за предметним критерієм, наводять їх перелік: договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів відання); договори в 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.

ГЛАВА 13

Адміністративно-правові методи

§ 1. *Поняття*

адміністративно-правових методів

Під методом зазвичай розуміють спосіб або засіб досягнення поставленої мети. Відповідно до цього адміністративно-правовими методами є способи та прийоми безпосереднього й цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян.

Методи виявляються у формах управління, через взаємодію суб'єктів і 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 в зв'язку з функціями управління. Будь-яка функція, що потребує реалізації, становить собою конкретну мету управління й дії, взаємопов'язані через завдання її здійснення. Тому вона є частиною управлінської діяльності. Це дозволяє відокремити методи 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 вже становлять методи управління. Саме їх оптимальний вибір у конкретних умовах забезпечує ефективну діяльність органу управління.

Внаслідок значного різноманіття суб'єктів виконавчої влади й об'єктів, що перебувають під їх впливом, методи управління теж є різноманітними. Але це не виключає наявності в них загальних ознак. Найхарактернішими для методів управління є: 1) способи впливу виконавчого органу (посадової особи) на підпорядкований йому орган і громадян; 2) вираження державного публічного інтересу, керівної ролі держави; 3) засоби досягнення мети; 4) способи організації, прийоми здійснення

функцій, що виникають у процесі здійснення спільної діяльності; 5) способи реалізації компетенції.

При цьому прийоми та способи, що використовують 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 тощо). 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 використовують або всупереч об'єктивним умовам, або не виправдано 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 застосовувати залежить ефективність управлінської діяльності.

У практичній діяльності виконавчих органів (посадових осіб) з метою вироблення ефективного варіанту використовують певні прийоми та способи управлінської роботи. До прийняття управлінського рішення здебільшого застосовують моделювання, здійснюють розрахунки, прогнозують можливість досягнення відповідних результатів тощо. 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 й методів процедурного характеру.

Методи управлінського 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 управлінський вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно-правових форм управління.

В адміністративному праві загальновизнано, що метод і форма управління є взаємопов'язаними сторонами процесу

управління. Саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль способу (засобу) управлінського 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 актуально видається проблема адміністративно-правових методів. Під дією змін, що відбуваються, змінюється також система правових засобів, які застосовують для забезпечення ефективного державного впливу на управлінську діяльність. Ці зміни відбуваються як у законодавстві, так і в управлінській діяльності, методах її практичного здійснення.

Традиційно управлінські методи в цілому поділяють на наукові та ненаукові, демократичні й диктаторські, державні та громадські, адміністративні й економічні, прямого та непрямого впливу. В результаті того, що одні методи мають загальний характер, притаманні всім видам державної діяльності, всім державним органам, а інші – лише окремим із них, методи управління поділяють на загальні та спеціальні. До загальних методів переважно належать методи переконання та примусу, адміністративного й економічного впливу, нагляду та контролю, прямого й непрямого впливу, регулювання, керівництва та управління (в 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 наявна діалектична єдність, ступінь їх використання визначається рівнем розвитку суспільних відносин.

Адміністративні методи зазвичай кваліфікують 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

ня, юридично обов'язкове для об'єкта управління. Такий прями́й 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 використовують 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. Зазвичай це зводиться до одержання податкових, майнових пільг, матеріального заохочення тощо.

Нагляд 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 – наказ. Непрямий вплив – це створення умов зацікавленості у виконавців, надання їм можливості обрати варіант поведінки тощо.

Застосування методу регулювання означає встановлення загальної політики та принципів 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 у площині їх розумного поєднання з урахуванням об'єктивних чинників, інших

умов. Послідовне розв'язання цього завдання залежить від термінів роботи щодо впорядкування всієї системи державного управління відповідно до мети політичного й економічного реформування суспільного життя.

У системі методів державного управління важливе місце посідає переконання — 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 й законність являють собою необхідну умову успішної побудови правової, незалежної, демократичної 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 й неправового характеру, які проводять державні та громадські органи, що виявляється в здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних методів, спрямованих на формування в громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів.

Основними формами переконання, які застосовують у державному управлінні, є: організація державних і громадських заходів, спрямованих на розв'язання 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 й громадськості з питань найдієвішого виконання поставлених завдань; заохочення (моральне — подяка, нагородження почесним знаком, присвоєння почесного звання тощо, матеріальне — грошові премії, путівки окремим особам або групі осіб); критика роботи й 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.

Зростає значення заохочень є важливим проявом посилення ролі переконання як важливого методу регулювання управлінської діяльності й життя всього суспільства.

Пріоритет прав людини в державній діяльності, розвиток демократичних засад в управлінні вимагають у всіх сферах суспільного життя подальшого зміцнення правосвідомості громадян, виховання в кожного почуття громадського обов'язку, підвищення дисципліни й організованості.

Додержання правил співжиття в правовій державі здійснюється свідомо й добровільно, оскільки право втілює в собі волю народу, його норми є загальнообов'язковими, спираються на підтримку держави та громадської думки.

§ 3. Адміністративний примус, його види

Державний примус у нашій країні характеризується тим, що цей метод впливу є допоміжним, здійснюється на підставі переконання й тільки після використання переконання. Його застосовують 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: судовий і адміністративний. Використовують засоби й громадського примусу, які не є державними.

Адміністративний примус є одним із видів державного примусу. Йому, як і державному примусу в цілому, притаманні 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 дозволяють відрізнити його від судового й громадського примусу. Такими особливостями є те, що:

адміністративний примус використовують у державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності;

механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави й порядок застосування відповідних примусових заходів;

порядок застосування примусових заходів здебільшого регулюють норми адміністративного права, що включають нор-

ми законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих 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 використовують для: а) запобігання вчиненню правопорушень; б) припинення адміністративних проступків; в) притягнення до адміністративної відповідальності.

Адміністративний примус застосовують на основі адміністративно-процесуальних норм.

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 межах закону, забезпечення правопорядку й законності.**

Примусові засоби адміністративного характеру застосовують органи державної виконавчої влади, суди (судді) для впливу на громадян і посадових осіб з метою виконання ними юридичних обов'язків, припинення протиправних дій, притягнення до відповідальності правопорушників. Характер конкретних суспільних відносин вимагає притаманного тільки їм захисту. В одних випадках правопорядок забезпечують шляхом використання заходів запобігання правопорушенням, у інших — припинення правопорушень або 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 уповноважених органів або посадових осіб, спрямовані на примусове забезпечення виконання громадянами обов'язків перед суспільством, забезпечення суспільної безпеки й громадського порядку, недопущення та боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями й ліквідацію їх наслідків.

Умовами для виникнення конкретних відносин, пов'язаних із використанням засобів адміністративного примусу, є різні юридичні факти, в тому числі протиправні дії окремих осіб і організацій. Засоби адміністративного запобігання мають ту особливість, відрізняються від засобів припинення адмініст-

ративних правопорушень і адміністративних стягнень тим, що їх використання не пов'язано з вчиненням неправомірних дій. Це попереджувальні, профілактичні заходи.

Незважаючи на свій профілактичний характер, заходи адміністративного запобігання можуть бути здійснені в примусовому порядку, оскільки небезпека, якій вони протидіють, загрожує або окремій фізичній особі, або суспільству й державі. Переважно це виражається у вигляді певних обмежень і заборон. Ці заходи є різноманітними, застосовуються в різних галузях суспільного життя й різними об'єктами. Законодавчою базою таких заходів є КпАП та Митний кодекс, закони України про міліцію, оперативно-розшукову діяльність, Службу безпеки, надзвичайний стан, державний кордон, пожежну безпеку, дорожній рух. Причому найширшу компетенцію в їх використанні мають органи внутрішніх справ (міліція). Примусовий вплив під час використання цих заходів може виявлятися у фізичному або психічному впливі, суто примусових діях.

Найтипівішими є такі заходи адміністративного запобігання: 1) вимога припинення окремих дій; 2) перевірка документів; 3) огляд речей і особистий огляд; 4) тимчасове обмеження або заборона доступу громадян до окремих ділянок місцевості чи об'єктів з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони здоров'я людей; 5) обмеження або заборона руху транспорту та пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів при виникненні загрози громадській безпеці; 6) закриття ділянок державного кордону; 7) здійснення адміністративного нагляду за особами, щодо яких він встановлений, а також контролю за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі; 8) облік і офіційне застереження осіб; 9) право входити на територію та до приміщень підприємств, установ і організацій, до житлових та інших приміщень громадян; 10) введення карантину при епідеміях і епізоотіях; 11) огляд медичного стану осіб і санітарного стану підприємств громадського харчування; 12) ревізування; 13) 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 і дій, що перешкоджають здійснен-

ню її повноважень; перевіряти в громадян за підозри у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу; в установлених законом випадках проводити огляд осіб, речей, транспортних засобів; входити безперешкодно в будь-який час доби на територію та до приміщень підприємств, установ і організацій, на земельні ділянки, в житлові та інші приміщення громадян; виявляти й вести облік осіб, які підлягають профілактичному впливу на підставі й у порядку, встановлених законодавством, виносити їм офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки. Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 1 грудня 1994 р.¹ передбачено, що адміністративний нагляд здійснює міліція. Працівники міліції систематично контролюють поведінку осіб, щодо яких встановлений адміністративний нагляд, з метою запобігання порушень ними громадського порядку. Крім органів внутрішніх справ, заходи адміністративного запобігання застосовують інші управлінські органи, наприклад, введення карантину, примусовий медичний огляд, закриття окремих ділянок державного кордону, огляд і перегляд транспортних засобів, товарів та інших предметів.

Протиправна поведінка може виявитися в 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 використовують у адміністративному порядку, найчисленніші. Їх застосування обумовлено потребою швидкого й 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 і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення, а у виключних випадках — і кримінального покарання.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 52. — Ст. 455.

У чинному законодавстві, спеціальній літературі немає вичерпного переліку й 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: 1) адміністративне затримання; 2) особистий огляд і огляд речей; 3) вилучення речей і документів; 4) тимчасове відсторонення від роботи інфекційних хворих; 5) примусове лікування осіб, що страждають на небезпечні для оточуючих захворювання; 6) тимчасове відсторонення від керування засобами транспорту; 7) припинення робіт і заборона експлуатації механізмів тощо.

Застосування цих заходів регулюється низкою законів. Так, адміністративне затримання, що застосовують з метою припинення адміністративних порушень, встановлення особи, забезпечення своєчасного й правильного розгляду справ і виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення, проведення особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів, регламентовано КпАП (статті 260—263, 267), Законом України «Про міліцію» (ст. 11), Митним кодексом України (ст. 57) 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 здійснюють з метою забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Вимоги до процесуального оформлення цих дій регулюють ст. 264 КпАП, Митний кодекс, Закон України «Про Службу безпеки України» та інші законодавчі акти.

Примусове лікування, тимчасове відсторонення від роботи інфекційних хворих, примусове лікування осіб, що страждають на небезпечні для оточуючих захворювання, використовують різні управлінські органи. Ці заходи можуть бути застосовані щодо осіб, хворих на наркоманію, злісних алкоголіків, хворих на СНІД тощо. Тимчасове відсторонення від керуван-

ня засобами транспорту, припинення робіт і заборону експлуатації механізмів застосовують працівники міліції, відповідні органи. Так, працівники міліції згідно зі 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, затримувати й доставляти в установленому порядку транспортні засоби для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках. Органам державного санітарного нагляду надано право тимчасово усувати від роботи інфекційних хворих.

Наведений перелік заходів адміністративного припинення загального призначення не є вичерпним, оскільки вони досить численні та різноманітні, застосовуються в різних галузях суспільного життя й різними суб'єктами з компетенцією контрольно-наглядового характеру. Так, до них можна віднести анулювання дозволів на придбання, зберігання та носіння зброї і боєприпасів громадянами, підприємствами, установами й організаціями, перевірку місць їх зберігання, проведення огляду виробничих, складських та інших приміщень, вилучення в громадян і посадових осіб предметів та речей, заборонених або обмежених у 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 тощо.

Слід зазначити, що за умов надзвичайного стану посилюється застосування заходів адміністративного примусу, тому що органи, які здійснюють управління в цих умовах, одержують надзвичайні повноваження. Відповідно до статей 16 і 18 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р.¹ (зі змінами) можуть вживатися такі заходи: заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи в установлені години доби; тимчасове вилучення в громадян зареєстрованої вогнепальної зброї та боєприпасів, а в підприємств, установ і організацій також навчальної військової техніки, вибухових, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин; вислання порушників громадського порядку, які не є жителями місце-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 23. — Ст. 176.

вості, 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 тощо.

До заходів припинення спеціального призначення належать: а) заходи фізичного впливу; б) спеціальні засоби; в) використання вогнепальної зброї.

Заходи фізичного впливу застосовує міліція та працівники інших органів внутрішніх справ з метою охорони громадського порядку, громадської безпеки й боротьби зі злочинністю на підставі Закону України «Про міліцію». У розділі 3 цього Закону наведено перелік спеціальних засобів, визначено умови й межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Насамперед, застосуванню сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї має 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. Заборонено застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби й вогнепальну зброю до жінок з явними ознаками вагітності та малолітніх, крім випадків вчинення ними групового нападу, що загрожує життю й 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. Інші державні органи використовують їх не так часто.

Заходи припинення тісно пов'язано із заходами запобігання та адміністративними стягненнями, яким вони часто передують, оскільки забезпечують умови для їх застосування.

Під час використання 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 й 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 й 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 наведено в розділі III КпАП. Суб'єктами адміністративної юрисдикції є також районні (міські) суди (судді). До винних у вчиненні правопорушення застосовують адміністративні стягнення, передбачені в ст. 24 КпАП. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності є спрощеним, що створює умови для його оперативного й економічного використання. Слід звернути увагу на те, що між правопорушником і органом (посадовою особою), який накладає стягнення, відсутні службові відносини, що є характерним для дисциплінарної відповідальності. Адміністративну відповідальність урегульовано нормами адміністративного права, в

яких наводиться повний перелік адміністративних проступків, адміністративних стягнень і органів, уповноважених їх застосовувати. До цього виду юридичної відповідальності притягають порушників загальнообов'язкових правил (норм), установлених повноважними суб'єктами. Суб'єктами правопорушень, передбачених КпАП, можуть бути фізичні особи — громадяни й посадові особи.

§ 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 приймають на основі Конституції України й 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 акти, норми, включені до КпАП, і ті, що до нього не внесені.

Важливим джерелом інституту адміністративної відповідальності в свій час стали Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення від 23 жовтня 1980 р. У них вперше було кодифіковано найважливіші матеріальні та процесуальні норми щодо адміністративної відповідальності, визначено завдання та закріплено систему законодавства про адміністративні правопорушення, встановлено поняття й структуру адміністративного правопорушення, види адміністративних стягнень, загальні правила та строки їх накладення, закріплено систему органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, порядок виконання, оскарження й опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення.

У регулюванні адміністративної відповідальності особлива роль належить КпАП, який прийнято 7 грудня 1984 р. (введений у дію з 1 червня 1985 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. Проведення 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 із матеріальними нормами цей акт містить адміністративно-процесуальні норми, які регулюють провадження 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 в законодавчих міжгалузевих актах (Повітряний, Митний кодекси, закони України «Про надзвичайний стан», «Про боротьбу з корупцією», «Про охорону державного кордону» тощо).

До складу нормативно-правових актів, що містять норми про адміністративну відповідальність, належать закони, норми яких не включено до КпАП. Питання адміністративної відповідальності (процедурні) регулюють також постанови Кабінету Міністрів України. Акти з адміністративними санкціями можуть видавати місцеві ради та їх виконавчі комітети з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями й 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 в громадських місцях, які в КпАП не визначено, але в ньому за їх порушення передбачено адміністративну відповідальність. Тому вони також є нормативною основою адміністративної відповідальності.

Разом з наведеним, слід відзначити, 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 прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, установа правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання гро-

мадян у душі точного й неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі та гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Великого значення надають попередженню адміністративних правопорушень.

Здійснення перерахованих завдань залежить від правильного застосування чинного законодавства про адміністративні правопорушення, додержання законності.

Роль адміністративної відповідальності в боротьбі з правопорушеннями постійно зростає, збільшується кількість складів адміністративних правопорушень, суворішими стали санкції за проступки. Встановлюється відповідальність за дії, які раніше взагалі не належали до правопорушень (неповага до суду, корупція, порушення податкового законодавства, недобросовісна конкуренція тощо).

Адміністративну відповідальність вводять 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 із дисциплінарними та цивільно-правовими заходами застосовують адміністративні стягнення (корупція, недобросовісна конкуренція тощо).

Значну увагу надають 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 і 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. 11 Кримінального кодексу України, проаналізувати їх зміст і тільки після цього (й у поєднанні з фактичними обставинами вчинення правопорушення, з урахуванням наслідків протиправних діянь) вирішувати питання про притягнення винної особи до кримінальної чи адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної тим, що суб'єкт адміністративного проступку не перебуває в 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 й тягне за собою передбачену законодавством дисциплінарну відповідальність, виражену в накладенні керівником на винних дисциплінарних стягнень.

Дисциплінарні правопорушення здебільшого пов'язані зі службовими, трудовими обов'язками винної особи. Проте не завжди ця умова є необхідною для віднесення проступку до дисциплінарних. Наприклад, окремі дії працівників транспорту, вчинені під час виконання ними службових обов'язків, розглядають як адміністративні правопорушення (випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам).

За відмежування адміністративної відповідальності від цивільно-правової слід мати на увазі, що остання настає за порушення обов'язків, які впливають із 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) визнають *протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління та за яку законом передбачено адміністративну відповідальність* (ст. 9 КпАП).

У законі одночасно наведено два терміни: «адміністративне правопорушення» й «адміністративний проступок», але ос-

танній не є особливим різновидом адміністративних правопорушень.

Адміністративне правопорушення (проступок) характеризується низкою ознак. Це, насамперед, 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 визнають адміністративним правопорушенням за наявності чотирьох ознак: суспільної шкідливості, протиправності, вини й адміністративної караності.

Суспільна шкідливість дії чи бездіяльності означає, що вона заподіює або створює загрозу заподіяння шкоди об'єктам адміністративно-правової охорони, які передбачено в 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 в психічному ставленні особи до діяння та його шкідливих наслідків і може бути умисною або необережною. Ступінь вини враховують під час накладення адміністративного стягнення, під час звільнення від адміністративної відповідальності чи передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд товариського суду, громадської організації або трудового колективу.

Адміністративна караність свідчить, що адміністративним проступком визнають 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 найхарактерніші та найсуттєвіші, при таманні будь-якому адміністративному правопорушенню (проступку), характеризують фактичну підставу адміністративної

відповідальності й складають її матеріальне поняття. Останнє конкретизується в законодавстві про адміністративні правопорушення у формі конкретних складників проступку, в яких законом передбачено необхідні й специфічні ознаки того чи іншого конкретного діяння.

Адміністративні правопорушення (проступки) розрізняють за специфічними ознаками, властивими їх об'єктивній і суб'єктивній сторонам.

Склад адміністративного правопорушення — це сукупність установлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують діяння як адміністративне правопорушення (проступок). До складу адміністративного правопорушення належать ознаки, притаманні об'єкту, об'єктивній і суб'єктивній сторонам та суб'єкту правопорушення.

Об'єкт адміністративного правопорушення — це те, на що воно посягає. Адміністративний проступок заподіює шкоду або створює загрозу її заподіяння суспільним відносинам, які й становлять об'єкт проступку. Залежно від ступеня узагальнення, рівня абстрактності, розрізняють загальний, родовий і безпосередній об'єкти проступку.

Загальний об'єкт становить вся сукупність суспільних відносин, які охороняє законодавство про адміністративні правопорушення.

Родовий об'єкт — це група однорідних або тотожних суспільних відносин, які охороняє комплекс адміністративно-правових норм. Адміністративно-правовими засобами охороняються суспільні відносини, які регулюють норми різних галузей права: адміністративного, фінансового, цивільного, трудового, екологічного тощо. 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* мають на увазі ті конкретні суспільні відносини, поставлені під охорону закону, яким запо-

діюють шкоду 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 й наслідками, місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку.

Основною й 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* й *причинний зв'язок* обов'язкові лише в так званих матеріальних складах проступків (наприклад, дрібне розкрадання, пошкодження телефонів-автоматів, потрава посівів тощо). Більшості ж адміністративних правопорушень притаманно недодержання 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. У деяких випадках у диспозиціях вказують тільки на шкідливі наслідки («пошкодження», «знищення», «псування» тощо), діяння ж розуміються самі по собі.

Місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку можуть бути обов'язковими ознаками, якщо їх включено до конкретного складу проступку (наприклад, окремі діяння визнають адміністративними правопорушеннями лише в разі вчинення їх у громадському місці, часто в диспозиціях вказують на спосіб вчинення проступку — грубе, злісне порушення, прихована передача тощо). В інших випадках їх можуть визнавати 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, властивих суб'єктивній стороні, належать вина, мотив і мета вчинення правопорушення.

Вина — основна й обов'язкова ознака суб'єктивної сторони будь-якого адміністративного проступку. Це психічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння та його наслідків, яке виявляється у формі умислу або необережності.

У загальних рисах поняття цих форм вини розкрито в статтях 10 і 11 КпАП. Адміністративне правопорушення визнають вчиненим *умисно*, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії (бездіяльності), передбачала її шкідливі наслідки й бажала їх або свідомо допускала їх настання. Усвідомлення протиправного характеру діяння та передбачення шкідливих наслідків становлять інтелектуальні ознаки умислу, а бажання або свідоме допущення наслідків — вольову ознаку.

Адміністративне правопорушення визнають вчиненим з *необережності*, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії (бездіяльності), але легковажно розраховувала на їх відвернення (самовпевненість), або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була й могла передбачити (недбалість). Якщо поняття умислу пов'язано з психічним ставленням особи до свого діяння та його наслідків, то під час визначення необережності до уваги беруть лише ставлення до шкідливих наслідків.

Мотив і мета адміністративного правопорушення — факультативні ознаки суб'єктивної сторони складу проступку. Під мотивом розуміють усвідомлене особою внутрішнє спонукування, яким вона керувалася під час вчинення проступку. Мета — це наслідок, результат, якого прагне досягти особа, що вчиняє адміністративне правопорушення.

Суб'єктом адміністративного правопорушення визнають фізичну особу, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. Ознаки, що характеризують суб'єкта проступку, поділяють на загальні й 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 розкрито поняття осудності, воно впливає із

визначення неосудності. Як вказано в ст. 20 КпАП, під неосудністю розуміють стан, у 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, державних службовців, водіїв, керівників, капітанів суден, батьків, військовозобов'язаних тощо. У деяких статтях КпАП спеціальний суб'єкт не називають, хоча мають на увазі.

Окремі властивості особи не входять до складу проступку, але є важливими для визначення характеру й меж відповідальності за вчинене правопорушення. Це неповнолітні; військовослужбовці та інші особи, на яких поширено дію дисциплінарних статутів; іноземні громадяни й особи без громадянства; особи, для яких полювання є основним джерелом існування.

У статтях 13—15 КпАП встановлено особливості адміністративної відповідальності деяких із перерахованих осіб. Так, до неповнолітніх у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років за вчинення адміністративних правопорушень застосовують 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 виключають 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 застосовують лише два види стягнень — попередження та штраф.

Стаття 15 КпАП передбачає особливості відповідальності за адміністративні правопорушення військовослужбовців і призваних на збори військовозобов'язаних, а також осіб рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ. Ці особи несуть відповідальність за адміністративні проступки за дисциплінарними статутами, тобто дисциплінарну відповідальність. У окремих випадках їх може бути притягнуто до адміністративної відповідальності — за порушення правил, норм і стандартів стосовно забезпечення безпеки дорожнього руху, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, неправомірне використання державного майна, невжиття 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 й адміністративний арешт.

За порушення 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 застосовують. До зазначених осіб як захід адміністративного стягнення застосовують попередження.

Іноземці й особи без громадянства, якщо вони не мають дипломатичного імунітету, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. До них може бути застосовано й таке стягнення, як адміністративне видворення за межі України.

Ознаки, властиві об'єкту, об'єктивній і суб'єктивній сторонам, суб'єкту адміністративного правопорушення, є основними. Крім них, встановлено додаткові ознаки, які підвищують ступінь

суспільної шкідливості основного складу й називаються кваліфікуючими. До таких обставин належать, наприклад, повторне вчинення однорідного правопорушення, наявність шкідливих наслідків, вчинення правопорушення певним суб'єктом, грубість або систематичність порушення тощо. У нормах Особливої частини розділу II КпАП склади з кваліфікуючими обставинами сформульовано слідом за основними, причому основні ознаки в них, як правило, не називають, а дають 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 визнають дію, спрямовану на усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунена іншими, крім протиправних, засобами та 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, під час необхідної оборони шкоду заподіюють не сторонньому об'єкту, який охороняє закон, а посягаючому на нього. При цьому захист має відповідати характеру й суспільній шкідливості посягання. Слід зазначити, що адміністративне правопорушення в стані необхідної оборони може бути вчинене дуже рідко. Закріпленням у законодавстві норми про необхідну оборону, швидше за все, відзначають активну 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.

Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності (ч. 2 ст. 9 КпАП).

§ 4. Система та види адміністративних стягнень

Органи (посадові особи), які згідно з КпАП уповноважено розглядати справи про адміністративні правопорушення в разі встановлення складу правопорушення в діянні особи та відсутності обставин, що виключають притягнення до адміністративної відповідальності, застосовують до правопорушників у межах вимог законності заходи адміністративного стягнення.

Адміністративне стягнення — це форма реагування держави (її органів) на порушення тієї чи іншої адміністративно-правової норми, захід адміністративної відповідальності у вигляді застосування до правопорушника адміністративного примусу. Його використовують з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне порушення, в дусі додержання законів, поваги до правил громадського співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

У ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлено види адміністративних стягнень: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, який став знаряддям правопорушення; конфіскація грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); виправні роботи; адміністративний арешт.

Законодавством України передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.

У ч. 3 ст. 24 КпАП України зазначено, що законодавчими актами України може бути встановлено і інші, крім указаних у цій статті, види адміністративних стягнень.

Оплатне вилучення предметів, конфіскацію предметів і грошей можуть застосовувати як основні та як додаткові адміністративні стягнення; інші види адміністративних стягнень, зазначені в ст. 24 КпАП України, можуть використовувати тільки як основні. За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне й додаткове стягнення.

Попередження насамперед є заходом виховного характеру, що застосовують до порушників адміністративно-правових норм. Попередження виносять у письмовій формі. Проте в передбачених законодавством випадках його фіксують і іншим установленим способом (ст. 26 КпАП).

Попередження, як і інші заходи адміністративних стягнень, має бажаний вплив на порушника тільки в тому випадку, коли настає безпосередньо за здійсненням адміністративного проступку.

Цей вид стягнення відрізняється від усного зауваження тим, що останнє застосовують за незначного правопорушення; має, як правило, виховно-попереджувальний характер і не тягне за собою негативних юридичних наслідків, які є при попередженні (зокрема, повторності під час скоєння адміністративного правопорушення).

Штраф — це адміністративне стягнення грошового характеру, що накладають на громадян за адміністративні порушення (ст. 27 КпАП). Законодавством не встановлено граничного розміру штрафу. За необхідності посилення відповідальності за окремі види адміністративних правопорушень законодавчими актами України може бути встановлено значні розміри штрафу.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності у вигляді штрафу» від 7 лютого 1997 р. штрафи встановлюють у неоподаткованих мінімумах доходів громадян. КпАП України передбачає накладення штрафів лише на фізичних осіб.

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного порушення, полягає в примусовому вилученні та наступній реалізації цього предмета з передачею вирученої суми колишньому власникові з відрахуванням витрат по реалізації (ст. 28 КпАП).

Порядок застосування оплатного вилучення й види предметів, які підлягають вилученню, встановлено КпАП України та іншими актами законодавства України. Кодексом, зокрема, передбачено, крім накладання штрафу, оплатне вилучення: за порушення правил перевезення небезпечних речовин або предметів на повітряному транспорті (ч. 3 ст. 133); за порушення правил зберігання або перевезення вогнепальної гладкоствольної мисливської та нарізної зброї і бойових припасів громадянами, які мають дозвіл органів внутрішніх справ на їх зберігання (ч. 1 ст. 191); за ухилення від реалізації вогнепальної гладкоствольної мисливської зброї і бойових припасів громадянами, в яких органами внутрішніх справ анульовано дозвіл на їх зберігання у зв'язку з вибуттям з мисливських товариств (ст. 193), та в інших випадках. Оплата вилучення поширено на конкретні предмети, що стали знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного проступку.

Конфіскація предметів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, а також грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета або грошей у власність держави. Конфіскують лише той предмет чи ті гроші, що є в особистій власності порушника, якщо інше не передбачено законом. За порушення митних правил конфіскацію здійснюють незалежно від того, чи встановлено особу, якій належать предмети, в разі закінчення строку оскарження постанови митного органу.

Випадки конфіскації предметів чи грошей різноманітні. Так, підлягають конфіскації: виявлені предмети (будівельний матеріал, транспортні засоби, плоди, ягоди та інші продукти харчування), вивезені із зони радіаційного забруднення (ст. 46¹ КпАП); продукція незаконного полювання, мисливська зброя, мисливське приладдя, знаряддя лову в осіб, які порушують правила полювання, лову риби (ст. 85 КпАП); небезпечні речовини й предмети в осіб, які порушують правила перевезення на повітряному транспорті (ст. 133 КпАП); радіоапаратура, яка виготовлена й використовувалася без належного дозволу (ст. 145 КпАП) тощо.

Конфіскацію предмета, що є знаряддям скоєння або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, чи гро-

шей, одержаних у результаті адміністративного правопорушення, можуть застосовувати до правопорушника лише в судовому порядку.

Відповідно до п. 3 ст. 322 Митного кодексу України конфіскації підлягають не лише товари — предмети порушення митних правил, а й товари зі спеціально виготовленими тайниками, що використовували для приховування безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю, транспортні засоби, які використовували для переміщення безпосередніх предметів порушення митних правил.

Позбавлення спеціальних прав застосовують до громадян, які мають суворо додержуватися правил і норм, що охоплюються сферою дії наданих їм спеціальних прав (право на управління транспортними засобами та право полювання). Такі права надають відповідні державні органи. Їх підтверджують документом, який і є юридичною підставою для їх здійснення. Суть цього стягнення полягає в тому, що правопорушник за постановою уповноваженого на те органу може бути позбавлений такого права на строк до трьох років у разі грубого або систематичного порушення порядку користування цим правом (ст. 30 КпАП).

Позбавлення спеціальних прав можуть застосовувати лише в судовому порядку.

Позбавлення права управління транспортними засобами не може бути застосовано до осіб, які користуються цими засобами у зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків управління транспортними засобами інвалідами в стані сп'яніння. Цей захід адміністративного стягнення також не можуть застосовувати до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування, тобто таких осіб не позбавляють права полювання, до них застосовують інші види стягнення, наприклад штраф.

Виправні роботи застосовуються на строк до двох місяців з відрахуванням до 20% заробітку в дохід держави й відбуваються за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення (ст. 31 КпАП). Це менш поширений вид адміністративного стягнення, його призначає районний (міський) суд (суддя). На відміну від адміністративного штрафу, відрахування з заробітної плати осіб, до яких застосовано виправні роботи, виконують не одноразово, а періодично протягом строку, що встановлюється постановою судді.

Виправні роботи призначають за незаконне придбання або зберігання наркотичних речовин у невеликій кількості (ч. 1 ст. 44 КпАП України), дрібне розкрадання державного або громадського майна (ст. 51 КпАП), дрібне хуліганство (ст. 173 КпАП) тощо.

Окрім відрахувань у дохід держави зазначеної суми грошей із заробітку, виправні роботи тягнуть за собою й інші майнові та трудові обмеження, зокрема: заборонено надавати чергову відпустку під час відбування виправних робіт; час відбування робіт не зараховують до загального трудового стажу й до стажу, що надає право на одержання щорічних пільг; заборонено звільнятися з роботи за власним бажанням без дозволу органів, що призначили виправні роботи.

Виправні роботи не тягнуть за собою судимість і не є підставою для звільнення з роботи. Цей вид адміністративного стягнення не застосовують до інвалідів I та II груп, вагітних жінок.

Законом передбачено, що в разі ухилення особи від відбування виправних робіт, призначених за вчинення дрібного хуліганства, постановою судді невідбутий їх строк може бути замінено штрафом або адміністративним арештом із розрахунку один день арешту — за три дні виправних робіт, але не більше як на п'ятнадцять діб (ст. 325 КпАП).

Адміністративний арешт (ст. 32 КпАП) установлюють і застосовують у виключних випадках і за окремі види адміністративних правопорушень строком до п'ятнадцяти діб. Призначають лише постановою районного (міського) суду (судді) в тому разі, якщо за обставинами справи, з урахуванням особи порушника, суддя прийде до висновку, що інших видів стягнення буде недостатньо.

Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено застосування адміністративного арешту за незаконне придбання або зберігання наркотичних речовин у невеликій кількості (ч. 1 ст. 44 КпАП), дрібне хуліганство (ст. 173 КпАП), злісну непокору законному розпорядженню чи вимозі працівника міліції, народного дружинника, військовослужбовця чи за їх образу (ст. 185 КпАП) тощо.

Суть цього виду адміністративного стягнення полягає в тому, що осіб, які підлягають адміністративному арешту, позбавляють волі на строк до 15-ти діб. Під час відбування адміні-

стративного арешту їх можуть залучати до виконання фізичних робіт, при цьому заробітну плату їм не виплачують.

Адміністративний арешт не тягне за собою звільнення з роботи, не розриває трудовий стаж. Цей вид стягнення не може застосовуватися до вагітних жінок, жінок, які мають дітей віком до дванадцяти років, до осіб, які не досягли вісімнадцяти років, до інвалідів I та II груп.

Видворення за межі України використовують тільки стосовно іноземців у зв'язку з їх діями, що суперечать інтересам державної безпеки або забезпеченню громадського порядку, якщо це необхідно для охорони здоров'я й моралі населення, захисту прав і законних інтересів громадян України, в разі грубого порушення законодавства про правовий стан іноземців в Україні, митного, валютного та іншого чинного законодавства.

У випадку ухилення від виконання рішення про видворення таку особу затримують і видворяють у примусовому порядку.

За вчинення адміністративних правопорушень до неповнолітніх у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років застосовують відповідно до ст. 24¹ КпАП такі заходи впливу: 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення в потерпілого; 2) застереження; 3) догана або сувора догана; 4) передача неповнолітніх під нагляд батькам або особам, які їх заміняють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам за їх проханням.

Справи про адміністративні правопорушення неповнолітніх розглядають лише в судовому порядку.

§ 5. Загальні правила й 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 тощо.

По-перше, виконання загальних правил під час застосування адміністративних стягнень виявляється в неухильному додержанні принципів верховенства права й законності. Стягнення за адміністративне правопорушення накладають у межах, установлених нормативним актом, який передбачає відпові-

дальність за вчинене правопорушення, точно відповідно до КпАП та інших актів про адміністративні правопорушення.

По-друге, оплатне вилучення й конфіскацію предмета як додаткові стягнення можуть накладати 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 накладають у точно визначених законом межах. Не допускається застосування стягнення нижче нижчої межі, передбаченої санкцією відповідної статті, а також перевищення його максимального розміру.

По-четверте, під час накладення 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, недопустимості застосування деяких видів стягнень до певних категорій громадян (військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ тощо).

З метою індивідуалізації відповідальності закон (ч. 2 ст. 33 КпАП) вимагає від органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу, під час накладення 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 й 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 визнають лише злісне діяння. Частіше за все це 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 насамперед ознаки, властиві суб'єкту проступку (вік, стать, службове становище, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому), а також поведінка в трудовому колективі й 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 вчинення проступку, а також від мотиву й мети його вчинення. Зрозуміло, що умисне вчинення проступку відрізняється від вчинення його з необережності. У першому випадку ступінь вини порушника вищий.

Майновий стан правопорушника також має бути враховано під час застосування окремих адміністративних стягнень: штрафу, конфіскації, позбавлення спеціального права, виправних робіт.

Обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, визначено відповідно в статтях 34 і 35 КпАП.

Пом'якшуючими відповідальність обставинами визнають:

- 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 під час 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 тощо).

На відміну від пом'якшуючих, у ст. 35 КпАП наведено повний перелік обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення. До них 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).

Під час накладення стягнення обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, враховують 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.

До загальних належать також правила накладення адміністративних стягнень під час вчинення кількох адміністративних правопорушень. У ст. 36 КпАП передбачено, що при вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладають за кожне правопорушення окремо. Такий порядок призначення стягнень обумовлений тим, що справи про адміністративні правопорушення однієї і тієї ж особи вирішують частіше 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 накладають одне основне стягнення в межах санкції, встанов-

леної за серйозніше правопорушення з числа вчинених. При цьому до основного стягнення може бути приєднано 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 під час накладення адміністративного стягнення одночасно може бути розв'язано 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, перераховані 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 під час застосування 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 позбавлення спеціального права — роками, місяцями або днями. Перебіг строку адміністративного стягнення розпочинається в той день (якщо він обчислюється місяцями й 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 пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а за триваючого правопорушення — два місяці з дня його виявлення.

На практиці можливі випадки, коли за фактом правопорушення спочатку ставлять 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 пізніш 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.

Зазначені правила обчислення строків давності притягнення до адміністративної відповідальності не поширюються на випадки застосування конфіскації, передбаченої Митним кодексом України. Частина 3 ст. 38 КпАП визначає, що в таких випадках діють правила, встановлені Митним кодексом, згідно з яким товари — безпосередні предмети порушення митних правил, а також перевізні та інші засоби, призначені для їх переміщення через державний кордон або їх приховування, підлягають конфіскації незалежно від часу вчинення або виявлення порушення митних правил.

Для визнання особи такою, що не була піддана адміністративному стягненню, не потрібно видання будь-якого спеціального документа. Стягнення погашається автоматично після закінчення річного строку з моменту виконання постанови про накладення адміністративного стягнення й у разі невчинення протягом цього строку нового адміністративного проступку. Якщо ж особа вчинить нове правопорушення до погашення стягнення за попереднє, перебіг строку давності переривається.

§ 6. Адміністративна відповідальність юридичних осіб

Відповідно до КпАП суб'єктами адміністративної відповідальності є лише фізичні особи. Однак, на законодавчому рівні встановлено адміністративну відповідальність і юридичних

осіб. Інтенсивний розвиток цього виду відповідальності розпочався після здобуття Україною незалежності й був зумовлений процесами зростання підприємництва та становлення ринкової економіки, які призвели до утворення значної кількості юридичних осіб, заснованих на приватній і колективній формах власності.

Як відомо, юридичних осіб визнають суб'єктами правових відносин майже в усіх галузях права, за винятком тих, де це неможливо, виходячи з природи самих відносин (наприклад, у сімейному, кримінальному праві та деяких інших).

Вступаючи у правові відносини, юридичні особи, як і фізичні, своїми діями можуть реалізовувати надані їм права та виконувати обов'язки, тобто здійснювати правомірну поведінку, але можуть і порушувати їх, тобто здійснювати неправомірну поведінку. За окремі вияви неправомірної поведінки законодавством передбачено притягнення порушника, в нашому випадку юридичної особи, до правової відповідальності.

Так, ст. 35 Закону України «Про пожежну безпеку» передбачає, що за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання приписів посадових осіб органів державного пожежного нагляду, підприємства, установи та організації можуть притягатися до сплати штрафу, який не може перевищувати 2% місячного фонду заробітної плати підприємства, установи, організації¹.

А ч. 2 п. 2 Положення про порядок накладення та стягнення штрафів за порушення законодавства про захист прав споживачів встановлює, що виготовлення, реалізація товару, виконання робіт, надання послуг, які не відповідають вимогам нормативних документів, тягне накладення на суб'єктів господарської діяльності стягнення у вигляді штрафу в розмірі 50% вартості виготовленої або одержаної для реалізації партії товару².

У наведених приписах закріплено ознаки, притаманні адміністративній відповідальності: змушення (спонукання) порушника до виконання загальнообов'язкових правил, установлених у сфері державного управління, адміністративне стягнен-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 5. — Ст. 21.

² Див.: Офіційний вісник України. — 2002. — № 34. — Ст. 1587.

ня у вигляді штрафу, негативні наслідки матеріального (фінансового) характеру, що настають для порушника. Крім того, в інших нормах згаданих правових актів містяться ще деякі риси, характерні адміністративній відповідальності. Так, згадані стягнення в більшості випадків застосовують органи виконавчої влади, хоча іноді й через суд. Щодо порядку притягнення до відповідальності, то він спрощений, навіть порівняно з передбаченим КпАП, тощо.

Тобто є всі підстави говорити про адміністративну відповідальність юридичних осіб, як про самостійний вид адміністративної відповідальності. Він тісно переплітається з адміністративною відповідальністю фізичних осіб. Так, у разі скоєння правопорушення юридичною особою можливо три види правових наслідків: притягнення до відповідальності посадової особи, як за порушення митних правил; притягнення до відповідальності одночасно і юридичної, і посадової осіб, як у разі скоєння порушення в сфері обмеження монополізму; притягнення до відповідальності лише юридичної особи, як у випадку порушення правил містобудування.

Незважаючи на викладене, окремі науковці заперечують факт наявності адміністративної відповідальності юридичних осіб. Це зумовлено переважно тим, що в КпАП юридичні особи не згадуються, окремий кодифікований акт, присвячений цьому питанню, відсутній, а правові норми, які складають згаданий вид адміністративної відповідальності, не об'єднано в цілісну систему.

Однак, ретельний аналіз чинного законодавства дозволяє стверджувати, що все вищенаведене свідчить не про відсутність адміністративної відповідальності юридичних осіб, а навпаки, про те, що інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб перебуває в процесі становлення. Безперечно, він ще остаточно не оформився й містить багато суперечностей і прогалин, однак, заперечувати його існування немає жодних підстав. Останнім часом особливо гостро стояла проблема майже повної відсутності правового регулювання загальних питань і принципів цього виду відповідальності.

Вагомим кроком щодо розв'язання цієї проблеми стало прийняття Господарського кодексу України (ГКУ), главу 28 якого повністю присвячено загальним питанням адміністратив-

ної відповідальності юридичних осіб¹. У ній встановлено перелік адміністративних стягнень, які законодавець називає адміністративно-господарськими санкціями, надано характеристику кожному з них, визначено термін їх застосування та гарантії прав юридичних осіб у разі неправомірного притягнення їх до відповідальності.

Тобто ГКУ можна назвати не лише законом, який офіційно визнав адміністративну відповідальність юридичних осіб, а і першим кодифікованим актом, який містить загальні положення щодо такої відповідальності. Його положення стосуються не всіх її випадків, але значної частини з них. Так, вони регулюють відповідальність юридичних осіб за порушення в сферах обмеження монополізму, захисту конкуренції, захисту прав споживачів, зовнішньоекономічної діяльності, містобудування, реклами, виконання державних замовлень тощо. На відповідальність за порушення в сфері оподаткування, пожежної та санітарно-епідеміологічної безпеки, використання природних ресурсів, банківської діяльності й деякі інші ці загальні положення не поширюються.

Надалі, щоб забезпечити ефективне функціонування розглянутого виду адміністративної відповідальності, слід встановити чіткий перелік юрисдикційних органів, а також загальні правила щодо притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності. Стан справ, наявний нині, коли в кожного державного органу розроблений свій, окремий і здебільшого дуже недосконалий, порядок накладення адміністративних стягнень (розгляду справ про адміністративні правопорушення з боку юридичних осіб), а в багатьох випадках він взагалі відсутній, є незадовільним.

В зв'язку з цим проведення систематизації, зокрема кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб, має важливе практичне значення. Це дозволить не лише ефективніше застосовувати відповідні правові норми, що є передумовою зміцнення законності в сфері діяльності підприємств, установ і організацій, а й створить надійну базу для подальшої роботи в напрямі вдосконалення згаданого законодавства та практики його реалізації.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18; № 19—20; № 21—22. — Ст. 144.

ГЛАВА 15

Дисциплінарна відповідальність

Дисциплінарна відповідальність згідно з чинним законодавством України настає за *порушення трудової дисципліни й службових обов'язків*. Такі порушення можуть бути виражені як у діях, так і в 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, військовослужбовці тощо).

Законодавством закріплено такі види дисциплінарної відповідальності: 1) у порядку, встановленому законами України; 2) у порядку, встановленому Кодексом законів про працю України (далі — КЗпП); 3) відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку для робітників і службовців¹; 4) на підставі дисциплінарних статутів та положень², чинних у різних галузях чи сферах державного управління.

Підставою дисциплінарної відповідальності є *дисциплінарний проступок, сутність якого полягає в невиконанні або в неналежному виконанні працівником покладених на нього трудових чи службових обов'язків*.

Нормами адміністративного права встановлюються дисциплінарна відповідальність і порядок її реалізації, коло суб'єктів і повноваження органів управління (посадових осіб), що наділено «дисциплінарною владою», категорії службовців, відповідальність яких регулює адміністративне право. Стосовно

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 Верховної Ради України. — 1992. — № 4. — Ст. 15.; Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ УРСР // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — № 45. — Ст. 599 тощо.

більшості працівників дисциплінарну відповідальність передбачено нормами трудового й адміністративного права, а щодо деяких категорій осіб (військовослужбовців строкової служби, працівників органів внутрішніх справ, Служби безпеки України тощо) — 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 нормативно-правового акта настає дисциплінарна відповідальність, їй притаманні певні загальні ознаки:

- 1) її підставою є дисциплінарний проступок;
- 2) за такий проступок передбачено накладення дисциплінарного стягнення;
- 3) стягнення застосовує уповноважений на те орган (посадова особа) в порядку підлеглості;
- 4) межі «дисциплінарної влади» цього органу (посадової особи) чітко встановлено правовими нормами;
- 5) службовець, на якого накладено дисциплінарне стягнення, може його оскаржити у вищій орган (вищій посадовій особі) або в суд;
- 6) за один дисциплінарний проступок може бути накладено 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 межами трудового договору чи правил внутрішнього трудового розпорядку, регулюється законами, 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 тощо.

В основу розмежування дисциплінарної відповідальності на види покладено характер діяльності різних категорій службовців, умови їх роботи, систему 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 застосовують до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за проступок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює.

До службовців цих органів, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовувати такі заходи дисциплінарного впливу, як попередження про неповну службу відповідальність, 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 порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано догану або звільнення.

Звільнення як дисциплінарне стягнення застосовують відповідно до пунктів 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 положень про дисципліну, несуть дисциплінарну відповідальність згідно з КЗпП чи Правилами внутрішнього трудового розпорядку.

Дисциплінарне стягнення застосовує орган (посадова особа), 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 письмових пояснень. У разі відмови працівника дати письмові пояснення складають відповідний акт. Дисцип-

лінарні стягнення застосовує власник або уповноважений ним орган безпосередньо після виявлення проступку, але без урахування часу хвороби працівника або перебування його у відпустці. Дисциплінарне стягнення не може бути накладено пізніше шести місяців з дня вчинення дисциплінарного проступку. За кожне порушення трудової дисципліни накладають тільки одне дисциплінарне стягнення, яке оголошують у наказі (розпорядженні) й повідомляють працівнику під розписку. Якщо протягом року з дня накладення дисциплінарного стягнення працівника не буде піддано новому дисциплінарному стягненню, то його вважають таким, що не мав дисциплінарного стягнення.

Якщо працівник не допустив нового порушення трудової дисципліни, проявив себе як сумлінний робітник, то стягнення може бути зняте до закінчення одного року. Протягом строку дії дисциплінарного стягнення заходи заохочення до працівника не застосовують.

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 в комісію з трудових спорів (де її створено), вищій посадовій особі чи у вищій орган, або в суд.

Значні особливості є в порядку застосування та видах дисциплінарних стягнень, передбачених дисциплінарними статутами або положеннями про дисципліну в сфері державного управління. Їх пов'язано з характером тих функцій і завдань, що виконують відповідні органи, їх службовці. В деяких випадках дисциплінарну відповідальність регулюють відповідні кодекси (Повітряний кодекс, Митний кодекс тощо). Так, згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України дисциплінарні стягнення щодо прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури застосовують 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, позбавлення нагрудного знака «Почесний працівник прокуратури України», звільнення з позбавленням класного чину.

Генеральний прокурор України має право застосовувати дисциплінарні стягнення, зазначені в названому статуті, в повному обсязі, за винятком позбавлення або пониження в класному чині державного радника юстиції 1, 2, 3 класів, яке здійснює Президент України за поданням Генерального прокурора.

Прокурори АРК, областей, міста Києва та прирівняні до них прокурори також мають право застосовувати такі дисциплінарні стягнення, як догана та звільнення. В разі необхідності застосування заходу дисциплінарного стягнення, що перевищує повноваження зазначених прокурорів, вони вносять подання Генеральному прокурору України.

Дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню вини та тяжкості проступку. Прокурор, який вирішує питання про накладення стягнення, має особисто з'ясувати обставини проступку й одержати письмове пояснення від особи, яка його вчинила. За потреби може бути призначено службову перевірку.

Дисциплінарне стягнення застосовують 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.

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 звільняють незалежно від часу вчинення проступку.

Про накладення дисциплінарного стягнення прокурор видає наказ, який оголошують працівникові 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 повідомляють працівника, який звернувся зі скаргою.

Оскарження наказу не зупиняє виконання дисциплінарного стягнення.

Рішення Президента України та Генерального прокурора України про застосування деяких із дисциплінарних стягнень або відмова в 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.

Працівника вважають таким, що не має дисциплінарного стягнення, якщо протягом року з дня його накладення він не піддався 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 й начальницького складу можуть накладати такі стягнення: зауваження, догана, сувора догана, затримка в присвоєнні чергового спеціального звання або поданні до його присвоєння на строк до одного року, попередження про неповну службову відповідальність, 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 застосовувати: 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 й начальницького складу, нагороджених нагрудним знаком органів внутрішніх справ, може бути накладено дисциплінарне стягнення у вигляді позбавлення цього знака.

Дисциплінарні стягнення застосовують начальники в межах наданих їм прав. Перелік посад начальників та їх прав щодо накладення дисциплінарних стягнень визначається додатком до статуту. Дисциплінарні права інших начальників встановлює Міністр 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 й 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 проводить начальник, який наклав його, рівний йому чи старший прямий начальник.

Незалежно від того, дисциплінарним статутом чи положенням встановлюється відповідальність, ними передбачаються дисциплінарні стягнення, які застосовують до відповідних категорій службовців за вчинені дисциплінарні проступки. В цих актах встановлюють також дисциплінарні повноваження відповідних органів (посадових осіб), які в порядку підлеглості накладають стягнення, а також регламентують процедуру їх застосування. Всю цю діяльність регулюють норми адміністративного права.

РОЗДІЛ V

Адміністративно-процесуальна діяльність

ГЛАВА 16

Адміністративно-процесуальна діяльність

§ 1. Адміністративний процес: зміст і загальні риси

Виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління відіграє важливу роль у житті суспільства, опосередковує порядок розв'язання широкого кола індивідуально-конкретних справ органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, 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 у адміністративно-процесуальні відносини, врегульовані нормами адміністративно-процесуального права, які спрямовано на правильне й оптимальне вирішення конкретної адміністративної справи. Ці норми дозволяють реалізувати на практиці вимоги матеріально-правових норм.

Поняття «адміністративний процес» у адміністративно-правовій науці прийнято розглядати в широкому й вузькому розумінні. В широкому розумінні адміністративний процес — це встановлений законом порядок розгляду й 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 розглядають як провадження в справах про адміністративні правопорушення й застосування до правопорушників адміністративних стягнень. Іноді поняття адміністративного

процесу у вузькому розумінні тлумачать не тільки як розгляд справ про адміністративні правопорушення й застосування адміністративних стягнень до винних, а і як розгляд справ із застосуванням заходів адміністративного примусу.

Адміністративний процес є *видом юридичного процесу* й має всі притаманні останньому ознаки.

Насамперед, адміністративний процес здійснюють тільки уповноважені на те суб'єкти. Законодавцем чітко регламентовано компетенцію державних органів, їх посадових осіб, органів правосуддя та деяких інших органів щодо вирішення індивідуально-конкретних справ у ході адміністративно-процесуальної діяльності.

Впорядкованість адміністративного процесу обумовлено 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 неможливе розв'язання 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 мають спірний характер) неможливо уявити без встановлення певних фактичних даних і конкретних обставин. Не випадково в ст. 245 КпАП законодавець прямо орієнтує на своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи про адміністративне правопорушення. Важко уявити розв'язання цього завдання без використання різноманітних методів і засобів юридичної техніки, досягнень науково-технічного прогресу. Про це свідчить та обставина, що в числі учасників справ про адміністративні правопорушення виділяється така процесуальна фігура, як експерт, тобто особа, що володіє спеціальними знаннями в 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 в деяких випадках — і норм інших галузей права, наприклад, під час реалізації окремих норм такої порівняно молодій галузі права, як підприємницьке право стосовно державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності. Адміністративний процес має і певні особливості, що дозволяють відмежувати його від інших видів юридичного процесу, зокрема кримінального та цивільного.

Адміністративний процес здебільшого пов'язаний із виконавчо-розпорядчою діяльністю, тоді як кримінальний і цивільний процеси регламентують діяльність щодо відправлення правосуддя в кримінальних та цивільних справах. Проте це не означає, що адміністративний процес аж ніяк не пов'язаний із правосуддям. Одна з 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 і взаємозв'язок з нормами адміністративного матеріального права, а також з нормами інших матеріальних галузей права (фінансового, земельного, екологічного тощо).

Специфічними є мета й завдання адміністративного процесу.

Мета адміністративного процесу — це заздалегідь заплановані результати, досягнення яких можливе за допомогою відповідних засобів і способів. У свою чергу, **завдання цього процесу** становлять собою поняття, що відображають необхідність для суб'єкта здійснити певні дії, спрямовані на досягнення мети процесу. Таким чином, мета процесу визначає наявність комплексу відповідних завдань, розв'язання 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 і етапах.

Поряд із реалізацією правозастосовних функцій адміністративний процес значною мірою пов'язаний із правотворчою діяльністю компетентних державних органів, регулює порядок прийняття відповідних підзаконних актів.

Специфіку адміністративного процесу відбиває і його структура, яка включає струнку систему процесуальних дій, що мають як юрисдикційний, так і неюрисдикційний характер.

Суб'єктами адміністративного процесу виступають *державні органи (посадові особи), органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, адміністрація державних підприємств, установ і організацій, об'єднання громадян, їх органи й посадові особи, власники, їх представники та уповноважені, громадяни України, іноземні громадяни і особи без громадянства.*

Особливе місце серед суб'єктів адміністративного процесу посідають *суди (судді) та органи прокуратури.*

Поняття «суб'єкт процесу» ширше відносно поняття «учасник процесу».

Учасники процесу — *це громадяни, інші особи, колективи громадян і організації у особі їх представників, які наділено правами й несуть певні обов'язки, що дозволяють їм брати участь у розгляді адміністративної справи з метою захисту своїх прав і законних інтересів або прав і 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 й здатні на державно-владних засадах приймати рішення у справі останніх.

З'ясуванню сутності адміністративного процесу значною мірою сприяє аналіз його принципів, вихідних, засадничих ідей, згідно з якими здійснюють адміністративно-процесуальну діяльність.

Принцип законності становить найважливіший принцип адміністративного процесу й характеризується як режим відповідності суспільних відносин, що виникають у цій сфері, законам і підзаконним актам держави, атмосфера взаємодії та взаємостосунків держави й 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 й свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й 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 втілення 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 реалізують 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'язано 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 в закріпленні обов'язку державних органів, їх посадових осіб здійснювати розгляд і вирішення індивідуально-конкретних справ і пов'язані з цим дії (збирання необхідних матеріалів і доказів) від імені держави й переважно за державний рахунок.

Принцип об'єктивної істини спрямований на повне виключення з процесу проявів суб'єктивізму, односторонності в аналізі дій суб'єктів процесу, покликаний забезпечити встановлення та оцінку реальних фактів, які мають значення для прийняття

обґрунтованого рішення у конкретній адміністративній справі. Не випадково, наприклад, законодавець як основне завдання в справі про адміністративне порушення закріпив необхідність своєчасного, всебічного, повного й об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її точно відповідно до законодавства. З такою необхідністю законодавець пов'язує оцінку досліджуваних у ході розгляду справи доказів.

Принцип гласності. Втілення в життя цього принципу обумовлено потребою широкої поінформованості суспільства про діяльність державних органів, їх посадових осіб щодо здійснення адміністративно-процесуальних функцій. Поряд із правом громадян на одержання інформації про діяльність органів держави, закріпленим у ст. 43 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р.¹, законодавець прямо зобов'язує відповідні органи повідомляти громадян 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 майже повністю присвячено питанням інформування громадян².

Принцип здійснення процесу державною мовою й забезпечення права користуватися рідною мовою відбиває найважливіший аспект діяльності всіх державних органів, їх посадових осіб — повагу національної гідності всіх громадян України. Розгляд конкретних справ ведуть державною мовою України, проте громадянин, який не володіє українською мовою, може брати участь у процесі, користуючись своєю рідною мовою. При цьому йому повною мірою забезпечують одержання всієї необхідної інформації і можливість донести власну інформацію до відома органу або посадової особи, що розглядає конкретну адміністративну справу. На це спрямовано участь у процесі такої процесуальної фігури, як перекладач.

Принцип презумпції невинуватості та правомірності дій громадян. Додержання цього принципу має слугувати основ-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.

² Див., напр.: Постанова Кабінету Міністрів України «Про інформування та забезпечення участі громадян України у приватизаційних процесах з використанням приватизаційних паперів» від 24 листопада 1993 р. № 950 // Урядовий кур'єр. — 1993. — № 171. — С. 2.

ною передумовою для ходу й результатів юрисдикційного адміністративного процесу. Основні риси презумпції невинуватості громадян полягають у тому, що вони відбивають об'єктивне правове становище, що виражає думку держави стосовно винуватості особи або правомірності її дій, а не думку конкретних суб'єктів процесу. Доказування невинуватості або правомірності дій особи є її правом, а не обов'язком. Особу вважають невинною у вчиненні адміністративного правопорушення або її дії вважають правомірними, доки винність особи або неправомірність її дій не буде доведено в установленому 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 є чинником, який, з одного боку, виключає зволікання, а з іншого — дозволяє впорядкувати рух справ, увести процес у визначені часові рамки. Порівняно з кримінальним і цивільним процесами ведення більшості адміністративних справ з матеріального погляду є менш обтяжливим для держави. Однак це не означає, що певні фінансові витрати й організаційні труднощі мають стати на заваді належному веденню процесу, забезпеченню захисту прав і законних інтересів громадян.

Принцип самостійності в прийнятті рішення насамперед виключає будь-яке втручання інших органів і посадових осіб у 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 щодо вирішення справ, які належать до їх компетенції, на інші, в тому числі, 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 *врегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів виконавчої влади, 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 й характеристика провадження в окремих адміністративних справах

Однією з найважливіших особливостей адміністративного процесу є коло охоплених ним суспільних відносин. Ця обставина значною мірою передбачає структуру адміністративного процесу.

В цілому **адміністративний процес** становить собою *систему проваджень, що стієвідносяться з ним як категорії загального та особливого.*

Виділення окремих проваджень у межах адміністративного процесу обумовлено низкою чинників. Насамперед кожному провадженню притаманні свої мета й коло завдань, які розв'язують для досягнення цієї мети. Справді, 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 відбиває об'єктивну необхідність суспільного розділення праці та професіональної спеціалізації діяльності різних уповноважених суб'єктів. При цьому виділення конкретних проваджень у межах адміністративного процесу пов'язано 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) проваджен-

ня, 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 контрольного 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 під час класифікації за індивідуально-конкретними справами систему адміністративних проваджень, що складають структуру адміністративного процесу, може бути подано 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 і посадових осіб, що порушують права громадян; 4) провадження по зверненнях громадян; 5) провадження по застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів і заходів адміністративного припинення; 6) провадження в справах про адміністративні правопорушення; 7) дисциплінарне провадження; 8) провадження по реалізації контрольного 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 відпрацюванню та прийняттю нормативних актів і провадження по прийняттю індивідуальних актів управління*. По суті зазначені провадження регламентують порядок підготовки й прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня. Впорядкування таких процедур, введення їх у чіткі процесуальні межі слугують важливою гарантією доцільності та законності підзаконних актів, які видають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

Іншою важливою гарантією законності прийнятих рішень є можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності органів

і посадових осіб, що порушують права громадян. Тому в структуру адміністративного процесу входить *провадження по оскарженню таких рішень, дій або бездіяльності*, які містять детальну регламентацію адміністративного й судового порядку розгляду та вирішення скарг громадян.

Такий вид адміністративного провадження, як *реєстраційно-дозвільне провадження*, спрямований на впорядкування відносин, пов'язаних із об'єктами, обіг яких має певні обмеження й на використання яких потрібний спеціальний дозвіл, що видають компетентні органи. Зокрема, це стосується придбання, збереження та використання вогнепальної зброї, різноманітних вибухових речовин. Разом з тим, таке 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 реалізують такий вид адміністративного провадження, як *установче провадження*. Це провадження становить 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 різних суб'єктів підприємницької діяльності.

Кожне з наведених проваджень, залежно від характеру індивідуально-конкретних справ, може бути більш деталізовано. Так, у реєстраційно-дозвільному провадженні виділяють 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 тощо.

У свою чергу, провадження по прийняттю індивідуальних актів управління може включати 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 містить як окремий етап її реєстрацію (внесення до державного реєстру).

Важливими органічними елементами, що властиві структурі кожного з адміністративних проваджень і відповідно адміністративному процесу в цілому, є процесуальні стадії, етапи, окремі процесуальні дії.

Процесуальна стадія — це відносно уособлена, відділена часом і логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та розв'язання відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах.

Виділяють такі стадії адміністративно-процесуальної діяльності.

Стадія аналізу ситуації, в ході якої збирають та фіксують інформацію про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюють перспективу подальшого руху справи, приймають рішення про необхідність такого руху. Фактично ця стадія становить собою порушення адміністративної справи.

Стадія прийняття рішення у справі, в ході якої дають юридичну оцінку зібраної інформації, повно та всебічно досліджують матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймають конкретне рішення.

Стадія оскарження або опротестування рішення у справі, що носить факультативний характер.

Стадія виконання прийнятого рішення, в ході якої логічно завершується діяльність у адміністративній справі. Важливість цієї стадії обумовлено тим, що без неї все провадження у 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.

Процесуальним етапам притаманна наявність своїх безпосередніх цілей і завдань, а також кола суб'єктів їх здійснення (складання протоколу про правопорушення).

Адміністративно-процесуальні дії становлять основу конструкції всієї системи адміністративного процесу.

§ 3. Адміністративна юрисдикція: загальні риси, принципи

Більшу частину проваджень, які складають структуру адміністративного процесу, спрямовано на регулювання правовідносин позитивного характеру, що виникають у ході управлінської діяльності державних органів. Проте порушення вимог правових норм вимагають відповідного реагування з боку держави. Ця обставина обумовлює існування особливої правоохоронної діяльності, зміст якої складають розгляд справ про правопорушення, інші правові спори по суті та прийняття по них відповідних рішень. У процесі такої діяльності вирішують юридичну справу, здійснюють правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виносять державно-владне рішення про застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права.

Ця діяльність, яка має назву «юрисдикція», властива і адміністративному 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.

1. Наявність правопорушення (правового спору). Розгляд і вирішення юридичних справ, обумовлених позитивними обставинами, не охоплюються юрисдикційною діяльністю. Юрисдикція виникає лише тоді, коли необхідно розв'язати питання про застосування заходів адміністративного примусу (адміністративної відповідальності зокрема) чи 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 юридичну оцінку здійснюють у межах особливої процесуальної форми, яка є важливою, обов'язковою для юрисдикції.

Адміністративно-процесуальна форма, як і інші види юрисдикційної діяльності, передбачає змагальність процедури вирішення справи. Це означає, що сторони в 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 в здійсненні цих процесуальних прав.

3. Обов'язковість прийняття рішення у вигляді юридичного акта становить собою ще одну важливу ознаку юрисдикційної діяльності. Будучи способом розв'язання правових конфліктів, юрисдикція передбачає необхідність прийняття остаточного рішення — акта застосування норм права до конкретного випадку.

Юрисдикційний акт у конкретній адміністративній справі означає по суті вирішення правового спору. Якщо ж йдеться про правопорушення, в такому акті можуть бути передбачені правові санкції. Їх застосування є лише одним із варіантів рішення, що приймає адміністративно-юрисдикційний орган. Іншими варіантами можуть бути рішення про припинення провадження в справі чи застосування засобів впливу до неповнолітнього.

Як відомо, провадження в адміністративній справі вважають закінченим, коли прийняте у ній рішення виконано в повному обсязі. З цього погляду законодавець передбачає відповідну гарантію реальності рішень, прийнятих адміністративно-юрисдикційним органом. Зокрема, постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними й громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами (ст. 298 КпАП).

Розгляд адміністративно-правових спорів здійснюють на основі відповідних нормативно-правових актів, які закріплюють порядок розгляду скарг на неправомірні дії або бездіяльність органів і посадових осіб, що порушують права й законні інтереси громадян. Щодо адміністративних деліктів, то процесуальний порядок розгляду таких справ закріплено в Особливій частині КпАП.

Ще однією особливістю адміністративної юрисдикції є різноманітність органів її здійснення. Насамперед це обумовлено 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 щодо нього відповідне рішення. З іншого боку, особливості правопорушень, що вчиняються у різних галузях управління, обумовлюють наявність значної кількості органів (посадових осіб), уповноважених розглядати їх і вирішувати по суті. У переважній частині випадків розгляд справ про адміністративні правопорушення покладено законодавцем на органи, основним завданням яких, поряд із виконанням юрисдикційних, є здійснення управління в різних галузях. Разом з тим, адміністративно-юрисдикційні функції здійснюють і органи, спеціально створені для розгляду справ про адміністративні правопорушення, — адміністративні комісії.

Особливе місце в 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 іншому випадку ігнорується принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Застосовуючи заходи адміністративного стягнення за адміністративні правопорушення, суддя здійснює не управлінську (виконавчо-розпорядчу) діяльність, а функції правосуддя. Розгляд адміністративного делікту протікає у відповідній процесуальній формі та ґрунтується на закріплених у законі принципах правосуддя. Як правосуддя в адміністративних справах слід розглядати й діяльність суду по вирішенню скарг громадян на неправомірні дії чи бездіяльність органів і посадових осіб, що порушили права громадян. Ураховуючи викладене, правосуддя в адміністративних справах можна розглядати як елемент адміністративної юстиції.

Для з'ясування співвідношення понять «адміністративна юрисдикція» та «адміністративна юстиція» вважаємо за потрібне чітко визначити, що всі органи, які розглядають адміністративно-правові спори та справи про адміністративні правопорушення, є адміністративно-юрисдикційними, але тільки

суд, що здійснює правосуддя в адміністративних справах, є органом адміністративної юстиції. Отже, поняття адміністративної юрисдикції ширше, ніж поняття адміністративної юстиції. Останнє становить вищу, найрозвиненішу форму здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність ґрунтується на певних принципах, які дозволяють відобразити специфіку об'єднання в ній ознак виконавчо-розпорядчої діяльності та правосуддя в адміністративних справах. Такими принципами є: законність, професіоналізм, захист інтересів держави й особи, об'єктивна істина, змагальність, офіційність, економічність тощо.

Таким чином, **адміністративна юрисдикція** полягає *в розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення в установленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), яких наділено правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення.*

§ 4. Адміністративна юстиція: поняття й види

Виникнення та розвиток інституту адміністративної юстиції значною мірою пов'язано з втіленням у життя теорії розподілу влади. Завдяки цьому постійно зростала роль судової влади під час розгляду правових спорів між адміністрацією та громадянами, а самі чиновники переставали бути судьями в своїх справах.

Зараз у багатьох країнах світу (Німеччина, Франція, Швеція та ін.) інститут адміністративної юстиції одержав своє законодавче закріплення. Зарубіжний досвід функціонування цього важливого правового інституту дозволяє виділити два його основних види: 1) здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності загальними судами; 2) здійснення такої діяльності спеціальними (спеціалізованими) адміністративними судами.

Головна ознака адміністративної юстиції виявляється в її організаційному уособленні від органів і структур, що виконують виконавчі функції. Адміністративна юстиція — це правосуддя, судова гілка влади. Разом з тим, це окрема адміністративна гілка правосуддя. Процес у адміністративних судах, не-

зважаючи 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 судову владу в межах цивільного, кримінального й адміністративного законодавства здійснюють виключно судові органи. При цьому адміністративно-юрисдикційна діяльність адміністративних органів обмежувалася законом.

Проектом Основного Державного Закону УНР в період існування Директорії (1920 р.) передбачалося введення в судову систему України Вищого Адміністративного Суду. Цей суд повинен був розглядати та вирішувати, додержуючись судового порядку, питання про законність розпоряджень адміністративних органів і органів самоврядування.

Зараз можна виділити такі особливості адміністративної юстиції. По-перше, здійснення судовими органами правосуддя в адміністративних справах. Адміністративна юстиція — це правосуддя, а не виконавча ділянка. По-друге, процес розгляду адміністративних справ побудований на зразок загального судового: він є гласним, публічним, має елементи змагальності. 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 й вирішення в судовій процесуальній формі справ, що виникають у сфері державного управління між громадянами чи юридичними особами з одного боку та органами виконавчої влади й місцевого самоврядування (посадовими особами) — з іншого, здійснюваний загальними або спеціально створеними для вирішення правових спорів судами.

У цілому адміністративна юстиція становить один із засобів обмеження виконавчої влади, а адміністративні суди — засіб реалізації принципу розподілу влади, додатковий захисний механізм суб'єктивних прав і свобод громадян.

Потребу кардинального реформування системи адміністративно-юрисдикційних органів обумовлено низкою чинників.

Насамперед це недостатньо високий якісний рівень розгляду справ про адміністративні правопорушення колегіальними органами (адміністративними комісіями, виконкомом сільських і 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, різні 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. Це положення отримало своє реальне втілення в Законі України «Про судострій України» від 7 лютого 2002 року. Відповідно до названого закону судову владу реалізують шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства. Місцевими адміністративними судами є окружні суди, які утворюють у округах згідно з указом Президента України. Місцевий суд складається з суддів місцевого суду, голови та заступника голови місцевого суду. Місцеві адміністративні суди розглядають адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами в сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юрисдикції), крім справ адміністративної юрисдикції у сфері військового управління, які розглядають військові суди.

Апеляційними адміністративними судами є суди, які утворюють у апеляційних округах відповідно до указу Президента України. В їх складі можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ у межах відповідної судової юрисдикції.

Вищим судовим органом у системі адміністративних судів є Вищий адміністративний суд України.

ГЛАВА 17

Провадження в справах про адміністративні правопорушення

§ 1. Завдання й порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення

Кожне провадження здійснюють відповідно до певних стадій з додержанням принципів адміністративного процесу.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення визначається як *низка послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а в деяких випадках інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності й забезпечення виконання винесеної постанови.*

Завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 245 КпАП є: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її точно відповідно до законодавства, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюють на засадах суворого додержання законності та принципу презумпції невинуватості, згідно з яким особу, що притягають до адміністративної відповідальності, вважають невинуватою, доки протилежне не буде доведено й зафіксовано в установленому 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 економічності, що, однак, не означає, що справи повинні розглядатися поверхово.

§ 2. Засоби забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення

Для правильного й об'єктивного вирішення справи важливе значення мають заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Їх застосовують для припинення адміністративних проступків, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного розгляду справи та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень у справах.

У статтях 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 сп'яніння. Два заходи забезпечення встановлено іншими статтями КпАП: доставлення порушника (ст. 259) і його привід (ст. 268).

Доставлення порушника згідно зі ст. 259 КпАП здійснюють з метою, по-перше, припинення правопорушення; по-друге, складення протоколу про адміністративне правопорушення; по-третє, встановлення особи порушника. Фактичне здійснення доставлення забезпечують 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 (статті 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 із розглянутих заходом забезпечення є привід порушника в разі ухилення його від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді. Це також примусове доставлення осо-

би, але відмінність полягає в меті доставлення — привід здійснюють працівники міліції для забезпечення присутності правопорушника під час розгляду справи. Привід допускається лише у випадках, прямо передбачених законом (ч. 2 ст. 268 КпАП).

Адміністративне затримання переважно може тривати не більш як три години. Триваліші 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 виявили неповагу до суду чи торгували з рук у невстановлених місцях (протягом трьох діб), тощо.

З метою забезпечення законності застосування адміністративного затримання про нього складають протокол, у якому зазначають: дату й місце його складення; посаду, 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 провадять з метою виявлення, закріплення необхідних доказів правопорушення й 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 й органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання. Цей перелік може бути розширено лише законодавчими актами (ст. 264 КпАП).

Особистий огляд провадить уповноважена на те особа однієї статі з оглядуваним і в присутності двох понятих тієї ж статі. Огляд речей, ручної кладі, багажу, знарядь полювання й лову риби, доброї продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюють, як правило, в присутності їх власника. За його відсутності зазначені речі може бути піддано оглядові лише в невідкладних випадках, але з обов'язковою участю двох понятих.

Проведення огляду оформлюють спеціальним протоколом або роблять про це 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, здійснюють уповноважені особи, 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, платного вилучення, знищення або повернення володільцеві.

Про вилучення речей і документів складають протокол або роблять 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 і процесуального оформлення вилучення деяких предметів.

З метою забезпечення законності застосування розглянутих заходів ст. 267 КпАП передбачає можливість їх оскарження зацікавленою 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 й винесення по справі постанови; 3) оскарження (або опротестування) постанови по справі

про адміністративне правопорушення (виникає в тих випадках, коли особа, яку притягають 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 тощо 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. Інакше справу про адміністративне правопорушення не може бути розпочато.

У протоколі повинні зазначатися: дата й місце його складення; посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу порушника; місце, час вчинення й 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 підписує особа, яка його склала, й особа, яка вчинила адміністративне правопорушення. За наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також цими особами.

У разі відмови особи, яка вчинила правопорушення, від підписання протоколу в ньому роблять запис про це. Особа, яка вчинила правопорушення, має право подати пояснення й зауваження щодо змісту протоколу, які додають до нього, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання.

У деяких випадках, прямо передбачених законом, протокол про адміністративне правопорушення не складають. Ці випадки вичерпно визначено в ст. 258 КпАП. Але якщо правопоруш-

ник оспорує стягнення, яке на нього накладають, то протокол про адміністративне правопорушення складають.

Перша стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення закінчується з моменту надіслання протоколу органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення. До нього мають додаватися й усі інші матеріали про правопорушення (пояснення свідків, протокол вилучення речей тощо).

Стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення та винесення по справі постанови полягає в тому, що компетентний орган (посадова особа) проводить остаточне розслідування у справі й дає правову оцінку діям особи, яку зазначено 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, яку притягають до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Справу про адміністративне правопорушення розглядають відкрито, здебільшого, за місцем його вчинення. Під час розгляду 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 громадської організації, трудового колективу, а також з'ясовує інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

За загальним правилом справи про адміністративне правопорушення розглядають у 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, встановлено законодавством про адміністративні правопорушення для деяких видів правопорушень.

Так, відповідно до ст. 277 КпАП протягом доби розглядають, наприклад, справи про заготівлю, переробку або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування або іншої продукції; порушення правил про валютні операції; незаконні посів і вирощування снотворного маку чи конопель; злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця; дрібне хуліганство тощо. У триденний строк розглядають справи про виготовлення й використання без належного дозволу радіопередавальних засобів; торгівлю з рук у невстановлених місцях. У п'ятиденний строк розглядають справи про дрібне розкрадання державного або колективного майна; порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіаційного забруднення, тощо. У семиденний строк розглядають справи про порушення, пов'язані з використанням газу, експлуатацією газовикористовуючих установок без обліку витрати газу; невідповідністю до роботи резервного паливного господарства.

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) вносить постанову по справі. Постанову виконавчого органу селищної, сільської ради по справі про адміністративне правопорушення приймають у формі рішення. Зміст постанови та її форму врегульовано в ст. 283 КпАП. Вона має містити: найменування органу (посадової особи), який виніс постанову, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядають справу; викладення обставин, з'ясованих під час розгляду справи; зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення; прийняте по справі рішення.

Якщо під час розв'язання 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 зазначають розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова у справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі й документи (якщо таке вилучення проводилося), а також вказівку про порядок і строк її оскарження.

Постанову колегіального органу приймають простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні, підписують головуєчий на засіданні й секретар цього органу.

Під час розгляду 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 тощо). Своє рішення вони оформлюють або шляхом винесення постанови, або роблять запис про захід стягнення в протоколі про адміністративне правопорушення. Таке право надано, наприклад, начальникові райвідділу міліції або його заступникові.

Після розгляду справи орган (посадова особа) виносить згідно зі 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.

Постанову про закриття справи виносять за оголошення усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу попереднього слідства чи дізнання, а також за 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 правопорушення строків, передбачених ст. 38 КпАП (двох місяців з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні — двох місяців з дня його виявлення); 8) наявність по тому самому факту щодо особи, яку притягають до адміністративної відповідальності, постанови

компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення 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 її оголошують негайно після закінчення розгляду справи. Копію постанови протягом трьох днів вручають під розписку або висилають особі, щодо якої її винесено. Копію постанови в той же строк вручають або висилають потерпілому на його прохання. В разі, якщо її висилають, про це роблять відповідну відмітку у справі.

Оголошенням постанови по справі про адміністративне правопорушення закінчується стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Постанову про накладення адміністративного стягнення в деяких випадках обов'язково доводять 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 врегульовано в ст. 288 КпАП. Постанову адміністративної комісії оскаржують у виконавчий комітет відповідної ради або в районний (міський) суд; рішення виконавчого комітету селищної, сільської, міської ради — у відповідну раду або в районний (міський) суд; постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення — у вищий орган (вищий посадовий особі) або в районний (міський) суд. Рішення суду в усіх наведених випадках є остаточним і оскарженню не підлягає.

Постанову про одночасне накладення основного й 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 скаргу подають до органу (посадової особи), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, а той протягом трьох днів надсилає її разом зі справою органу (посадовій особі), який правомочний її розглядати.

Подання в установлений строк скарги й принесення прокурором протесту зупиняють виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги або протесту. Виняток становлять випадки, коли виносять постанову 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, яку притягають до адміністративної відповідальності, є склад правопорушення, чи правильно оформлено документи у 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 й надіслати справу на новий розгляд; 3) скасувати постанову й 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 таку постанову скасовують, а справу надсилають на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Прокурор, виявивши, що рішення щодо скарги 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, яку притягали до адміністративної відповідальності, стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, пов'язаних із цією постановою. У разі неможливості повернення предмета повертають 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 призначено правопорушнику постановою.

У процесі виконання постанови особи, винні у вчиненні адміністративного проступку, зазнають відповідних обмежень особистого, морального чи матеріального характеру. Від того, як послідовно реалізовано постанову про адміністративне стягнення, наскільки справу доведено до кінця, значною мірою залежать рівень ефективності боротьби з адміністративними правопорушеннями, їх попередження, результативність виховання громадян у дусі точного й неухильного додержання законів.

Порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень врегульований у 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 та є обов'язковою для виконання.

Відповідно до ст. 298 КпАП постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними й громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами.

Постанова охоплює не тільки діяльність уповноважених державних органів (посадових осіб), а й поведінку самого порушника. Так, особа, притягнута до адміністративної відповідальності, має виконувати ті чи інші обов'язки, покладені на неї постановою. Ухилення від добровільного виконання постанови про накладення адміністративного стягнення веде до необхідності застосування щодо правопорушника примусових заходів впливу.

Орган, уповноважений виконати постанову, зобов'язаний своєчасно й точно здійснити в зв'язку з цим низку дій, уста-

новлених КпАП та іншими нормативними актами, оформити потрібні документи, надіслати їх за належністю.

Усі інші юридичні та фізичні особи, причетні до своєчасного й 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 та 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 постанову про накладення адміністративного стягнення опротестовано прокурором або оскаржено особою, відносно якої її винесено, чи потерпілим, її виконують після залишення протесту або скарги без задоволення. Це положення не поширюється на випадки накладення стягнень у вигляді попередження, адміністративного арешту, а також, коли штраф стягують 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 й 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 із цим питань (відстрочка, припинення виконання постанов тощо).

Безпосереднє виконання постанов покладено на уповноважені на це органи (органи внутрішніх справ, судових виконавців, митні органи та ін.)

У провадженні по деяких правопорушеннях орган, який виніс постанову, уповноважений сам виконати її або здійснити заходи щодо її виконання. Наприклад, органи державної контрольно-ревізійної служби в Україні розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства з фінансових питань (ст. 164² КпАП), можуть застосовувати адміністративне стягнення у вигляді штрафу. Вони ж зобов'язані здійснити заходи щодо виконання винесеної постанови.

Як уже було зазначено, за загальним правилом постанову про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення. Але законодавець у 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.

У ст. 302 КпАП вказано обставини, які виключають можливість початку або дальшого провадження в справі та 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, після закінчення якого постанову про накладення адміністративного стягнення не підлягає виконанню. Якщо постанову не було звернено до виконання протягом трьох місяців з дня винесення, то вона не підлягає виконанню. В цей строк не включається час, на який виконання постанови зупиняється в зв'язку з відстрочкою її виконання за ст. 301 КпАП, а також пов'язаний із винесенням протесту або поданням скарги.

Законодавство може встановлювати й інші, триваліші строки для виконання постанов у справах про окремі види адміністративних правопорушень. Відповідно до ч. 3 ст. 328 Митного кодексу України конфіскацію товарів — безпосередніх пред-

метів порушення митних правил, товарів зі спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовували для приховування безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю, транспортних засобів, які використовували для переміщення безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України (ч. 3 ст. 322 МК), проводять незалежно від часу вчинення або виявлення порушення митних правил.

Контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення здійснює орган (посадова особа), який виніс постанову.

§ 4. Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення

Відповідно до законодавства (ст. 213 КпАП) справи про адміністративні правопорушення розглядають:

- 1) адміністративні комісії при виконавчих комітетах міських, селищних, сільських рад;
- 2) виконавчі комітети міських, селищних, сільських рад;
- 3) районні (міські) суди (судді);
- 4) органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на те КпАП.

Компетенцію і порядок створення колегіальних органів урегульовано законодавством України.

Посадові особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, згідно зі ст. 217 КпАП діють у межах наданих їм повноважень і лише під час виконання службових обов'язків.

Найширшу компетенцію в сфері застосування адміністративних стягнень мають адміністративні комісії. Порядок їх створення, склад, завдання та компетенцію визначено КпАП, Законом України «Про місцеве самоврядування», Положенням про адміністративні комісії України, затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 9 березня 1988 р.¹.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1985.— № 44. — Ст. 1053.

Адміністративні комісії є колегіальними органами. Їх утворюють відповідні органи місцевого самоврядування при виконавчих комітетах міських, селищних, сільських рад. Адміністративні комісії створюють на строк повноважень цих рад.

Комісію очолює голова. До складу комісії входять: заступник голови, відповідальний секретар і члени комісії, кількість яких встановлює відповідна рада, 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 й контроль за виконанням постанов адміністративних комісій здійснює відповідальний секретар комісії, посада якого є звільненою від виконання інших службових обов'язків.

Адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних у містах рад утворюють у разі надання районній у місті раді та її виконавчому комітету відповідних повноважень міською радою.

Адміністративні комісії — це не тільки основні колегіальні органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, а й органи, покликані виховувати громадян у дусі точного й неухильного додержання законів, сумлінного ставлення до державного та громадського обов'язку, поваги до прав, честі й гідності громадян, а також попереджувати правопорушення.

Адміністративні комісії розглядають справи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачено КпАП, іншими законами, а також загальнообов'язковими рішеннями — рішеннями з адміністративними санкціями (ст. 5 КпАП).

Адміністративні комісії при виконавчих комітетах міських, районних у містах, селищних, сільських рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені в ст. 218 КпАП. Засідання проводять не рідше як два рази на місяць і є правомочними за наявності не менш як половини загального складу адміністративної комісії. справи розглядають за місцем проживання порушника в п'ятнадцятиденний строк з дня одер-

жання 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 комісія розглядає в семиденний строк.

До особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, адміністративна комісія може застосовувати: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який є знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Замість накладення адміністративного стягнення комісія може передати матеріали про порушника на розгляд громадської організації або трудового колективу для застосування заходів громадського впливу.

Керівництво й контроль за діяльністю адміністративних комісій здійснюють виконавчі органи міських, районних у містах, селищних і сільських рад. У своїй діяльності комісії відповідальні перед відповідними радами та їх виконкомом і підзвітні їм.

Справи про адміністративні правопорушення можуть розглядати й безпосередньо виконавчі комітети міських, селищних, сільських рад. При цьому на засіданні мають бути присутні не менш як дві третини від загального складу виконавчого комітету.

У ст. 219 КпАП зазначено адміністративні правопорушення, справи про які мають право розглядати виконавчі комітети міських, селищних, сільських рад.

Перелік адміністративних правопорушень, справи про які розглядають районні (міські) суди (судді), наведено в ст. 221 КпАП. Це адміністративні правопорушення, пов'язані з посяганням на здоров'я населення, власність, порушення правил руху й 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».

Значна кількість справ про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 222 КпАП належить до відома органів внутрішніх справ (міліції). Вони розглядають справи про порушення громадського порядку, порушення правил паспортної системи, правил перебування в Україні та транзитного проїзду через територію України іноземців 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 відпуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів.

Від імені органів внутрішніх справ (міліції) розглядати справи про адміністративні правопорушення й накладати адміністративні стягнення мають право начальники або заступники начальників районних, міських, районних у містах відділів (управлінь) внутрішніх справ, начальники або заступники начальників органів внутрішніх справ на транспорті, начальники лінійних пунктів міліції, дільничні інспектори (старші дільничні інспектори) міліції та інші працівники органів внутрішніх справ.

Для розгляду справ про адміністративні правопорушення в Україні створено систему державних інспекцій і служб (пожежного нагляду, контрольно-ревізійна служба, нагляду за охороною праці, санітарного нагляду, архітектурно-будівельного контролю, податкової служби тощо). На сьогодні таких органів налічується близько 40, їх кількість постійно зростає. Свої повноваження державні інспекції та служби 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 і здійснення перевірки на місці, видачу дозволів, проведення експертизи й одержання її висновків. Під час виконання своїх повноважень державні інспекції і служби поряд з іншими заходами адміністративного примусу в межах, передбачених КпАП, можуть накладати на осіб, що вчинили адміністративні правопорушення, адміністративні стягнення. Найпоширенішими серед них є штрафи.

Правом розглядати справи про адміністративні правопорушення можуть наділятися й інші органи, якщо вони будуть уповноважені на те законами України.

РОЗДІЛ VI

Законність і дисципліна в державному управлінні

ГЛАВА 18

Законність у сфері державного управління

§ 1. Поняття режиму законності й 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 за суворого дотримання дисципліни всіма фізичними та юридичними особами, а дисципліна, в свою чергу, обумовлюється межами закону.

В юридичній науці під законністю розуміють «неухильне виконання законів і відповідних їм інших нормативних актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями»¹. Це означає, що законність обов'язкова для всіх інституцій держави й суспільства (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 та вільний розвиток.

Зовні законність виражено в законодавстві, під яким прийнято розуміти систему правових актів, у яких норми права знаходять своє зовнішнє відображення.

Будучи умовою вільного розвитку всіх і кожного, законність не повинна ототожнюватися з вседозволеністю. Саме законність, відображена в правових актах, є тією гранню, яка обмежує свободу кожного заради свободи всіх.

¹ Юридический энциклопедический словарь. — М., 1984. — С. 101.

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.

Якщо розглядати принцип законності щодо його 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 й розвитку громадянського суспільства, ефективній діяльності державного механізму.

Для того щоб забезпечити режим законності, держава має 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 й доступна для розуміння всіма суб'єктами державного управління; 5) механізму примусу, який чітко працює в межах закону.

Важливою умовою законності й дисципліни в державному управлінні слід визнати також високу правову культуру громадян і апарату виконавчої влади, яка, в свою чергу, є наслідком загального рівня освіти та культури суспільства. Між собою законність і дисципліна співвідносяться як загальне й особливе. Законність також можна розглядати як статику (сукупність норм, законодавчих актів), дисципліну — як динаміку законності (певні дії з виконання вимог норм і законодавчих актів).

Таким чином, **законність і дисципліна** — це обов'язкові риси правової держави, сукупність форм і методів державного

управління, які знаходять своє відображення в чинному законодавстві й за допомогою яких держава регулює взаємовідносини в суспільстві, досягається стан законотворчої поведінки об'єктів управління.

§ 2. Способи забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні: загальна характеристика

Законність і дисципліну в державному управлінні забезпечують трьома основними способами — проведенням контролю, здійсненням нагляду й за допомогою звернень громадян. Проте цим конкретним юридично значущим діям передують утворення певного економічного підґрунтя правомірної поведінки членів суспільства, переконання, яке виявляється в попередженні, роз'ясненні, вихованні, а також в утворенні певних моральних стимулів законотворчої поведінки суб'єктів державного управління. Їх також слід розглядати як способи забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні.

Діяльності щодо забезпечення законності надають державно-правового характеру, а органи, що її здійснюють (органи виконавчої влади, міліція, прокуратура, різні державні інспекції, служби, суди, деякі громадські утворення тощо), наділяють юридично-владними повноваженнями. Таку діяльність вважають способами забезпечення законності. Кожний із 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 й дисципліни всіма суб'єктами державного управління.

Забезпечення законності й 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 та покаранні осіб, винних у порушенні законності й дисципліни; створенні атмосфери невідворотності покарання за порушення вимог законності

й дисципліни; вихованні працівників апарату управління в дусі суворого додержання наявних правил. Цим забезпечують додержання законності кожною ланкою державного управління, кожним службовцем з метою організації їх чіткої роботи, підтримання державної дисципліни, а також охорону й захист прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб у повсякденній діяльності апарату управління.

Контроль — основний спосіб забезпечення законності й 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 із основних дисциплінуючих чинників поведінки громадян. У державному управлінні контроль поширюється на всі сфери: народне господарство, соціально-культурну, адміністративно-політичну діяльність, міжгалузеве державне управління. Саму контрольну діяльність здійснюють шляхом перевірок, планових і позапланових ревізій, обстежень, витребування звітів, проведення рейдів, оглядів тощо.

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 низку послідовних дій, які можна розділити на три стадії: підготовчу, центральну (або аналітичну) та підсумкову. В свою чергу, вони самі наповнюються конкретними стадіями-діями.

На *підготовчій стадії*: 1) обирають об'єкт контролю; 2) визначають предмет контролю (встановлюють, що саме слід перевірити); 3) встановлюють засоби здійснення контролю; 4) підбирають (призначають) осіб, які здійснюватимуть контроль; 5) складають плани його проведення.

На *центральній (аналітичній) стадії* здійснюють збирання й оброблення інформації. Зібрану інформацію (часто одержану з різних джерел) аналізують, порівнюють із реальним станом справ на об'єкті, який перевіряють.

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 допомоги 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) дієвість, 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 (дозволяє, а в 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 центральні органи виконавчої влади, місцева державна адміністрація, 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 поділяють на відомчий, міжвідомчий і над (або поза) відомчий.

Відомчий контроль здійснюють міністерства та відомства всередині відповідної структури (тому його ще називають внутрішньовідомчим або просто внутрішнім контролем). Такий контроль тісно пов'язаний із завданнями, що стоять перед міністерствами й відомствами. Загальні питання його організації та проведення регулює Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю¹. Відповідно до цього акта в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади створюються і функціонують самостійні внутрішньовідомчі контролюючі структури — контрольно-ревізійні підрозділи, завданням яких є перевірка 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 затверджують керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за погодженням із Головним контрольно-ревізійним управлінням України (далі — ГоловКРУ).

Здійснюючи керівництво відповідними сферами управління, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції видають акти, організують і контролюють їх виконання. Повноваження цих органів, у тому числі й контрольні, закріплено в законах, положеннях про відповідні міністерства й відомства, управління (відділи) місцевих органів державної виконавчої влади, статутах державних підприємств, установ і організацій. У міністерствах і відомствах для здійснення контрольних функцій утворюють відомчі інспекції, групи. Контрольні повноваження покладають також на юридичні служби та юрисконсультів.

Сутність *міжвідомчого контролю* полягає в тому, що його здійснює орган 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

¹ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 р. № 685 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 21. — Ст. 1047.

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 відомствами. Міністерство фінансів України за допомогою ГоловокРКУ здійснює контроль за використанням грошових коштів, матеріальних цінностей, їх збереженням, контролює стан і достовірність 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 тощо, 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 додержанням загальнообов'язкових правил у різних сферах діяльності — промисловості, сільському господарстві, транспорті, охороні природи тощо.

Надвідомчий контроль здійснюють органи загальної компетенції — Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації 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 й надвідомчого контролю винну особу можна притягнути до дисциплінарної відповідальності за тих обставин, що перевірки здійснюють вищі посадові особи, які наділено правом прийому на роботу. Результатом проведення міжвідомчого контролю може стати притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності.

Контроль здійснюють у *формі перевірок* (обстеження й вивчення окремих напрямів фінансово-господарської діяльності, за результатами якої складають довідку або доповідну записку), *ревізій* (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за наслідками якої складають акт), *витребування звітів* тощо.

Контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності — *нагляду*, хоча вони мають деякі спільні ознаки. Їх поєднують єдина мета — забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні, форми здійснення роботи — перевірки, витребування звітів, пояснень тощо, обов'язковість вказівок. Але контроль, на відміну від нагляду, проводиться повсякденно й безперервно широким колом органів. Нагляд же здійснює єдиний державний орган — прокуратура. (Санітарний, пожежний нагляд і деякі інші види діяльності неточно називаються наглядом. Насправді 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) й самостійно притягувати правопорушників до юридичної відповідальності, в той час як прокуратуру позбавлено 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 самостійно притягати до адміністративної відповідальності винних у порушенні правил посадових осіб об'єктів, експлуатацію яких призупинено.

Прокуратура, здійснюючи нагляд, тільки ставить питання про усунення виявлених нею порушень законодавства. Прокурор приносить протест, вносить припис або подання про усунення порушень закону або виносить постанову про дисциплінарне провадження, провадження в справі про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи щодо винних осіб, але самостійно ніяких конкретних дій щодо ліквідації (припинення) 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 відзначити, що наведені ознаки, притаманні контролюючим органам і прокуратурі, не завжди представлені в повному обсязі. Чинне законодавство знає випадки, коли конт-

ролюючі органи мають наглядові повноваження, а в діяльності прокуратури виявляються елементи контролю. Наприклад, органи внутрішніх справ, здійснюючи адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, не можуть самостійно притягати до відповідальності особу, яка порушує правила адміністративного нагляду (притягає суд (суддя)). До речі, в ст. 1 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» законодавець, всупереч назві цього нормативного акта, визначає адміністративний *нагляд* як систему тимчасових заходів спостереження й *контролю* за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюють органи внутрішніх справ. Це свідчить про те, що законодавець нечітко проводить межу між цими двома видами діяльності державних органів.

У свою чергу, письмовий припис прокурора про усунення порушень закону згідно зі 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 під час застосування прокурором інших форм реагування. Але прокурор, як і раніше, самостійно не може притягти винну посадову особу до відповідальності за невиконання припису.

У спеціальній літературі згадують *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 і те, що інспекції та служби самостійно застосовують адміністративно-примусові заходи відповідно до КпАП, спеціальних законів і 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, викорис-

тання сировини чи матеріалів, зупиняють операції за рахунками в банках тощо).

Контроль з боку цих органів відрізняється від контролю в загальноовизнаному 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 й правопорядку та полягає у втручанні контролюючих органів у оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання наказів, припиненні, зміни чи скасування актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів.

Нагляд же має за мету виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну й господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління.

Звернення громадян є особливим способом забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні, який суттєво 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 та скаргами, вони сигналізують про виявлені ними порушення законності й дисципліни, тим самим дозволяючи повноважним органам розібратися в суті справи, притягнути, 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 й дисципліни в цілому.

В юридичній літературі виділяють і *громадський контроль*, до якого відносять контроль з боку різних громадських угруповань — профспілок, трудових колективів, партій, рухів тощо, 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 істотні контрольні повноваження.

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 контроль 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 і відповідальний перед Верховною Радою. Верховна Рада також може заслухувати 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 і суддів).

Верховна Рада може створювати в межах своїх повноважень *тимчасові спеціальні комісії* для підготовки й 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 й організації зобов'язані виконувати вимоги комітетів, надавати їм необхідні матеріали та доку-

менти, розглядати в обов'язковому порядку рекомендації і повідомляти в установлений ними строк про результати розгляду й вжиті заходи.

Організацію та порядок діяльності комітетів, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради встановлює закон.

Відповідно до Конституції (ст. 101) та Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 22 грудня 1997 р.¹ парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й 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 й громадянина, проголошених Конституцією, законами та міжнародними договорами України; запобігання порушенням прав і свобод людини й громадянина або сприяння їх поновленню; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод тощо.

Підставами для порушення Уповноваженим справ і призначення перевірок є: відомості про порушення прав і свобод людини й 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 надано право: безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, бути присутнім на їх засіданнях; знайомитися з документами 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 в проведенні перевірок діяльності

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 20. — Ст. 99.

підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі в проведенні перевірок; направляти у відповідні органи акти реагування в разі виявлення порушень прав і свобод людини й громадянина для вжиття цими органами відповідних заходів тощо.

Рахункова палата — спеціальний контролюючий орган, який до 23 грудня 1997 р. був органом Верховної Ради¹. Завданнями Рахункової палати є: організація та 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 й доцільності видатків державних коштів, валютних і кредитно-фінансових ресурсів; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та національно-культурного розвитку, охорони довкілля; контроль за законністю та своєчасністю рухів коштів Державного бюджету України й коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках тощо.

Для цього Рахунковій палаті надано 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 ре-

¹ Конституційний Суд України рішенням від 23 грудня 1997 року № 7-зп щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» згідно зі статтями 150 і 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 Верховної Ради України. — 1996. — № 43. — Ст. 212) з 23 грудня 1997 року продовжить дію як Закон України «Про Рахункову палату». Таким чином, зараз Рахункова палата формально не є органом Верховної Ради, але як і раніше, вона має майже ті 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.

курсів 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 і організацій, що перевіряють, усю 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 й органами об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, на участь у депутатському розслідуванні, відвідувати будь-які державні органи та об'єднання громадян, підприємства, установи й організації з питань своєї депутатської діяльності тощо. Контрольні повноваження Верховної Ради України, її комітетів, депутатів, Рахункової палати закріплено в Регламенті Верховної Ради України¹, законах України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р.², «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. (зі змінами)³, «Про Рахункову палату Верховної Ради України» від 11 липня 1996 р., який з 23 грудня 1997 р. діє як Закон «Про Рахункову палату»⁴.

Контрольні повноваження **Президента України** визначають Конституція та Закон України «Про Президента України» від 5 липня 1991 р.⁵. Вони 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 з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради,

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 35. — Ст. 338.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 19. — Ст. 134.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 3. — Ст. 17.

⁴ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 24. — Ст. 137.

⁵ Див.: Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — № 33. — Ст. 446.

скасовує акти Кабінету Міністрів та акти Ради міністрів АРК, які не відповідають належним вимогам, утворює суди, утворює, реорганізує та ліквідує міністерства, інші центральні органи виконавчої влади тощо.

Президент на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази й 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 із найважливіших елементів організаційної роботи, спрямованої на подальше укріплення законності й дисципліни в державному управлінні.

Найширші контрольні повноваження серед органів виконавчої влади належать **Кабінету Міністрів України**, який здійснює контроль за діяльністю міністерств, державних комітетів і відомств, за додержанням ними законодавства. Він сприяє тому, щоб ці органи в повному обсязі використовували свої повноваження, заслуховує їх звіти, доповіді та інформацію про виконання завдань, що стоять перед ними, про розвиток відповідних галузей тощо. Контрольні повноваження Кабінету Міністрів закріплено 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, адміністрації підприємств, установ і організацій у процесі повсякденної діяльності систематично здійснюють відомчий контроль, який поширюється на підпорядковані їм об'єкти відомчої належності¹. Вони перевіряють виконання законів, указів і урядових постанов, актів вищих органів, стан дисципліни й ефективність роботи апарату, розміщення та використання кадрів, роботу щодо розгляду звернень громадян тощо. Контроль організують безпосередньо керівники вищих відносно підконтрольного об'єкта галузевих органів, їх структурних підрозділів і проводять праців-

¹ Порядок проведення відомчого контролю регулює Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 р. № 685 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 21. — Ст. 1047).

ники апарату — відповідні фахівці. В державних комітетах, міністерствах, державних адміністраціях, підрозділах центральних органів на місцях функціонує контрольно-ревізійна служба, підпорядкована безпосередньо керівникові органу.

Контрольні повноваження названих органів державної виконавчої влади закріплено 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.

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 і 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 й тваринного світу та інших природних ресурсів; додержанням виробниками продукції стандартів, технічних та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; додержанням санітарних і ветеринарних правил; додержанням правил благоустрою, архітектурно-будівельних норм і стандартів тощо.

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 та організацій. На керівників підприємств, установ і організацій покладено обов'язок стежити за виконанням підлеглими чинних правил і норм. Разом з бухгалтерією, юридичною та іншими службами вони організують бухгалтерський облік, контролюють раціональне, економне й ефективне використання матеріальних і фінансових ресурсів, збереження державної та колективної власності. Вони

зобов'язані запобігати розбазарюванню матеріальних цінностей, порушенням фінансового й господарського законодавства тощо. У разі виявлення адміністративних правопорушень (наприклад, розкрадання державного або колективного майна) адміністрація підприємств, установ, організацій складає протоколи про адміністративні правопорушення й надсилає їх на розгляд компетентним органам (посадовим особам); у межах, установлених 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 сфері діяльності. Найвідомішими серед інспекцій є автомобільна, пожежна, охорони праці, інспекція по контролю за цінами; серед служб — санітарна, податкова, митна, контрольно-ревізійна тощо. 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.

Особливість такого контролю (порівняно з відомчим) полягає в спеціалізованому предметі контролю, а також у відсутності відомчої зацікавленості в його результатах. Досить високу результативність цього контролю обумовлено тим, що його здійснюють висококваліфіковані фахівці, добре обізнані в 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

¹ Контрольні повноваження Державтоінспекції закріплено в «Положенні про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ України», затвердженею Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 341 // Офіційний вісник України. — 1997. — № 16. — С. 52); відомчих нормативних актах, таких як Про заходи щодо поліпшення нагляду за дорожнім рухом та взаємовідносин міліції з власниками транспортних засобів, затвердженею наказом МВС України № 482 від 30 червня 1998 р. та ін.

законів та інших нормативних актів і документів, у тому числі правил, норм і 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 «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 р. (зі змінами)¹; правил, норм і стандартів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху; виявляє та вживає заходів щодо попередження й 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; 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 України з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі — Держпожнагляд) є одним із 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 й затверджують загальнодержавні правила пожежної безпеки, обов'язкові для всіх підприємств, установ, організацій і громадян; здійснюють контроль за додержанням керівниками різних ланок влади й громадянами вимог актів законодавства з питань пожежної безпеки; проводять перевірки та дізнання за повідомленнями й заявами про злочини, пов'язані з пожежами та порушеннями правил пожежної безпеки. Інспектори Держпожнагляду проводять пожежно-технічні обстеження й перевірки підприємств,

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 31. — Ст. 339.

установ, організацій, будівель, споруд та інших підконтрольних 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 і реалізацію пожежонебезпечної продукції, дію виданих дозволів на право проведення робіт; здійснюють контроль за виконанням протипожежних вимог на будівництві тощо.

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 і 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 й відомствами, об'єднаннями, підприємствами та організаціями в межах їх компетенції, незалежно від форм власності й 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 та громадськими об'єднаннями.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 5. — Ст. 21.

² Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 50. — Ст. 2162.

Для цього Держінспекція має право проводити в будь-яких суб'єктах підприємництва, розташованих на території України, перевірки бухгалтерських документів, книг, звітів, калькуляцій тощо, пов'язаних із застосуванням цін, а також одержувати необхідні пояснення, довідки та відомості з питань, що виникають під час перевірок; обстежувати з додержанням відповідних правил виробничі, складські, торговельні та інші приміщення об'єднань, підприємств і організацій, які використовують для виготовлення, зберігання й реалізації товарів і сировини, а також організації і надання різних послуг тощо. За результатами контролю Держінспекція в разі наявності для того підстав вимагає від керівників та інших посадових осіб суб'єктів підприємництва, що перевіряє, усунення виявлених порушень законодавства про порядок установавання 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 й 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 регулює Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р.¹, здійснює контроль за додержанням юридичними й 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 та проведенням усіма юридичними й фізичними особами санітарних і протиепідемічних заходів; нагляд за реалізацією державної політики з питань профілактики захворювань населення; участь у розробці й контроль за виконанням програм

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 27. — Ст. 218.

стосовно попередження шкідливого впливу факторів навколишнього середовища на здоров'я населення; нагляд за додержанням санітарного законодавства тощо. За виявлення порушень установлених правил державні санітарні лікарі обмежують, тимчасово забороняють або припиняють діяльність підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого призначення, технологічних ліній, машин і механізмів, виконання окремих технологічних операцій; обмежують, тимчасово забороняють або припиняють будівництво, реконструкцію та розширення об'єктів за проектами, що не мають позитивного висновку за результатами державної санітарно-гігієнічної експертизи й у разі відступу від затвердженого проекту, 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 переміщують через митний кордон України; митних обстежень і застосування інших форм.

Уповноважені особи митних органів у разі виявлення ними порушень митних правил і за наявності інших передбачених законодавством підстав можуть здійснювати адміністративне затримання, вилучення речей і документів, застосовувати спеціальні засоби попередження й 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 відповідальності.

Контрольні повноваження митних органів та їх посадових осіб закріплено в Митному кодексі України¹, положеннях про митну службу та її підрозділи, інших нормативних актах.

Функції контролю за додержанням законодавства про податки та інші платежі в 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 із 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 і громадянами; передає правоохоронним органам матеріали про факти порушень, за які передбачено кримінальну відповідальність, тощо.

Для реалізації цих функцій підрозділам державної податкової служби надано право проводити в будь-яких суб'єктах підприємництва перевірки грошових документів, бухгалтерських книг, звітів, планів, кошторисів, декларацій та інших документів, пов'язаних із обчисленням і сплатою податків та інших обов'язкових платежів у бюджет; одержувати необхідні пояснення, довідки й відомості з питань, що виникають під час перевірок; обстежувати будь-які приміщення підприємств, установ, організацій і громадян, що використовують для одержання доходів або пов'язані з утриманням об'єктів оподаткування.

За результатами контролю у випадках, передбачених законодавством, державні податкові інспектори мають право зупинити операції підприємств, установ і організацій по розрахункових, інших рахунках у банках; вилучати в підприємств, установ і організацій документи, що свідчать про приховування (заниження) прибутку (доходу), й застосовувати до підприємств, установ, організацій фінансові санкції, а громадян — притягати до адміністративної відповідальності (Закон України «Про державну податкову службу в Україні»).

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 38—39. — Ст. 288.

Дещо схожі з наведеними функції та повноваження має *Державна контрольно-ревізійна служба України*. Вона проводить ревізії та перевірки фінансової діяльності, стану збереження коштів і матеріальних цінностей, достовірності обліку й 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 надано право безперешкодного доступу на підконтрольні об'єкти для з'ясування питань, пов'язаних із ревізією або перевіркою; одержувати від посадових і матеріально-відповідальних осіб об'єктів, які ревізують або перевіряють, письмові пояснення з питань, що виникають у ході ревізій і перевірок, тощо.

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 в доход держави кошти, одержані міністерствами, відомствами, державними комітетами, державними фондами, підприємствами, установами й організаціями за незаконними угодами або без інших установлених законодавством підстав чи з порушенням чинного законодавства, тощо (Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26 січня 1993 р.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

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 110.

відповідні *територіальні громади* й здійснюють від їх імені та в їх інтересах за допомогою своїх виконавчих органів функції і повноваження місцевого самоврядування.

Всебічні контрольні повноваження з боку рад та їх виконавчих органів у сфері державного управління обумовлено широким колом делегованих їм державою повноважень і питань, розв'язання 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 й 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 й порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, на прийняття в 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 у 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; сільські, селищні та міські виконавчі органи розглядають справи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання.

Місцеві державні адміністрації підзвітні відповідним районним і обласним радам у виконанні програм соціально-економічного й культурного розвитку, районних, обласних бюджетів. Вони також підзвітні та підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих адміністраціям відповідними радами, а також у виконанні рішень з цих питань.

Дієвий контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування є одним із важливих засобів забезпечення ними комплексного економічного та 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 його здійснюють не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд за законністю в державному управлінні, а одноразово під час розгляду справ (адміністративних, цивільних, кримінальних).

Судовий контроль в управлінні можна класифікувати за двома основними напрямками: за видом суду, який здійснює контроль, і за формою втручання в діяльність підконтрольного органу. В останньому випадку виділяють пряму (безпосередню) та 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 відокремлено від контролю з боку судів загальної компетенції та арбітражних судів. Таку відокремленість обумовлено особливим статусом Конституційного Суду та предметом його контролю. Конституційний Суд здійснює контроль, який виходить за межі контролю в державному управлінні. До його контрольних повноважень належать: обов'язок приймати рішення й 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, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України; додержання конституційної процедури розслідування й 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 «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р.¹).

Судовий контроль з боку судів загальної компетенції найдоцільніше розглянути через ступінь втручання суду в діяльність відповідного органу (безпосередня й опосередкована форми втручання).

Під час розгляду *цивільних справ* за позовами і насамперед таких, де однією зі сторін є орган державного управління, суд (суддя) оцінює їх з погляду 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) тощо. Форма втручання суду в діяльність органу державного управління тут є прямою (безпосередньою). Прямою форма втручання судді (суду) в діяльність органу державного управління буде й у разі вирішення суддею справ, які розглядають у цивільно-правовому порядку (в тому числі справ про адміністративні правопорушення). 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.

Під час розгляду *кримінальних справ* (найпоказовіші з них — про розкрадання майна) суд, навпаки, може застосовувати тільки непряму (опосередковану) форму втручання. Поряд із вирішенням питання про винність особи в кримінальному злочині та її відповідальність суд перевіряє законність дій органів управління, посадових осіб та інших громадян. Якщо суд вия-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

вить 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 й умови, що їх породжують. Суд повідомляє про необхідність вжити заходів щодо їх усунення й попередження в майбутньому. Але цим суд не змінює реальний стан справ в органі чи організації, на підприємстві, в установі, куди надіслано його ухвалу, як це він робить під час розгляду 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 господарських судів має багато спільного з контролем з боку судів загальної компетенції. Основна відмінність між ними полягає в предметі спору й суб'єктах, які беруть участь у справі (юридичні особи). Різною для них є і нормативна база. Господарські суди в своїй діяльності керуються Господарським процесуальним кодексом України¹ та Законом України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р.². Значні відмінності має і процедура розгляду справ.

Викладене дозволяє дійти висновку, що **судовий контроль в управлінні** — це заснована на законі діяльність судів по перевірі 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 й 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

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 6. — Ст. 56. (Назва Кодексу в редакції Закону України від 21 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 36. — Ст. 188.).

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27—28. — Ст. 180.

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 із 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 й господарського управління та контролю, урядом АРК, місцевими радами та їх виконавчими й розпорядчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами.

Під час здійснення нагляду прокурори не можуть втручатися в діяльність піднаглядних їм органів, не наділені безпосереднім правом 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 й форми.

До методів діяльності прокурорів слід віднести їх право: зажадати подання їм документів і відомостей; безперешкодно входити в 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 тощо.

У разі підтвердження інформації прокурор реагує на порушення законності й дисципліни шляхом видання актів прокурорського реагування. Закон України «Про прокуратуру» називає чотири форми прокурорського реагування: протест, письмовий припис, подання й постанова.

Протест на акт, що суперечить закону, приносить прокурор, його заступник до органу, який його видав, або до органу вищого рангу. В такому ж порядку приносять протест на незаконні рішення чи дії посадової особи (ст. 21).

У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його відповідно до закону, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права.

Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта й підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою в десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в цей же строк повідомляють прокурора.

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 вносить прокурор, його заступник органу чи посадовій особі, які допустили порушення, або вищому в порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення (ст. 22).

Припис вносять у випадках, коли порушення закону очевидне й може завдати суттєвої шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо воно не буде негайно усунуто. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляють прокурора.

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, вносить прокурор, його заступник у державний орган, громадську організацію або посадовій особі, яких наділено повноваженням усунути порушення закону, й підлягає невідкладному розгляду. Не пізніше як у місячний строк має бути вжито відповідних заходів щодо усунення порушень закону, причин і умов, що їм сприяють, і про наслідки повідомлено прокурору (ст. 23).

Залежно від характеру порушення закону, прокурор (його заступник) виносить вмотивовану *постанову* про дисциплінар-

не 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 повідомляють прокурора.

Невиконання посадовими особами законних вимог прокурора (його заступника) тягне за собою застосування адміністративної відповідальності.

§ 6. Звернення громадян як спосіб забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні

Одним із найважливіших заходів щодо забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні є право громадян на звернення до державних органів влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій різних форм власності, громадських об'єднань.

Звернення громадян становлять сукупність активних волевільних 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 й заяви про порушення чинного законодавства та недоліки в роботі тих чи інших осіб, державних і недержавних структур ініціюють компетентні органи (повноважних осіб) на проведення контрольно-наглядових дій з метою усунення порушень і недоліків.

Скаргу на протизаконні дії або рішення відповідних органів та їх посадових осіб подають 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 за скаргою рішенням — безпосередньо в суд.

Отже, захищаючи свої законні права й свободи, громадяни звертають увагу компетентних органів на порушення законо-

давства й таким чином захищають наявні в державі та суспільстві правовідносини. Такий контроль у деяких випадках називають ще індивідуальним.

§ 7. Громадський контроль

Серед повноважень деяких громадських угруповань є такі, що мають ознаки повноважень, які застосовують контролюючі органи. Наприклад, профспілки відповідно до чинного законодавства контролюють додержання адміністрацією підприємств, установ, організацій законодавства про працю й нормативних актів про охорону праці, житлово-побутове обслуговування працівників тощо. Закон України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 р. (в редакції Закону від 15 грудня 1993 р.)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, тощо.

Представників деяких громадських угруповань наділено 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. Окремих із них наділено в деяких випадках правом доставляти правопорушників до міліції чи виконкому сільської (селищної) ради.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 1. — Ст. 1.

ГЛАВА 20

Адміністративно-правові режими

§ 1. Поняття й види адміністративно-правових режимів

У найзагальнішій формі поняття «правовий режим»¹ визначається як порядок регулювання, комплекс правових заходів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, який створює особливу спрямованість регулювання.

Кожній галузі права притаманний свій специфічний режим регулювання, яким і обумовлюється юридична особливість певної галузі.

Своєрідність адміністративно-правового режиму виявляється в особливому порядку виникнення й формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення, наявності специфічних санкцій, особливих засобах їх реалізації, а також у дії єдиних принципів, загальних положень, які поширюються на дану сукупність правових норм.

Адміністративно-правовий режим — це певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що виявляється 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 у адміністративному праві ґрунтується на централізованому засобі та імперативному типі регулювання й виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин;

2) особливі адміністративно-правові засоби встановлення та форми виникнення прав і обов'язків, способів юридичного

¹ *Режим* (франц. régime, 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.

впливу, захисту прав, процедурно-процесуальні форми тощо, 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, установлених Конституцією та відповідно до законів України; підзвітність, підконтрольність, відповідальність органів виконавчої влади та їх посадових осіб перед суспільством за свою діяльність тощо;

4) особливість адміністративного законодавства, яке характеризується наявністю великої кількості правових норм, що регулюють значний обсяг різноманітних соціальних відносин, пов'язаних із 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 тощо.

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 та ін.

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 й свободи або пільги під час здійснення ними певних прав чи свобод, наприклад, пільги для учасників бойових дій. Другі, навпаки, запроваджують особливі права використання громадянами й 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 розрізняють звичайні та надзвичайні режими. Перші не змінюють конституційного статусу громадян і організацій; другі суттєво обмежують їх права й 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, отруйних речовин тощо.

За видами діяльності розрізняють режими оперативно-розшукової діяльності, окремих видів підприємницької діяльності та ін.

Засади правових режимів встановлюють закони України: «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р.¹, «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13 жовтня 1992 р.², «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р.³, «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р.⁴, «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 р.⁵ та підзаконні правові акти, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про прикордонну смугу» від 12 травня 1994 р.⁶ та ін.

За юридичною природою серед правових актів, що регулюють правові режими, виділяють правовстановлюючі, які

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 16. — Ст. 198.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 50. — Ст. 676.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 23. — Ст. 176.

⁴ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 2. — Ст. 5.

⁵ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 21. — Ст. 152.

⁶ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 86. — С. 10.

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 встановлює 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, важливе значення мають організаційна й матеріально-технічна підсистеми. Організаційна підсистема обслуговує діяльність органів виконавчої влади (їх посадових осіб), які повинні забезпечити додержання встановлених заборон та обмежень і виконання покладених на громадян і юридичних осіб обов'язків.

Організаційна інфраструктура забезпечує реалізацію встановлених режимних правил. Це спеціальні режимні органи, які утворюються з урахуванням змісту й особливостей того чи іншого адміністративно-правового режиму (прикордонні війська, митні органи, тимчасові адміністрації тощо) і комплектуються спеціально підготовленим особовим складом, забезпечуються необхідними фінансовими й матеріально-технічними ресурсами.

Усі спеціальні адміністративно-правові режими мають дві взаємопов'язані сторони: змістовну й формальну. Змістовну сторону складають причини та 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 й мають встановлюватися тільки законами. В Конституції України закріплено, що виключно законами України визначають правові режими власності, державного кордону, воєнного й надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації та інші види спеціальних правових режимів.

§ 2. *Поняття та види надзвичайних режимів*

У певні періоди розвитку людства виникають гострі соціальні, техногенні суперечності, суперечності між природою та суспільством. Це зумовлює етнічні й соціальні, політичні та воєнні конфлікти, стихійні лиха, великомасштабні промислові аварії тощо. Екстремальні ситуації загрожують життю й здоров'ю людей, створюють умови для знищення значних матеріальних і духовних цінностей. Все це може обумовити дестабілізацію 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 сукупність небезпечних для суспільства чинників, які створюють загрозу життєво важливим інтересам особи, суспільства, держави й 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 та функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація. Головним у їх змісті є те, що вони суттєво змінюють правовий статус суб'єктів цієї території, у деяких випадках — систему органів виконавчої влади й 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.

Правову основу введення надзвичайних режимів, крім норм Конституції України (статті 92, 106), становлять Закони України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р.¹, «Про охорону навколишнього природного се-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 23. — Ст. 176.

редовища» від 25 червня 1991 р.¹, «Про аварійно-рятувальні служби» від 14 грудня 1999 р.², «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р.³, «Про правовий режим воєнного стану» від 6 квітня 2000 р.⁴, 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 відповідного надзвичайного режиму в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України.

Надзвичайний стан — це особливий правовий режим, який може тимчасово вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях під час виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що зумовили чи можуть зумовити людські та матеріальні втрати, створюють загрозу життю й здоров'ю громадян, або під час спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства й 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 й забезпечення безпеки та здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади й органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження в здійсненні конституційних прав і свобод людини й 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 за спроб захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод гро-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 4. — Ст. 25.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 42. — Ст. 348.

⁴ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 28. — Ст. 224.

мадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства.

Надзвичайний стан вводять лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншими способами неможливе.

У Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» виділено два види такого стану: 1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю й здоров'ю багатьох 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 громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; виникнення масових заворушень, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права й свободи; спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства; масовий перехід державного кордону з територій суміжних держав; необхідність відновлення конституційного правопорядку та 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 ста-

ну, 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 ведення надзвичайного стану зазначають: 1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану; 2) межі території, на якій вводять надзвичайний стан; 3) час, з якого вводять надзвичайний стан, і строк, на який його вводять; 4) перелік і межі конституційних прав і свобод людини й громадянина, які тимчасово обмежуються в 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 доручають здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень; 6) інші питання, що впливають із вищевказаного Закону.

Указ Президента України про введення надзвичайного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошують 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 у окремих її місцевостях. У разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, 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 його вводили, в разі усунення обставин, що зумовили його введення.

В умовах надзвичайного стану Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні й місцеві органи виконавчої влади, Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК, органи місцевого самоврядування, а також військове командування та його представники, підприємства, установи й організації відповідно здійснюють повноваження, надані їм Конституцією та законами України, забезпечують виконання заходів, упроваджених у зв'язку з введенням надзвичайного стану.

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 й органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів дізнання та слідства.

Координацію діяльності органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій здійснює Рада національної безпеки і оборони України, а в частині повноважень, що їй не належать, — Кабінет Міністрів України. На місцях можуть створювати оперативні штаби з представників 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 й органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій.

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 запроваджувати такі заходи: 1) встановлення особливого режиму в'їзду й виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де введено надзвичайний стан; 2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; 3) посилення охорони громадського порядку й об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; 4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборону на проведення яких встановлює суд; 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 здійснювати 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 протиепідемічних 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 тощо.

Якщо введення надзвичайного стану викликано масовими порушеннями громадського порядку, крім загальних заходів, додатково можуть здійснювати ще й такі, як: запровадження комендантської години (заборона перебування на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи в установлені години доби); перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу й вантажів, службових приміщень і житла громадян; обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнотоксичних хімічних речовин, а також алкогольних напоїв і речовин, вироблених на спиртовій основі, та ін.

Забезпечення громадського порядку, охорону життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану здійснюють силами й засобами органів МВС України, в тому числі внутрішніх військ, військ Цивільної оборони, СБУ відповідно до їх повноважень, установлених законом, а в деяких випадках, передбачених законом, можуть залучати і військові частини Збройних Сил України та Прикордонних військ України.

Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації — це особливий правовий режим, який можуть тимчасово запроваджувати в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовують на попередження людських і матеріальних витрат, відвернення загрози життю та здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації.

Підставами для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації 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

в результаті надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів; негативні зміни, які сталися в 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 й провадження господарської діяльності на відповідній території; значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі.

Окрему місцевість України оголошують 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 її оголошують; заходи щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення життєдіяльності населення в такій зоні, основні заходи, що запроваджують для подолання наслідків надзвичайної екологічної ситуації; обмеження на певні види діяльності в цій зоні; час, з якого окрему місцевість оголошують зоною надзвичайної екологічної ситуації; строк, на який цю територію оголошують такою зоною.

Центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації здійснюють повноваження, надані їм Конституцією та законами України, й забезпечують додержання правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації та виконання заходів, передбачених Законом України «Про 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 і відновлювальних робіт у такій зоні можуть за потреби залучати в установленому законом порядку на добровільній основі працездатне насе-

лення, транспортні засоби громадян за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці, а в разі необхідності за рішенням Президента України до виконання таких робіт можуть залучати військові частини Збройних Сил України та інших військових формувань. Забезпечення громадського порядку в зоні надзвичайної екологічної ситуації здійснюється силами й засобами підрозділів МВС України та СБУ відповідно до закону.

Воєнний стан — особливий правовий режим, що вводитьься 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 й органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

В Указі Президента України про введення воєнного стану зазначають: 1) обґрунтування необхідності введення воєнного стану; 2) межі території, на якій його вводять, час введення та строк, на який його вводять; 3) завдання військового командування, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження й здійснення заходів правового режиму воєнного стану; 4) вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини й громадянина, які тимчасово обмежуються в 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, Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й 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 і здійсненням заходів такого правового режиму через Генеральний штаб Збройних Сил України. В 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 й слідства. Верховна Рада України працює в сесійному режимі.

У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладають 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 в запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території.

Крім заходів, що застосовують під час надзвичайного стану, при воєнному стані вживають таких заходів: запровадження трудової повинності для працездатного населення, не залученого до роботи в оборонній сфері та сфері її життєзабезпечення й не заброньованого за підприємствами, установами й організаціями на період мобілізації та воєнного часу, з метою залучення до виконання робіт, які мають оборонний характер, тощо; використання потужності й трудових ресурсів підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони та ін. Значно жорсткішими стають санкції, що накладають на порушників такого режиму. Порушення вимог або невиконання заходів надзвичайних режимів тягнуть за собою відповідальність, установлену законом.

§ 3. Режим державної таємниці

Виходячи з інформаційного суверенітету України та загальновизнаних принципів міжнародного порядку в сфері інформації, Україна вживає заходів щодо засекречування й охорони певної інформації у сфері оборони, економіки, науки й техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку з метою захисту життєво важливих інтересів України. Таку інформацію визнають у порядку, встановленому Законом України «Про державну таємницю» (в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну таємни-

цю»¹), **державною таємницею**. Вона підлягає охороні з боку держави. Перелік і зміст інформації, яку може бути віднесено до державної таємниці, визначаються в цьому Законі та вмотивованими рішеннями державних експертів з питань таємниць.

Охорона державної таємниці містить комплекс організаційно-правових, інженерно-технічних, криптографічних і оперативних заходів, спрямованих на запобігання розголошенню інформації, що становить державну таємницю. Серед організаційно-правових заходів щодо охорони державної таємниці застосовують 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'язано з державними таємницями; відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю тощо.

З метою технічного захисту інформації підприємства, установи й 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 і пристроїв нормативам технічної захищеності, вживати криптографічні заходи охорони такої інформації. Оперативні заходи охорони державної таємниці застосовують в ході контррозвідувальної, 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 в сфері забезпечення охорони державної таємниці є Служба безпеки України.

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1999. — № 42. — Ст. 2075.

РОЗДІЛ VII

Основи адміністративно-правової організації управління економікою, соціально-культурною й адміністративно-політичною сферами

ГЛАВА 21

Організаційно-правові засади державного управління

§ 1. Адміністративно-правова організація й мета державного управління

Управління є особливою соціальною функцією, що виникає з потреб суспільства як самодостатньої системи й здійснюється у відповідних державних чи недержавних формах шляхом організаторської діяльності спеціально створеної для цього групи органів. Управління має також політичний характер, може розглядатися з соціального, економічного погляду.

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 (в широкому розумінні — на органи державного управління).

Державному управлінню притаманно те, що виконавча діяльність є його основним призначенням і складає важливу сторону характеристики змісту цього виду управління, яка органічно пов'язана 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 й координацію діяльності різних ланок цієї системи, облік і контроль за розпорядженням матеріальними та фінансовими ресурсами, кадрову роботу, застосування моральних і матеріальних стимулів, заходів дисциплінарного й адміністративного впливу.

Основними формами виконавчої та розпорядчої діяльності є: а) проведення матеріально-технічних і організаційних дій, що випливають із призначення того чи іншого органу; б) укладання адміністративних і цивільно-правових угод стосовно управлінських чи майнових інтересів конкретного органу; в) видання в межах компетенції актів управління; г) здійснення заходів заохочення; ґ) застосування на основі закону примусових заходів у адміністративному порядку.

Управління та його організація мають за мету створення найсприятливіших умов для функціонування виконавчої влади, а тому вимагають чіткого врегулювання статусу суб'єктів управління та взаємовідносин у межах і поза межами цієї системи. Раціональна організація здійснення виконавчої влади повинна забезпечити правильний вибір суб'єктів управлінської діяльності, встановлювати місце й роль кожного з них і чітку взаємодію між ними, що є однією з найважливіших умов економічності й ефективності державної діяльності. За таких умов чітко закріплення нормами адміністративного права суб'єктів, що здійснюють державне управління, їх статусу є не самоціллю, а відзначає роль виконавчої влади в суспільстві, створює необхідні умови для розв'язання проблем, що виникають, нормального перебігу соціально-економічних процесів.

Сучасна система управління базується, з одного боку, на вдосконаленні й 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. Центральні та місцеві органи влади не мають права здійснювати безпосереднє управління підвідомчими підприємствами, втручатися в їх виробничу й господарську діяльність, оскільки їх основне призначення — регулювання та координація діяльності

у відповідних галузях. З цих позицій державні підприємства й установи, незважаючи на збереження своєї відомчої приналежності, зміцнили 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 центральних і місцевих галузевих органів виконавчої влади залишилися суттєві важелі впливу на підвідомчі підприємства й установи, що в 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 будь-яких заходів, контроль.

Фактично, децентралізація управління опирається лише на роздержавлення, зміну форм власності й, відповідно, на диференціацію за формами — на приватну, органів місцевого самоврядування, колективну, державну. Управління недержавними підприємствами зосередили в своїх руках власники або уповноважені ними особи. Ступінь державного управління підприємствами системи місцевого самоврядування також значно скорочено, оскільки їх виведено з підпорядкованості державних органів за збереження відомчої приналежності.

Таким чином, організація управління охоплює не тільки державне, а й недержавне управління в межах, що регулюють норми адміністративного права. Елементами організації управління є: а) органи виконавчої влади; б) органи, що входять у організаційний механізм здійснення виконавчої влади (органи державного управління), але прямо не належать до органів виконавчої влади; в) норми адміністративного права, за допомогою яких встановлюють статус усіх ланок управління, їх службовців, межі взаємовідносин, правову відповідальність суб'єктів.

Головною метою державного управління є створення найсприятливіших умов для формування виконавчої влади, що відповідає інтересам громадян, суспільства й держави. В межах головної мети досягаються інші, конкретніші цілі, сутність яких зводиться до встановлення принципів і форм, юридичного закріплення змісту управлінської діяльності. Сюди включають: розв'язання питань стосовно системи й структури органів управління, залежно від їх функціонального призначення; роз-

межування компетенції між ними; 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. Єдності цілей, що стоять перед органами виконавчої влади, досягають 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 у економіці. Щодо 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 й організаціями, підвідомчими Міністерству юстиції, Міністерству внутрішніх справ тощо.

Від цих та інших чинників залежать вибір принципу організації апарату органів управління, його структурних підрозділів, їх правовий статус, зв'язок між суб'єктами управління. За значної різноманітності структурних підрозділів (головні управління, управління, департаменти, відділи, сектори, центри, ради, секретаріати та ін.) управлінські зв'язки зводять до відносин загального, безпосереднього, прямого й оперативного підпорядкування.

Загальне підпорядкування виражається в тому, що повноваження вищого органу не зосереджено на конкретних питаннях керівництва підпорядкованими йому об'єктами. Загальне керівництво здійснюють шляхом встановлення правил діяльності, її координації, проведення контролю (нагляду). Таке підпорядкування означає фактичну підвідомчість об'єкта суб'єкту. Прикладом загального підпорядкування можуть бути відносини між відповідним міністерством і промисловим підприємством під час здійснення господарської діяльності.

Безпосереднє підпорядкування обумовлено значними організаційними та правовими зв'язками, відсутністю проміжних ланок, розв'язанням кадрових питань, питань дисциплінарної відповідальності, скасуванням актів чи їх зміною. За безпосереднього підпорядкування 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'язано з безпосереднім і впливає з нього.

Оперативне підпорядкування означає юридичну залежність одного суб'єкта від іншого тільки з конкретних питань і не підпорядкованість йому в інших формах. Під час виконання обов'язків щодо охорони громадського порядку й громадської безпеки службовці органів внутрішніх справ, які не входять до складу міліції, перебувають у 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 будь-яких питань. Подвійне підпорядкування суб'єкта управління по вертикалі й горизонталі ґрунтується на розмежуванні предметів і повноважень спільного відання. При цьому орган даного рівня й вищий орган мають із відповідних питань юридично-владні повноваження щодо конкретного суб'єкта, наприклад, обласна державна адміністрація в особі її голови й 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.

§ 2. Правові засади організації державного управління

Регламентация організації державного управління повинна враховувати особливості функцій і завдань, для виконання й здійснення яких її має бути пристосовано. У зв'язку з цим важко уявити єдиний нормативно-правовий акт, яким у повному обсязі було б урегульовано всі питання управління в економіці, соціально-культурній сфері й адміністративно-політичній діяльності. Проблеми підготовки такого єдиного закону (кодексу, основ законодавства тощо) 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.

У Концепції адміністративної реформи України цілком обґрунтовано зазначено, що «оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно й у 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.

Справді, законодавство в сфері організації державного управління мусить регулювати різноманітні відносини, що мають загальний, галузевий, міжгалузевий характер, територіальний аспект тощо. 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 і форм їх діяльності, відзначаючи 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 та 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 й загальні повноваження органів виконавчої влади, порядок їх утворення та реорганізації, а також у загальному вигляді закріпила структуру економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності.

¹ Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998. — С. 45—46.

Ще до прийняття Основного Закону управлінську діяльність у різних галузях було врегульовано низкою законів, процес удосконалення яких триває. Тією чи іншою мірою вони належать до сфери управлінської діяльності. В економічній сфері це Цивільний і Господарський кодекси України, Закони України «Про підприємництво», «Про власність», «Про захист від недобросовісної конкуренції» та ін.; у соціально-культурній сфері — закони України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про природно-заповідний фонд України», «Про пенсійне забезпечення», Основи законодавства України про культуру тощо. 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 у стані опрацювання й обговорення, наприклад, закони «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України» тощо.

Важливу групу актів, що регулюють управлінську діяльність, складають акти Президента України — укази й розпорядження, які видаються на основі та на виконання Конституції і законів України (ч. 3 ст. 106 Конституції). Акти Президента — глави держави видають з метою врегулювання суспільних відносин з питань, які Конституцією та законами України віднесено до його компетенції або з будь-яких причин не врегульовано законами (наприклад, Указ «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р.¹). Тому правові акти Президента України не завжди є прямим наслідком прийнятих законів, їх конкретизацією та розвитком, що властиво нормативно-правовим актам органів виконавчої влади. Значну кількість актів Президента України присвячено 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» зі змінами від 17 лютого 2003 р.¹, Указом від 10 червня

¹ Див.: Урядовий кур'єр. — 1999. — 17 грудня.

1997 р. — «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів і вступу їх в силу»² та ін.

Деякі питання організації та діяльності в галузях і сферах управління вирішують за допомогою правових актів органів виконавчої влади. Значну їх кількість видає Кабінет Міністрів України, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про примірний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Севастопольської міських, районної, державної адміністрації» від 22 червня 1999 р.³ тощо.

Правові акти в 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.

Організацію управління в галузях і сферах забезпечують поряд із законами, актами Президента України та Кабінету Міністрів України також нормативно-правові приписи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Значну кількість таких правових актів приймають у сферах митної справи, економіки, освіти, охорони здоров'я та ін., що обумовлено недостатнім законодавчим урегулюванням окремих напрямів управлінської діяльності, необхідністю регламентації їх внутрішньої організації. Але в деяких випадках така практика може бути не завжди достатньо обґрунтованою, визначена насамперед 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, розв'язання конкретних питань. З питань, делегованих місцевими органами державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, останні також можуть приймати акти, що регулюють управлінські відносини.

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 2. — Ст. 47; 2003. — № 8. — Ст. 301.

² Див.: Офіційний вісник України. — 1997. — № 24. — Ст. 11.

³ Див.: Офіційний вісник України. — 1999. — № 25. — Ст. 1173.

ГЛАВА 22

Галузеві, міжгалузеві та регіональні засади в управлінні

§ 1. Галузеве управління: його зміст

Галузеве управління насамперед належить до компетенції міністерств, а в областях, районах, містах — відповідних галузевих відділів і управлінь державних органів виконавчої влади.

Галузевому управлінню притаманні вертикальні (лінійні) правові відносини, інакше кажучи, відносини прямої підпорядкованості, які складаються між органами управління й керуваними ними об'єктами.

Об'єктами галузевого управління є певна сукупність суб'єктів господарської, соціально-культурної чи адміністративно-політичної діяльності, що виконують функції однорідного призначення. Це визначення ґрунтується на понятті підприємства й 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 засновано підприємство (установу), має значення лише для виявлення ступеня та 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 міністерств та органів виконавчої влади спеціальної компетенції, їх технічної політики, фінансування, науково-технічного забезпечення, роботи з кадрами, здійснення контролю й обліку.

Галузеве управління формується відповідно до особливостей конкретних секторів економіки, сфер культурної та адміні-

стративно-політичної діяльності. Порядок його здійснення визначають у відповідних законах, які комплексно регулюють відносини галузевого характеру, положеннях про конкретні органи державного управління. Так, у соціально-культурній сфері законодавством України про освіту, про охорону здоров'я, про культуру визначено засади управління в цих галузях, спрямовані на задоволення соціальних і духовних потреб населення. Функції державного управління в різних галузях здійснюють міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до положень про них. В положеннях закріплено їх завдання й компетенцію, а також інші основні напрями діяльності щодо керівництва певними галузями.

В областях і районах центральні органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження 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 та ін.

Територіальні органи міністерств і відомств України є важливою складовою частиною єдиної системи центральної виконавчої влади. Їх утворюють, реорганізують та ліквідовують керівники центральних органів виконавчої влади. Підпорядкованість територіальних органів безпосередньо центральним міністерствам і відомствам (централізація) — в низці випадків важлива умова їх успішної діяльності, хоча деякі питання (наприклад, про призначення на посаду й звільнення з посади керівників територіальних органів) розв'язують міністерства й відомства за погодженням з відповідними місцевими органами виконавчої влади (сфера безпеки, правоохоронної діяльності, оборона). Потрібно враховувати, що деякі центральні органи виконавчої влади не мають підпорядкованих їм територіальних органів (Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва).

Безумовно, галузеве управління тісно пов'язано з міжгалузевим і регіональним управліннями, дозволяє поєднувати централізоване управління з самостійністю та ініціативою. 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 й розпорядчу діяльність, яку здійснюють органи державного управління, наділені надвідомчими повноваженнями, в тому числі 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 сукупність вертикальних правовідносин, за міжгалузевого (функціонального) управління мають місце й горизонтальні відносини, тобто відносини суб'єктів, організаційно не підпорядкованих один одному. Міжгалузеву виконавчу й розпорядчу діяльність покладено в основному на державні комітети, служби, адміністрації та інспекції України, в деяких випадках — на міністерства. Ці органи здійснюють міжгалузеву координацію з питань, що 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 від 24 серпня 2000 р. є центральним органом виконавчої влади, який здійснює безпосереднє керівництво митною службою України. В процесі реалізації митного законодавства в неї можуть виникати відносини з іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами, організаціями лише в зв'язку з переміщенням вантажів, товарів і предметів через митний кордон, оформленням документів, справлянням мита тощо. Вертикальної підпорядкованості, тобто вертикальних відносин між Державною митною службою, з одного боку, й цими органами управління, підприємствами й організаціями — з іншого, немає. Організаційні відносини в Державній митній службі наявні з регіональними митницями, митницями, митними постами й підпорядкованими підприємствами, установами, навчальними закладами¹.

Межі дії (сфера управління) органів міжгалузевого управління значно ширші, ніж органів галузевого управління, оскільки

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 35. — Ст. 1477; 2001. — № 51. — Ст. 2268; 2002. — № 17. — Ст. 837.

ки їх діяльність є функціональною й поширюється на всі чи декілька галузей управління. При цьому в сучасних умовах коло питань, щодо яких потрібна координація (погодження) діяльності галузевих органів, постійно розширюється. Це пояснюється, по-перше, тим, що поряд із державним сектором економіки розвивається недержавний, який обумовив появу значної 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.

Надвідомість повноважень органів міжгалузевого управління виявляється 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, Контрольна ревізійна служба тощо.

Методам управління, які використовують органи міжгалузевої позавідомчої компетенції, притаманні погоджене прийняття рішень, координація дій відповідних органів в управлінні під час виконання загальнодержавних чи міжгалузових завдань.

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 уже було зазначено, здійснюють Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерство фінансів України та деякі інші.

Кожному виду міжгалузевого 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 міжгалузевого управління, а також юридичної відповідальності.

У системі державного міжгалузевого регулювання ринкових відносин можна виділити два рівні: макрорівень і мікрорівень.

На макрорівні визначають загальнодержавну економічну політику, встановлюють податки й гарантії, визначають їх гра-

ничні величини, сферу діяльності. Тут розв'язують завдання формування ефективних секторів виробництва інвестиційного клімату, фінансування експорту та імпорту з метою захисту вітчизняного товаровиробника. Іншими словами, об'єкт державного міжгалузевого регулювання на цьому рівні — ринок у цілому.

Об'єктом державного міжгалузевого регулювання на мікрорівні (рівень конкретної економіки) є численні ринки різних видів продукції: промислові, сільськогосподарські, сфера послуг тощо. Саме тут вирішують завдання державної підтримки економіки ефективних підприємств, ліквідації чи реорганізації малоєфективних господарських об'єктів, організації попереджувального процесу з метою гальмування зростання цін. Державне міжгалузеве регулювання на мікрорівні здійснюють органи, які управляють конкретними галузями економіки, соціально-культурної сфери й адміністративно-політичної діяльності.

Зміст управління державним обліком і статистикою може слугувати прикладом міжгалузевого державного управління.

Здійснення державного обліку й статистики, створення централізованої системи обліку й статистики в Україні є суттєвим важелем управління соціально-економічними та політичними процесами в державі й суспільстві.

Засади організації статистики та інформатики відповідно до Конституції України визначають виключно закони України. Управління в галузі державного обліку й статистики здійснюють на основі Закону України від 17 вересня 1992 р. «Про державну статистику в Україні»¹ в редакції від 13 липня 2000 р.

Державну політику в галузі обліку й статистики проводить *Кабінет Міністрів України*. Її спрямовано на створення єдиної (уніфікованої) системи обліку й статистики, визначення змісту та пріоритетів статистично-управлінської діяльності на всій території України.

Управління обліком і статистикою в Україні покликано 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

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 43. — Ст. 362.

загальнодержавної статистики як функції управління є також розроблення й впровадження статистичної методології, яка базується на результатах наукових досліджень, міжнародних стандартах і рекомендаціях, забезпечення достовірності, стабільності та цілісності статистичної інформації. Облік і статистика мають інформувати про наявність і використання природних, трудових і матеріальних ресурсів у економіці, національний прибуток, прибутки й витрати суб'єктів господарювання, населення та інші економічні, соціальні, адміністративно-політичні процеси, які відбуваються в нашому суспільстві.

Виходячи з наведеного, слід відзначити, що загальнодержавна статистика й облік мають міжгалузеве призначення, оскільки вони обслуговують потреби всіх державних органів, у 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 тощо. Обсяги відомчої (галузевої) статистичної звітності визначають міністерства й відомства самостійно за погодженням з органами державної статистики.

В основу організації державного обліку й статистики покладено 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 й особами, що займаються підприємницькою діяльністю, даних, необхідних для проведення державних статистичних спостережень. Ці статистичні дані повинні бути достовірними й подаватися в повному обсязі в установлені строки та за певними адресами. Порядок подання статистичних даних визначено 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 і громадянам у порядку, передбаченому законодавством.

У процесі розбудови й становлення статистичних інституцій України особливе значення належить також принципу знеособленого використання статистичних даних, відповідно до якого всі зібрані відомості щодо громадян, юридичних осіб можуть використовуватися лише в зведеному вигляді, з обов'язковим збереженням державної та комерційної таємниці.

Державне управління в галузі обліку й статистики здійснюється спеціальною системою органів, яку очолює Держкомстат України. Згідно з Положенням про Державний комітет статистики України від 19 січня 2004 р.¹ він є центральним органом виконавчої влади, якому підпорядковано органи державної статистики в АРК, областях, районах і містах, а також підприємства, установи, організації, що належать до сфери його управління.

Органам статистики України надано право перевіряти достовірність даних, вимагати від юридичних осіб і громадян пояснень та інші матеріали з приводу виявлення порушень у обліку й звітності. Посадові особи органів статистики мають право згідно з установленим порядком відвідувати об'єкти, що перевіряють, вносити пропозиції про притягнення посадових осіб і осіб, що займаються підприємницькою діяльністю, винних у порушенні законодавства, до відповідальності, розглядати справи про адміністративні правопорушення в сфері обліку й статистики. Про результати контрольної діяльності Держкомстат України може доповідати Президентові України, Кабінету Міністрів України, повідомляти відповідним міністерствам, комітетам, відомствам України про стан справ управління обліком і статистикою.

Державні органи статистики взаємодіють з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також міжнародними статистичними організаціями, проте неправомірне втручання в їх діяльність будь-яких суб'єктів не допускається.

Посадові особи та громадяни, які використовують статистичні дані в засобах масової інформації, наукових працях тощо без посилання на їх джерело, несуть відповідальність згідно із законодавством України.

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2004. — № 3. — Ч. 2. — Ст. 117.

§ 3. Особливості регіонального управління

У законодавстві під регіоном розуміють частину 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 слід враховувати під час аналізу засад регіонального державного управління, оскільки галузеве управління не ізольовано від міжгалузевого й регіонального, вони доповнюють одне одного, тісно взаємодіють під час реалізації загальнодержавних і регіональних програм, здійсненні органами виконавчої влади своїх функцій у відповідних сферах.

Характерним для **регіонального управління** є те, що *його здійснюють місцеві органи виконавчої влади, які діють у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць*. Так, згідно з Конституцією АРК її виконавчі органи — Рада міністрів, міністерства, республіканські комітети, місцеві державні адміністрації тощо — самостійно здійснюють виконавчі функції на території автономії з питань, які віднесено 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 керівників 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 утворюють 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.

Регіональне управління виявляється в компетенції органів самоврядування відносно місцевих державних адміністрацій, які їм підзвітні та підконтрольні, в частині прийнятих останніми до виконання делегованих їм повноважень.

На регіональному рівні виконують свої функції підприємства й 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 КМ України від 18 травня 2000 р. № 821 «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій» // Офіційний вісник України. — 2000. — № 20. — Ст. 835.

РОЗДІЛ VIII

Управління економікою

ГЛАВА 23

Правові засади управління економікою

§ 1. Зміст державного керівництва в сфері економіки

З усіх галузей і сфер, які регулюють адміністративно-правові норми, найскладнішими є ті, що належать до економіки. Формування Україною власної економічної політики пов'язується з визначенням головних її напрямів на основі принципів демократії, свободи підприємництва й 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.

Перехід до ринкового механізму регулювання економічних відносин передбачає постійне поглиблення правового впливу на економічні процеси, розширення сфери застосування загальнодержавних програм розвитку економіки, приватизації державної та комунальної власності, демонополізації, конкуренції, безвідходних технологій (екологізації суспільного виробництва). Важливого значення надають пошуку оптимальних форм організації економіки, її галузей і комплексів, прискоренню підприємництва, стимулюванню науково-технічного прогресу, введенню нових технологій, підвищенню ефективності та інтенсифікації інвестиційної і зовнішньоекономічної діяльності. Вводяться нові адміністративні регулятори — ліцензування, квотування, здійснюється структурна перебудова народного господарства.

Держава в особі її органів влади здійснює економічну й соціальну політику з метою забезпечення інтересів усіх верств населення, стимулює ринкову економіку, забезпечує ефек-

тивність її функціонування з одночасним обмеженням і попередженням негативних наслідків економічної влади власників, особливо монополістів; гарантує захист національних інтересів і внутрішнього ринку від зовнішньої економічної та політичної експансії. Йдеться про створення нової системи управління економікою на засадах регулювання, координації, заохочення вибору найпріоритетніших напрямів діяльності, самостійності в пошуках варіантів розв'язування різноманітних проблем.

Державне керівництво в сфері економіки має за мету органічне поєднання заходів економічного зростання та фінансової стабілізації з активною соціальною політикою, підвищенням життєвого рівня населення, його платоспроможного попиту. Основними напрямками, що охоплює державне керівництво в сфері економіки, є: фінансова політика та її стабілізація; грошово-кредитна політика й зміцнення банківської системи; інноваційно-інвестиційна діяльність; удосконалення приватизаційних процесів; посилення управління державним сектором економіки; зовнішньоекономічна політика та залучення іноземних інвестицій; подолання платіжної кризи; політика доходів і регулювання заробітної плати; стимулювання малого бізнесу; соціальна політика (погашення заборгованості у виплаті заробітної плати, пенсійна реформа, зайнятість населення тощо).

Державне керівництво економікою пов'язано також з дерегуляцією економіки, яка передбачає реформування процедури ліцензування підприємництва, реєстрації підприємств, лібералізацію фінансових операцій, майнових і орендних обмежень.

Зміст державного керівництва в сфері економіки полягає в: удосконаленні взаємодії центральних органів виконавчої влади й 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 місця підприємств, установ, організацій загальнодержавної власності або розширенні їх впливу на таких суб'єктів; підготовці фахівців для галузей народного господарства, недержавних структур — на договірних засадах, їх перепідготовці та перекваліфікації тощо.

У нових умовах господарювання важливого значення набуває договірна практика в управлінській діяльності. Особливо універсальною вона є в економічній сфері, де на всіх рівнях необхідно впорядковувати взаємовідносини. Це стосується принципів планування спільної чи погодженої діяльності сторін, правового механізму скасування чи зміни раніше прийнятих рішень, спрямованих на здійснення мети договору між сторонами, порядку вирішення спорів між ними й 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 й видів управлінських економічних договорів.

§ 2. Система центральних і місцевих органів управління в сфері економіки, їх компетенція

Одним із основних напрямів державного керівництва економікою залишається вдосконалення 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 й здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку, забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, здійснює управління об'єктами державної влас-

ності, спрямовує й координує роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Функції та повноваження Кабінету Міністрів у законодавчих актах, крім Конституції, не закріплено. 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 й виконання програм структурної перебудови в галузях економіки, державної аграрної політики, задоволення продовольчих потреб населення, проведення земельної та інших реформ. Деякі повноваження й функції Кабінету Міністрів спрямовано на здійснення заходів, пов'язаних із реалізацією промислової політики, визначенням пріоритетності галузей промисловості для прискороного їх розвитку, обсягів продукції (робіт) для державних потреб, порядку формування та розміщення замовлень на її виробництво тощо.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в сфері економіки є *Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України* (далі — Мінекономіки України), утворене 21 серпня 2001 р.¹ Відповідно до Положення про Міністерство економіки України від 23 жовтня 2000 р. зі змінами від 9 липня 2003 р.² Мінекономіки України організовує виконання актів законодавства України та здійснює систематичний контроль за їх реалізацією. Основними його завданнями є розробка пропозицій щодо формування державної економічної політики; визначення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України; забезпечення проведення єдиної зовнішньоекономічної політики, державної економічної політики щодо інтеграції України в світову економіку; комплексних економічних державних програм; координація діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з виконанням

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2001. — № 34. — Ст. 1586.

² Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 34. — Ст. 1826; 2003. — № 28. — Ст. 1374.

цих програм; створення організаційно-економічного механізму поглиблення економічної реформи; опрацювання пропозицій щодо державного регулювання економіки та ін.

З питань реалізації економічної політики рішення Міністерства економіки України є обов'язковими до виконання центральними й місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форм власності.

В областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах утворено *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 й соціальному розвитку області (міста), району, вдосконаленню розміщення продуктивних сил, розвитку міжрегіональних і міжнародних економічних зв'язків; проведення державної політики в галузі ціноутворення. У межах цих завдань управління економіки наділено відповідними повноваженнями.

Безпосереднє управління державними підприємствами й 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 зі статутом (положенням).

§ 3. Правове регулювання управління економікою

Розвиток законодавства в економічній сфері та формування самого законодавства пов'язують із визнанням закону як

¹ Див.: ЗПУ України. — 1996. — № 5. — Ст. 169; № 12. — Ст. 330.

² ЗПУ України. — 1996. — № 13. — Ст. 359.

головного акта в правовому регулюванні, зміною економічних функцій держави, системи й функцій органів виконавчої влади всіх рівнів. Однак, зміни в правовому регулюванні в цій сфері діяльності здійснюються повільно, в окремих випадках неузгоджено. Недостатньою є і реалізація прийнятих нормативно-правових актів.

У цілому адміністративно-правове регулювання забезпечення ринкової економіки здійснюють у декількох напрямках. З одного боку, воно включає розроблення та реалізацію системи заходів програмного керівництва, прогнозування, структурної перебудови народного господарства, державну підтримку економічного й науково-технічного потенціалу, а з іншого, — створення правової та економічної основи соціально орієнтованого функціонування підприємств, господарських об'єднань, інших організаційно-господарських структур, ефективного управління державним майном.

Конституція України створила базу для подальшого розвитку економічних відносин у ринковому напрямі, зрівнявши всіх суб'єктів права власності перед законом. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, соціальну спрямованість економіки.

Основною правовою формою реалізації державної політики в різних сферах є затвержені 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 й 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 прийнято низку 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. тощо.

До такого виду актів можна віднести також програми розвитку регіонів, галузей народного господарства.

Підготовлено проект Програми «Україна—2010», прийняття якої може стати основою для подальшого економічного зростання, ідеї національного прогресу¹. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 1998 р. затверджено «Заходи правового та організаційного забезпечення реалізації Програми «Україна-2010» на короткостроковий період»².

Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Закони України «Про підприємництво в Україні», «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та інші 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 сьогодні (в сфері економіки) немає, в той час як у плані правового забезпечення економічної реформи розробка нормативних 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 за збереження 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. Прикладом цьому можуть служити «Критерії ефективності управління суб'єктами господарювання державного сектору економіки», затверджені наказом Мінекономіки України від 18 грудня 2002 р.

Актуальною залишається проблема закріплення правового становища органів, які здійснюють управління галузями економіки, подолання відомчості, що породжується нормативно-правовими актами, прийнятими міністерствами й відомствами, узгодженості в діях органів управління економікою.

Важливими в системі правових приписів, що регулюють економічні відносини, є акти Президента України. Вони пев-

¹ Див.: Урядовий кур'єр. — 1999. — 16 січня.

² Див.: Офіційний вісник України. — 1999. — № 42. — Ст. 1908.

ною мірою заповнюють правовий вакуум у цій сфері діяльності, сприяють ринковим перетворенням, проведенню економічної реформи, виведенню економіки з кризи. Прикладом цього можуть бути Укази Президента України «Про додаткові заходи щодо залучення іноземних інвестицій в економіку України» від 7 липня 2003 р.¹, «Про роботу місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів»². Актами Президента України затверджують положення про відповідні органи управління та вирішують 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, наприклад, «Про прогноз економічного і соціального розвитку України на 2004 рік». Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 2003 р.³ та ін.

Питання здійснення економічної діяльності перебувають у 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. Їх також розв'язують 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 в комунальній власності, затверджують програми соціально-економічного розвитку, бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць, контролюють їх виконання, утворюють і ліквідовують комунальні підприємства, організації, здійснюють контроль за їх діяльністю.

§ 4. Державний контроль і нагляд у сфері економіки

Під час здійснення управління в сфері економіки органи виконавчої влади загальної, галузевої та міжгалузевої компетенції в різних формах і за багатьма напрямками реалізують

¹ Див.: Урядовий кур'єр («Орієнтир»). — 2003. — № 149. — С. 13.

² Див.: Урядовий кур'єр. — 2003. — № 177. — С. 4.

³ Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 32. — Ст. 1715.

контрольні й наглядові повноваження. Функції контролю й нагляду виконують органи виконавчої влади (посадові особи) як безпосередньо в процесі управлінської діяльності, так і через спеціально створені 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, тощо.

Специфічні форми контролю здійснюють щодо галузей 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 щодо ядерної і радіаційної безпеки під час використання 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 у державний фонд, тощо. Органи Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України здійснюють нагляд за додержанням стандартів, якості продукції, правил, що діють у метрології, сертифікації, та ін. В економіці відповідні управлінські, регулятивні, координаційні, контрольні (наглядові) повноваження здійснює податкова адміністрація, контрольно-ревізійна служба, Антимонопольний комітет України. Звичайно, вони реалізують свої повноваження не тільки в сфері економіки, а й у інших сферах і галузях діяльності держави та суспільства. Значна кількість контролюючих (наглядових) органів має право застосовувати до правопорушників заходи адміністративного примусу, в тому числі адміністративні стягнення. Повніше контрольно-наглядову діяльність цих органів розглядають під час аналізу управління в окремих галузях — промисловості, будівництві, сільському господарстві тощо.

ГЛАВА 24

Управління державною та регіональною власністю

§ 1. Організаційно-правові засади управління власністю

Основу економічної самостійності України утворює власність її народу на національне багатство, яке забезпечує право кожного громадянина на одержання частки з суспільних фондів споживання, соціальний захист, зокрема у разі непрацевдатності 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 й держава створює рівні умови для їх розвитку та захисту.

Власник на свій розсуд володіє, користується й 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.

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 й утворюваних нею державних органів; майно Збройних Сил, органів Служби безпеки, прикордонних і внутрішніх військ; оборонні об'єкти; єдина енер-

гетична система; система транспорту загального користування, зв'язку та інформації, що мають загальнодержавне значення; кошти Державного бюджету; Національний банк та його установи й 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 й забезпечує її економічний і соціальний розвиток. У загальнодержавній власності може перебувати й інше майно, а також майно, передане у власність України іншими державами, юридичними особами й 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 і 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 й 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 загальнодержавної власності в комунальну та навпаки згідно з правилами, встановленими Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 р.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

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 34. — Ст. 228.

² Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 38. — Ст. 1405.

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 й 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* в 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 закони України визначають: 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 приватизують 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 статути (положення) та контролюють їх додержання. Вони також виконують функції управління майном державних (казенних) підприємств, готують пропозиції про роздержавлення й особливості приватизації майна підприємств, установ і організацій, сприяють розвиткові нових організаційних форм і структур у відповідній галузі, сфері або секторі.

Забезпечення управління корпоративними правами, частками, акціями, паями, що належать державі в 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 й діяльності на фондовому ринку, бере участь у формуванні політики відносно інвестицій у підприємства, в статутному фонді яких є державна частка.

Порядок призначення та повноваження представника органу, вповноваженого управляти відповідними державними корпоративними правами в органах управління господарських товариств, закріплено в 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 затверджено також положення «Про порядок проведення конкурсу з визначення уповноваженої особи на виконання функцій з управління державними корпоративними правами» та положення про порядок звітності таких представників.

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 і фізичним особам, здавати їх у оренду, продавати, купувати. Вони створюють, реорганізують і ліквідують підприємства, установи, організації комунальної власності відповідної територіальної громади, розв'язують 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.

Одним із важливих напрямів державної політики в сфері відносин права власності є приватизація. **Приватизація** — це *відчуження майна державних підприємств, установ, організацій, житлового та земельного фонду, що перебуває в державній і комунальній власності, на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути покупцями відповідно до законодавства про приватизацію*. Приватизацію здійснюють з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва, залучення коштів на структурну перебудову економіки, залучення громадян до участі в утриманні й збереженні житла, формування ринкових відносин, стимулювання ефективного використання земель і сприяння підприємницькій діяльності.

Залежно від об'єкта приватизації, визначають такі види приватизації: приватизація державного та комунального майна; приватизація державного житлового фонду; приватизація земель.

Правову основу приватизації державного та комунального майна складають закони України «Про приватизацію державного майна» від 4 березня 1992 р. (у редакції Закону України від 19 лютого 1997 р.)¹, «Про приватизацію майна невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» від 6 березня 1992 р. (в редакції Закону України від 15 травня 1996 р.)², «Про приватизаційні папери» від 6 березня 1992 р.³ та державні програми приватизації⁴ та інші нормативно-правові акти.

Приватизацію земель здійснюють на підставі Декрету Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок» від 26 грудня 1992 р.⁵ та Указу Президента України «Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності» від 12 липня 1995 р.⁶

Особлива роль у здійсненні приватизації належить *Фонду державного майна України та його органам*. Відповідно до Тим-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 17. — Ст. 122.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 34. — Ст. 160.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 24. — Ст. 350.

⁴ Державна програма приватизації на 2000–2002 роки // Офіційний вісник України. — 2000. — № 24. — Ст. 981.

⁵ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 10. — Ст. 79.

⁶ Див.: Урядовий кур'єр. — 1995. — № 106. — С. 8.

часового положення «Про Фонд державного майна України», затвердженого постановою Верховної Ради України від 7 липня 1992 р.¹, 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 в 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 в загальнодержавній власності; здійснення повноважень орендодавця майна державних підприємств і організацій, їх структурних підрозділів; сприяння процесу демонополізації економіки й створення умов для конкуренції виробників.

Для цього Фонд державного майна України розробляє й подає Кабінету Міністрів України проекти державних програм приватизації, організовує та контролює їх виконання; змінює в процесі приватизації організаційно-правову форму підприємств, що перебувають у державній власності, шляхом перетворення їх на відкриті акціонерні товариства; здійснює повноваження власника щодо частки акцій акціонерних товариств, які не було реалізовано в процесі приватизації; продає майно, що перебуває в 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 Верховної Ради України. — 1992. — № 39. — Ст. 581.

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 із державного позабюджетного фонду приватизації в межах, установлених Державною програмою приватизації майна державних підприємств.

Фонд майна АРК та його представництва у районах і містах АРК було створено відповідно до Указу Президента України «Про органи приватизації в Автономній Республіці Крим» від 18 серпня 1995 р.¹ та 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 в 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, та повноважень, делегованих обласними, Київською та Севастопольською міськими радами, здійснюють державну політику в сфері приватизації майна, що перебуває в загальнодержавній власності, комунальній власності та є орендодавцем цілісних майнових комплексів державної власності.

Представництва Фонду державного майна України в районі, місті створюють регіональні відділення, яким вони підпорядковуються. Діють на підставі Положення про представництво Фонду державного майна України в районі, місті, затвер-

¹ Див.: Державний інформаційний бюлетень «Про приватизацію». — 1995. — № 10. — С. 33—34.

² Див.: ЗПУ України. — 1994. — № 10. — Ст. 247.

дженого згаданою постановою Кабінету Міністрів України від 15 червня 1994 р. Представництво в межах повноважень, визначених Фондом державного майна України, та повноважень, делегованих районною, міською радою, здійснює державну політику в сфері приватизації майна, що перебуває в загальнодержавній власності, комунальній власності району й міста.

Для управління комунальним майном у обласних, Київській і Севастопольській міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях створено відповідно *управління та відділи управління майном*. Ці управління й 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.

Приватизацію державного житлового фонду здійснюють уповноважені на це органи, створені 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 й обслуговування жилого будинку та господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного й гаражного будівництва, в межах норм, установлених Земельним кодексом України, здійснюють сільські, селищні, міські ради.

Приватизацію земельних ділянок несільськогосподарсько-го призначення для заняття підприємницькою діяльністю здійснюють відповідні державні адміністрації, виконавчі комітети місцевих рад шляхом їх продажу в приватну власність.

¹ Див.: Державний інформаційний бюлетень «Про приватизацію». — 1996. — № 9. — С. 21.

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 й 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 підгалузі промисловості. В свою чергу, підгалузі промисловості поділяють на ще дрібніші — 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 насамперед складну структуру органів державного управління в цій галузі, їх різноманітні повноваження.

Правові засади організації та управління промисловістю в Україні знаходять своє відображення в Конституції, законах України «Про підприємництво», «Про промислово-фінансові групи в Україні»¹

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 23. — Ст. 88.

та ін., актах Президента України¹, Кабінету Міністрів України², відомчих актах³.

Управління промисловістю здійснюють за галузевим принципом із урахуванням територіального і міжгалузевого управління. Воно має за мету: координацію та подальший розвиток виробничих сил суспільства й держави; зростання ефективності праці; зниження собівартості продукції; підвищення її якості та конкурентоспроможності на світовому ринку; захист і наповнення внутрішнього ринку вітчизняними товарами, послугами тощо.

Поряд із 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 суттєві відмінності від управління промисловими підприємствами загальнодержавної та комунальної власності й зводиться переважно до впливу на них економічними заходами (податковою, митною, фінансовою політикою тощо) та контролю за їх діяльністю.

§ 2. Система органів управління промисловістю

Система органів управління промисловістю складається з: промислових міністерств; інших центральних органів держав-

¹ Див., напр.: Указ Президента України «Про структурну перебудову вугільної промисловості» від 7 лютого 1996 р. № 116 // Урядовий кур'єр. — 1996. — № 27—28. — С. 2.

² Див.: Постанова Кабінету Міністрів України «Про впорядкування торгівлі на ринку окремих видів нафтопродуктів» від 31 жовтня 1997 р. № 1193 // Бизнес. — 1997. — № 46. — С. 9.

³ Див., напр.: Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з технічного обслуговування мереж теле-, радіо- і проводового мовлення в межах промислової експлуатації, затверджені наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державного комітету зв'язку та інформації України від 22 травня 2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 23. — Ст. 10520; Типовий статут державного підприємства, затверджений наказом Міністерства економіки України, Мінпраці України, Мінфіну України, Фонду державного майна від 22 квітня 1993 р. за № 12-30/4 та ін.

ної виконавчої влади, які мають свої промислові об'єкти; управління промисловості місцевих державних адміністрацій; місцевих рад та їх виконавчих комітетів (з питань, делегованих їм державою); адміністрацій промислових об'єднань і промислових підприємств.

Встановлення засад управління промисловістю в Україні належить до компетенції *Верховної Ради України*, яка визначає державну політику, здійснює законодавче регулювання відносин, що виникають у цій сфері (галузі).

Загальне управління промисловістю в Україні, здійснення державної політики в цьому напрямі покладено на *Кабінет Міністрів України*, який управляє об'єктами державної власності, спрямовує й координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади тощо.

Близькі за обсягом і напрямом діяльності повноваження по управлінню промисловістю має *Рада міністрів АПК* у межах автономії.

Центральне місце серед органів управління промисловістю належить промисловим міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, на які покладено 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 і державних комітетів на суто промислові та інші є досить умовним, бо промислові підприємства мають і деякі інші міністерства та державні комітети, а також недержавні утворення. Це Мінекономіки України, Міністерство транспорту України, різні товариства, об'єднання (профспілкові, релігійні) тощо.

Згідно із Загальним положенням про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади ці органи беруть участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами; розробляють і 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 є 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 галузей промисловості України.

Державний комітет промислової політики України відповідно до покладених на нього завдань: бере участь у формуванні та реалізації державної політики в підпорядкованих йому галузях промисловості, розробленні проектів Державного бюджету України, загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку України; координує діяльність підприємств, що належать до сфери його управління, в 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 тощо.

До системи органів управління промисловістю входять також *органи міністерств, державних комітетів і відомств на місцях, відповідні управління місцевих (обласних і районних, міських, міст Києва та Севастополя) державних адміністрацій* (наприклад, управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку, управління агропромислового комплексу тощо), які діють на підставі відповідних положень про них, і *адміністрації державних промислових об'єднань, промислових підприємств*. Це свідчить про те, що управління галузями та підгалузями промисловості організовують здебільшого 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 господар-

ства чи галузі значення) використовують дволанкову систему: 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 підпорядковано міністерству.

До ланки управління підприємством, яке розташовано 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 у межах своїх повноважень і відповідно до прогнозів економічного й соціального розвитку галузі, установ вищих органів.

Промислове підприємство здійснює будь-які види господарської діяльності, якщо вони не заборонені законодавством України й відповідають цілям, передбаченим статутом підприємства. Держава гарантує додержання прав і законних інтересів підприємства.

Управління промисловим підприємством здійснюють відповідно до його статуту на основі поєднання прав власника щодо господарського використання свого майна й 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 передбаче-

ний статутом підприємства й представляє інтереси власника та трудового колективу.

Найняття (призначення, обрання) керівника підприємства є правом власника (власників) майна підприємства й реалізується безпосередньо або через уповноважені ним органи.

Вищим керівним органом колективного промислового підприємства є загальні збори (конференція) власників майна. Виконавчі функції щодо управління колективним підприємством здійснює правління.

Адміністрацію промислового підприємства відповідно до принципу єдиноначальності очолює його керівник. За найняття (призначення, обрання) власником або уповноваженим ним органом керівника підприємства на посаду з ним укладають контракт (договір, угоду), в якому визначають права, строки найняття, обов'язки та відповідальність керівника підприємства перед власником і трудовим колективом, умови його матеріального забезпечення й звільнення з посади з урахуванням гарантій, передбачених контрактом (договором, угодою) та законодавством України.

Керівник підприємства (переважно 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 і 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 й накладає дисциплінарні стягнення. Членів адміністрації підприємства — заступників керівника підприємства, керівників і спеціалістів підрозділів апарату управління й структурних підрозділів (виробництв, цехів, відділів, відділень, дільниць та інших аналогічних підрозділів підприємств), а також майстрів і старших майстрів теж призначає на посаду й звільняє з неї керівник підприємства.

Повноваження виробничих підрозділів та їх керівників регулюють статут промислового підприємства, положення 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.

До об'єднань підприємств, зареєстрованих в Україні, можуть входити й підприємства інших держав.

Промислове об'єднання є юридичною особою, може мати самостійний і зведений баланс, розрахунковий та інші рахунки в установах банків, печатку з своїм найменуванням і діє на основі договору або статуту, який затверджує його засновник або власник. 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 під час здійснення господарської та іншої діяльності має право за власною ініціативою приймати будь-які рішення, що не суперечать законодавству України.

Безпосереднє управління державним промисловим об'єднанням здебільшого здійснює адміністрація 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 й оборотними засобами виробництва, іншим майном об'єднання, представляє його ззовні тощо.

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 праці, технічного контролю, комерційний, по будівництву (реконструкції) та розвитку, бухгалтерія та ін., які очолюють заступники директора (комерційний директор тощо) або головні спеціалісти (головний бухгалтер, головний інженер та ін.). Повноваження цих підрозділів закріплено в статуті виробничого об'єднання.

§ 4. Місцеве самоврядування й 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 усі функції власника таких підприємств, тобто розпоряджаються їх майном, призначають на посаду та звільняють з посади керівників підприємств, визначають стратегічний напрям розвитку й діяльності підприємств тощо.

Відносини з промисловими підприємствами, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній основі та на засадах підконтрольності в 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 організувати проведення перевірок на таких промислових підприємствах, насамперед 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 й 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 тощо.

§ 5. Державний контроль і нагляд в управлінні промисловістю

Всі підприємства промисловості в установленому законодавством порядку здійснюють оперативний і 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 насамперед власники цих підприємств. Їх контрольні повноваження закріплено в положеннях про відповідні міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, статутах об'єднань, підприємств та ін. Надгалузевий контроль також здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК (на території автономії), управління промисловості місцевих державних адміністрацій.

Державний контроль у промисловості здійснюють і спеціальні контролюючі органи за відповідними напрямками своєї діяльності.

Державна контрольно-ревізійна служба України ревізує й перевіряє правильність ведення грошової і бухгалтерської документації, звіти, кошториси та інші документи, що підтверджують надходження й витрачання коштів і матеріальних цінностей; стан їх збереження; повноту оприбуткування; правильність витрачання й 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 охо-

роні навколишнього природного середовища та Головної державної інспекції по нагляду за ядерною безпекою України складають протоколи й 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.

Державна інспекція праці Мінпраці України (далі — державна інспекція) здійснює контроль за додержанням законодавства про працю на промислових підприємствах, в установах і організаціях усіх 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 й матеріальну відповідальність працівників та ін.

Важливе місце серед контролюючих органів у промисловій сфері належить *Антимонопольному комітету України*¹ — державному органу, який покликано забезпечувати відповідно до його компетенції державний контроль за додержанням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємців і споживачів від його порушень, сприяти розвитку добросовісної конкуренції у всіх сферах економіки.

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 тощо.

Нагляд за законністю діяльності промислових підприємств здійснює прокуратура України. Предметом нагляду з цього питання з її боку є відповідність актів, які видають органи управління промисловістю, їх посадові особи, вимогам Конституції, інших законодавчих актів України.

¹ Див.: Закон України «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 50. — Ст. 472.

§ 6. Адміністративна відповідальність за правопорушення в промисловості

Адміністративну відповідальність за правопорушення в промисловості передбачено 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 напруженою понад і до 1000 вольт (статті 99, 100); порушення, пов'язані з використанням газу (ст. 101); невідповідність до роботи резервного паливного господарства (ст. 103) тощо.

Оскільки на промислові підприємства поширюються правила стандартизації, метрології та сертифікації, користування природними ресурсами, охорони природи та ін., то порушення цих правил можуть мати місце й у 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 розглядають адміністративні комісії, органи Мінпраці України, органи охорони водних ресурсів, органи Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України тощо¹.

¹ Перелік і повноваження цих та інших органів адміністративної юрисдикції закріплено в главі 17 КпАП.

ГЛАВА 26

Управління сільським господарством

§ 1. Організаційно-правові засади управління агропромисловим комплексом

Сільське господарство (агропромисловий комплекс), яке покликано забезпечувати суспільство продовольством і сировиною для промислового виробництва, *охоплює виробництво сільськогосподарської продукції, її заготівлю (закупівлю) та переробку*. З урахуванням виключної значущості цієї сфери для народного господарства її віднесено до пріоритетних¹.

Пріоритетність соціального розвитку агропромислового комплексу забезпечує держава шляхом різних організаційно-економічних і правових заходів.

На це спрямовано концепцію Національної програми відродження села на 1995–2005 роки, схвалену 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, тощо.

Верховна Рада України визначає державну політику у сфері агропромислового комплексу, встановлює правові засади його функціонування, затверджує національні та інші програми економічного, науково-технічного, соціального й культурного

¹ Див.: Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 р. (в ред. Закону України від 15 травня 1992 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 32. — Ст. 453.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 23. — Ст. 163.

розвитку села, встановлює обсяги бюджетного фінансування, напрями й обсяги інвестиційної політики.

Президент України й Кабінет Міністрів України визначають потребу держави в сільськогосподарській продукції та сировині, здійснюють політику підтримки вітчизняного виробника сільськогосподарської продукції, захисту внутрішнього ринку та ін. Президент України й Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції та бюджетного фінансування створюють, реорганізують і ліквідують центральні та місцеві органи державного управління агропромисловим комплексом.

Органи АРК здійснюють правове регулювання відносин у сфері сільського господарства, затверджують і реалізують програми з питань соціально-економічного та культурного розвитку агропромислового комплексу й 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 й 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 й природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного й місцевого значення, відтворенням лісів, вирішують земельні спори.

§ 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 спрямовує та координує Кабінет 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 в сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової промисловості, рибного господарства, переробки сільськогосподарської продукції.

Мінагрополітики в 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 й здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Основними завданнями Мінагрополітики є: забезпечення реалізації державної аграрної політики, організація розроблення й здійснення заходів щодо гарантування продовольчої безпеки держави; забезпечення здійснення державного управління в галузях агропромислового виробництва; організація та забезпечення проведення аграрної реформи, здійснення її моніторингу, розроблення й реалізація заходів щодо структурної перебудови галузей агропромислового виробництва; участь у реалізації державної політики в сфері підприємництва; участь у формуванні та реалізації соціальної політики в сільській місцевості; координація діяльності органів влади з питань реалізації державної аграрної політики, соціальної політики в 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 й реалізації в галузях 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

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 23. — Ст. 933.

спеціалізації, концентрації та інтеграції агропромислового виробництва; бере участь у розробленні державної науково-технічної політики; розробляє й 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 і організаціях усіх форм власності контроль за їх додержанням; бере участь у проведенні земельної реформи, моніторингу земель сільськогосподарського призначення та відновленні їх продуктивної цінності; у реформуванні майнових і земельних відносин у цій сфері тощо.

Крім цього, Мінагрополітики організовує та здійснює державний контроль і нагляд за дотриманням вимог законодавства в 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 і сировини тваринного й 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, очолює його Головний державний інспектор ветеринарної медицини України — Голова 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 Севастопольське 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 й транспорті очолюють начальники, яких призначає на посаду та звільняє з посади Державний департамент ветеринарної медицини.

Керівники державних органів управління ветеринарної медицини одночасно є головними державними інспекторами ветеринарної медицини відповідних адміністративно-територіальних одиниць і служб.

У галузі карантину рослин державне управління здійснює *Державна служба з карантину рослин України, яка включає Головну державну інспекцію з карантину рослин України*, Центральну науково-дослідну карантинну лабораторію та Центральний фумігаційний загін. Головній державній інспекції з карантину рослин підпорядковано державні інспекції з карантину рослин АРК, прикордонні обласні або обласні та 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 загоны. У разі необхідності пункти карантину рослин можуть створювати 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 організмів; своєчасне виявлення, локалізація та ліквідація карантинних організмів, а також запобігання їх проникненню в регіони країни, де вони відсутні; здійснення державного контролю за дотриманням карантинного режиму й проведенням заходів з карантину рослин під час вирощування, заготівлі, вивезення, ввезення, перевезення, зберігання, переробки, реалізації та використання підкарантинних матеріалів і об'єктів.

У межах своїх повноважень на основі виконання актів законодавства Мінагрополітики видає накази, організовує та контролює їх виконання. Рішення, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими до виконання центральними й місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності та громадянами.

Місцевими органами управління в аграрній сфері є Головні управління сільського господарства й продовольства обласної, управління сільського господарства й продовольства Севастопольської міської, управління (відділ) сільського господарства районної державної адміністрації¹.

Державну політику в галузі земельних відносин здійснює *Державний комітет України по земельних ресурсах*, який підпорядковується Кабінету Міністрів України та входить до складу агропромислового комплексу². 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 й охорони земельних ресурсів.

§ 3 . Державний контроль у агропромисловому комплексі

Крім функцій управління агропромисловим комплексом, держава здійснює також функції контролю за додержанням чинного законодавства в цій сфері через відповідні структурні підрозділи.

Інспекції якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції обласної, Севастопольської міської державної адміністрації згідно з Типовим положенням про них від 20 жовтня 2000 р.³ здійснюють державний нагляд за додержанням товаровиробниками, заготівельними організаціями, підприємствами, господарствами стандартів, технічних умов та інших нормативних документів, пов'язаних із якістю та сертифікацією сільськогосподарської продукції; беруть участь у організації роботи щодо формування державних і регіональних ресурсів, закупівлі на конкурсних засадах (через систему інфраструктури аграрного ринку) сільськогосподарської продукції та сировини за державні кошти для забезпечення потреб внутрішнього й зовнішнього ринку тощо. Відповідно до покладених на них завдань такі

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 42. — Ст. 1786.

² Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 33. — Ст. 1401.

³ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 43. — Ст. 1829.

інспекції беруть участь у формуванні обсягів сільськогосподарської продукції та сировини, що поставляють для державних і регіональних потреб, готують інформаційні матеріали для відповідної держадміністрації та Мінагрополітики; здійснюють інспекційний контроль за якістю й екологічною чистотою продукції, яку реалізують на внутрішньому й зовнішньому ринку, контролюють процес її сертифікації; контролюють правильність приймання сільськогосподарської продукції закупівельними та переробними підприємствами й організаціями, визначення якості цієї продукції, дотримання правил зберігання під час закладання її до державних ресурсів, державного резерву та регіональних фондів, а також здійснюють нагляд за їх цільовим використанням і виконують інші функції відповідно до законодавства.

Державні інспектори якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції мають право: здійснювати перевірки додержання сільськогосподарськими виробниками, заготівельними підприємствами й організаціями, незалежно від форм власності, вимог 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, заготівельних і збутових підприємств і організацій, незалежно від форм власності, зразки сільськогосподарської продукції для перевірки її на відповідність вимогам стандартів, технічних умов та інших нормативних документів, пов'язаних із якістю й сертифікацією сільськогосподарської продукції; 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 й вибракування сільськогосподарських машин підприємствами, установами та

¹ Див.: ЗПУ України. — 1996. — № 5. — Ст. 170.

організаціями, незалежно від форм власності, й 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 і самохідних машин для перевірки їх технічного стану; перевіряти наявність у трактористів-машиністів посвідчення тракториста-машиніста й реєстраційного документа; направляти на позачерговий медичний огляд трактористів-машиністів. Крім того, вони можуть заборонити експлуатацію сільськогосподарських машин, робити попередження трактористам-машиністам у талоні попереджень тощо.

Відповідно до Закону України «Про ветеринарну медицину» від 15 листопада 2001 р.¹ державний ветеринарно-санітарний контроль здійснюють лікарі державних установ ветеринарної медицини, а на об'єктах Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та Державної служби у справах охорони державного кордону України — підрозділ ветеринарної медицини цих органів. Державний ветеринарно-санітарний нагляд здійснюють Головний державний інспектор ветеринарної медицини України, його заступники, головні державні інспектори ветеринарної медицини АРК, областей, міст Києва та Севастополя, міст, районів, їх заступники, головні державні інспектори ветеринарної медицини регіональних служб державно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті, їх заступники й державні інспектори ветеринарної медицини. *Державний ветеринарно-санітарний контроль* — перевірка лікарями державної ветеринарної медицини додержання ветеринарно-санітарних вимог, установлених законодавством у процесі виробництва, заготівлі, зберігання, транспортування, реалізації, у тому числі експорту, імпорту продукції тваринного, а на ринках і рослинного походження, ветеринарних лікарських засобів, готових кормів, кормових добавок і засобів ветеринарної медицини, а також під час будівництва, реконструкції, модернізації та введення в експлуатацію підприємств чи окремих по-

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2001. — № 51. — Ст. 2254.

тужностей з виробництва, зберігання, реалізації продукції тваринного походження та ветеринарних препаратів. *Державний ветеринарно-санітарний нагляд* — це інспектування державними інспекторами ветеринарної медицини з метою повторної перевірки стану додержання законодавства з питань ветеринарної медицини.

Організацію та здійснення державного ветеринарного контролю покладено на головних державних інспекторів ветеринарної медицини, їх заступників і державних інспекторів ветеринарної медицини.

Посадові особи, які здійснюють державний ветеринарний контроль мають право: перевіряти додержання суб'єктами господарювання ветеринарно-санітарних правил транспортування об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю й нагляду та вимог щодо оформлення ветеринарних документів; перевіряти якість та безпеку продукції тваринного походження на всіх стадіях виробництва, її відповідність стандартам; проводити відбір продукції тваринного походження для ветеринарно-санітарної експертизи; перевіряти санітарний стан виробничих приміщень і умов зберігання продукції тваринного походження; перевіряти якість і безпеку виготовлення, умови зберігання продукції тваринного походження; перевіряти експортні, імпорتنі, транзитні об'єкти державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду.

Посадові особи, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний нагляд, мають право: безперешкодно відвідувати об'єкти державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду всіх форм власності на відповідній території; одержувати інформацію, необхідну для встановлення епізоотичного стану, виявлення причин захворювання тварин і оцінки ветеринарно-санітарної якості та безпеки продукції тваринного походження; перевіряти стан здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю; видавати обов'язкові для виконання розпорядження про здійснення протиепізоотичних і ветеринарно-санітарних заходів; обмежувати, тимчасово припиняти або забороняти будівництво (реконструкцію) об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, обмежувати, забороняти або припиняти діяльність суб'єктів господарювання в разі порушення ними ветеринарно-санітар-

них вимог, що може зумовити загрозу життю та здоров'ю людей і тварин; накладати адміністративні стягнення та інше. Такі особи зобов'язані в 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; брати участь у діяльності державних комісій з прийняття в експлуатацію об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду.

Згідно із Законом України «Про карантин рослин» у редакції від 3 квітня 2003 р.¹ державний контроль з карантину рослин здійснюють посадові особи Державної служби з карантину рослин України за додержанням фітосанітарних правил, яка включає Головну державну інспекцію з карантину рослин України з центральною науково-дослідною карантинною лабораторією і центральним фумігаційним загоном. Прикордонні державні інспекції з карантину рослин АРК, прикордонні обласні або обласні й 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 експортують або імпортують; 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 і садивного матеріалу, завезених із-за кордону.

§ 4. Адміністративна відповідальність за правопорушення в агропромисловому комплексі

Відносно фізичних осіб (громадян, посадових осіб) у сфері агропромислового комплексу КпАП України передбачено адміністративну відповідальність за такі адміністративні право-

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 17. — Ст. 750.

порушення: потрава посівів, зіпсування або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших державних і громадських чи селянських (фермерських) господарств (ст. 104); порушення порядку й умов ведення насінництва (ст. 104¹); порушення правил щодо боротьби з карантинними шкідниками й хворобами рослин і 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 і вирощування снотворного маку чи конопель (ст. 106²); порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог (ст. 107); порушення законодавства про племінну справу в тваринництві (ст. 107¹); грубе порушення механізаторами правил технічної експлуатації сільськогосподарських машин і техніки безпеки (ст. 108).

Крім цього, встановлено адміністративну відповідальність за псування й забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52), порушення правил використання земель (ст. 53), самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53¹), приховування або перекручення даних земельного кадастру (ст. 53²), 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.

Справи про адміністративні правопорушення в агропромисловому комплексі розглядають адміністративні комісії при виконкомах міських, районних у містах рад (статті 104, 105), районні (міські) суди (судді) (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 (статті 105, 106), органи по земельних ресурсах (статті 52–56), органи державного сільськогосподарського технічного нагляду (ст. 108).

Вищезазначеним Законом України «Про ветеринарну медицину» суб'єкти господарювання — будь-які юридичні особи, діяльність яких пов'язано з утриманням, транспортуван-

ням і реалізацією тварин; зберіганням, переробкою, транспортуванням і реалізацією продукції тваринного, а на ринках і рослинного походження; виробництвом і реалізацією ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів, кормових добавок, здійсненням лабораторної діагностики та наданням ветеринарних послуг, несуть відповідальність у вигляді штрафу за порушення ветеринарно-санітарних правил, інструкцій щодо профілактики та ліквідації інфекційних хвороб тварин; невиконання заходів щодо карантину тварин або інших карантинних обмежень; переміщення через митний кордон без обов'язкового проведення ветеринарно-санітарної експертизи підконтрольних ветеринарному нагляду об'єктів; реалізацію ввезених на територію України продукції тваринного й рослинного походження, кормів для тварин, що не пройшли в Україні ветеринарно-санітарної експертизи; реалізацію на території України ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів, кормових добавок і засобів ветеринарної медицини, не зареєстрованих в Україні; ухилення від пред'явлення або неперед'явлення тварин для проведення ветеринарного огляду, обов'язкових заходів (дослідження, щеплення, обробки) щодо профілактики хвороб тварин; виготовлення харчових продуктів із сировини тваринного походження та забороненої для використання, в тому числі з м'яса трупів тварин, уражених електричним струмом, отруєних хімікатами, утоплених, а також вимушено забитих (дорізаних), що не пройшли ветеринарно-санітарної експертизи; ухилення від обов'язкової ветеринарно-санітарної експертизи продукції тваринного або рослинного походження; надання власником (уповноваженою особою) торговельних об'єктів дозволу на реалізацію тварин і продукції тваринного, а на ринках і рослинного походження, що не пройшли ветеринарно-санітарної експертизи; ухилення від виконання або неналежне виконання приписів державних інспекторів ветеринарної медицини.

Накладати штрафи від імені державного департаменту ветеринарної медицини, його територіальних органів і регіональних служб державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні й транспорті мають право головні державні інспектори ветеринарної медицини, їх заступники, державні інспектори ветеринарної медицини.

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 здійснюють із урахуванням загальнодержавних інтересів, інтересів регіонів та місцевого самоврядування, що пов'язано з розмежуванням державної власності (на загальнодержавну й місцеву) та закріпленням за органами місцевого самоврядування об'єктів будівельного комплексу й житлово-комунального господарства. В діяльності по здійсненню управління сферами, що аналізуються, в нинішніх умовах господарювання відповідні органи реалізують свої функції переважно шляхом координаційних, дозвільних, контрольно-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-комунальне господарство здебільшого передано в підпорядкування місцевим ланкам виконавчої системи та системи самоуправління.

Управління будівництвом і житлово-комунальним господарством охоплює дві важливі складові частини економіки України: будівництво й житлову сферу.

Будівництво є галуззю матеріального виробництва, яка забезпечує створення та реконструкцію об'єктів виробничого, комунально-побутового, соціально-культурного й житлового призначення.

Управління будівництвом охоплює проведення єдиної технічної політики в галузі, планування та розробку організацій-

но-правових засад проектування й будівництва, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення, нормування, роботу з кадрами, організацію техніки безпеки й охорону праці, проведення заходів щодо підвищення якості архітектурних і будівельних робіт, здійснення контролю за додержанням будівельних правил, норм і стандартів тощо.

Житлова сфера включає управління житловим фондом і об'єктами комунального господарства, їх утримання, будівництво й ремонт.

Житловий фонд — це сукупність жилих будинків, а також жилих приміщень незалежно від форм власності. Він складається з державного житлового фонду, громадського житлового фонду, фонду житлово-будівельних кооперативів і приватного житлового фонду.

Комунальне господарство поділяють на такі групи об'єктів: а) санітарно-технічні (водоводи, каналізація, підприємства по очищенню міст); б) енергетичні (електростанції, котельні, теплові, електричні й 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 із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку країни, важливим фактором зниження соціальної напруженості в суспільстві.

Органи управління житлово-комунальним господарством організовують виконання програм розвитку галузі, забезпечують діяльність житлово-комунальних об'єктів, підбір і розстановку кадрів, проводять єдину технічну політику, здійснюють заходи щодо вдосконалення комунального обслуговування населення, промислових і соціально-культурних об'єктів, розробку й організаційне забезпечення управлінських рішень.

Особливістю управління житлово-комунальним господарством є те, що значні повноваження по управлінню цією галуззю мають місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, які, в свою чергу, приймають регіональні про-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 27. — Ст. 200.

грами розвитку підприємств галузі та організують їх виконання. Слід відзначити, що поступово, в міру продовження економічних реформ, здійснюватиметься перерозподіл функцій між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями в сфері будівництва, реконструкції та утримання житла з метою їх децентралізації.

Правові та організаційні засади управління будівництвом і житлово-комунальним господарством закріплено в низці актів, серед яких головними є Закони України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р.¹ та «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р.², а також Указ Президента України «Про пріоритетні завдання в сфері містобудування» від 13 травня 1997 р.³.

§ 2. Система органів управління будівництвом і житлово-комунальним господарством

Центральними органами державного управління будівництвом і житлово-комунальним господарством є *Державний комітет комунального господарства та Державний комітет України з будівництва та архітектури* (далі — Держбуд України). Вони діють на підставі положень про них, затверджених Указами Президента України відповідно від 19 серпня 2002 р.⁴ та 20 серпня 2002 р.⁵. Повноваження названих органів доцільно розкрити на прикладі Держбуду України.

Держбуд України бере участь у формуванні державної житлової політики, державної науково-технічної та економічної політики в сфері містобудування, будівництва й комунального господарства та забезпечує проведення її в життя.

Основними завданнями Держбуду України є: забезпечення проведення реформ у підвідомчих йому галузях господарства;

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 52. — Ст. 683.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 31. — Ст. 246.

³ Див.: Урядовий кур'єр. — 1997. — 25 травня.

⁴ Див.: Офіційний вісник України. — 2002. — № 34. — Ст. 1563.

⁵ Див.: Офіційний вісник України. — 2002. — № 34. — Ст. 1564.

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; організація роботи по стандартизації тощо.

Відповідно до покладених на нього завдань Держбуд України: забезпечує розроблення, затвердження, видання й контроль за додержанням державних стандартів, норм і правил; бере участь у розробленні, затвердженні та реалізації містобудівної документації; у реалізації заходів, спрямованих на проведення економічних реформ і демонополізацію; здійснює координацію та нормативно-методичне забезпечення діяльності місцевих органів містобудування й архітектури, капітального будівництва, інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю, бюро технічної інвентаризації та ін.

Держбуд України в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує та систематично контролює їх виконання; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його відання; розробляє пропозиції про його вдосконалення та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Держбуду України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності в ньому діє колегія в 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 й архітектури, управління житлово-комунального господарства та управління капітального будівництва, а в районних державних адміністраціях функцію управління забезпечують відділи містобудування, архітектури та житлово-комунального госпо-

дарства. Ці органи утворюються і діють відповідно до положень, затверджених Кабінетом Міністрів України¹. Вони здійснюють керівництво дорученими їм сферами будівництва й 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.

§ 3. Місцеве самоврядування, будівництво й житлово-комунальне господарство

Реформування будівельного комплексу й житлово-комунального господарства потребує не тільки координації зусиль багатьох міністерств і 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 в галузі житлово-комунального господарства й будівництва.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування мають такі власні (самоврядні) повноваження в 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 мають потребу в житлі, організація благоустрою населених пунктів тощо.

Поряд із власними повноваженнями органи місцевого самоврядування мають і делеговані їм повноваження в галузі житлово-комунального господарства. Серед основних із 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, здійснен-

¹ Див., напр.: Типове положення про управління житлово-комунального господарства обласної державної адміністрації, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1999 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 1. — Ст. 9.

ня контролю за його використанням; видача ордерів на заселення жилої площі в будинках державних і комунальних організацій; облік і реєстрація згідно із законом об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності.

У галузі будівництва органи місцевого самоврядування мають як власні, так і делеговані повноваження. Серед їх власних повноважень основними є: організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів комунального господарства й соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення; підготовка й 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 об'єктів будівництва; здійснення в установленому порядку державного контролю за додержанням законодавства, положень затвердженої містобудівної документації; вирішення згідно із законодавством спорів з питань містобудування тощо.

§ 4. Державний контроль у будівництві та житлово-комунальному господарстві

Однією з основних функцій Держбуду України та його органів на місцях є організація й забезпечення державного архітектурно-будівельного контролю та контролю за технічним станом житлового фонду й 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.

Безпосередньо державний архітектурно-будівельний контроль здійснюють *Державна архітектурно-будівельна інспекція* в складі Держбуду України та *інспекції державного архітектурно-будівельного контролю* в складі місцевих органів містобудування й 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 об'єктів будівництва, а також у розслідуванні причин аварій на будівництві; здійснюють вибіркові перевірки; розглядають справи про правопорушення в сфері містобудування; аналізують і узагальнюють матеріали контролю; готують пропозиції відповідним органам щодо вдосконалення державних стандартів, норм і правил.

Контроль за технічним станом житлового фонду й об'єктів комунального призначення здійснюють *посадові особи управління і відділів житлово-комунального господарства місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування*. Вони мають право: проводити обстеження й перевірки підконтрольних об'єктів; давати приписи власникам і користувачам про усунення виявлених порушень; вносити пропозиції щодо притягнення винних до адміністративної відповідальності тощо.

З метою посилення контролю за технічним станом міського електротранспорту в Держбуді України створено та діють *Головна державна технічна інспекція*, а також *державні регіональні технічні інспекції у містах*. Здійснюючи постійний державний контроль за технічним станом міськелектротранспорту, посадові особи цих інспекцій мають право застосовувати як адміністративно-попереджувальні заходи, так і заходи адміністративного припинення.

¹ Див.: ЗПУ України. — 1995. — № 7. — Ст. 166.

§ 5. Адміністративна відповідальність за правопорушення в будівництві та житлово-комунальному господарстві

Адміністративна відповідальність у галузі будівництва настає за: недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування та будівництва (ст. 96 КпАП); порушення законодавства під час планування й забудови територій (ст. 96¹ КпАП); самовільне будівництво будинків або споруд (ст. 97 КпАП).

Справи про адміністративні правопорушення розглядають інспекції державного архітектурно-будівельного контролю й адміністративні комісії.

Суб'єктами адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі будівництва можуть бути як громадяни, так і посадові особи. Крім них, згідно із Законом України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ і організацій за правопорушення у сфері містобудування» від 14 жовтня 1994 р.¹ відповідальність у цій галузі несуть також юридичні особи.

Справи про правопорушення в галузі будівництва й у сфері містобудування розглядають інспекції державного архітектурно-будівельного контролю та адміністративні комісії.

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 й жилими приміщеннями (ст. 150); самовправне зайняття жилого приміщення (ст. 151). Адміністративними правопорушеннями визнають також порушення правил благоустрою територій міст та інших населених пунктів (ст. 152); знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів (ст. 153); порушення правил тримання собак і котів (ст. 154).

Справи про адміністративні правопорушення розглядають адміністративні комісії, виконавчі комітети селищних, сільських рад, органи Міністерства екології та природних ресурсів України.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 46. — Ст. 411.

ГЛАВА 28

Управління комунікаціями

§ 1. Організаційно-правові засади управління комунікаціями

У широкому плані під **управлінням комунікаціями** розуміють *управління транспортом, зв'язком, мережами й системами паливного, енергетичного та водного постачання*, тобто управління всіма галузями господарства, що обслуговують сфери виробництва (промисловість, агропромисловий комплекс тощо) та життєдіяльність людей, але не створюють матеріальних цінностей.

Термін «комунікації» означає шляхи сполучення, сукупність усіх видів шляхів сполучення, які підготовлено та влаштовано таким чином, щоб забезпечувати процес переміщення людей і вантажів різного призначення, і є складовою частиною кожного виду транспорту. Регулювання діяльності транспорту й зв'язку належить до різних галузей права: адміністративного, цивільного, фінансового та ін.

Управління транспортом і зв'язком регулюють закони, кодекси, статuti, положення про окремі види транспорту й зв'язку. Організаційно-правові, економічні засади діяльності транспорту визначає Закон України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 р.¹.

В Україні діє єдина транспортна система, яка повинна відповідати вимогам суспільного виробництва й національної безпеки, мати розгалужену інфраструктуру, забезпечувати зовнішньоекономічні зв'язки.

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.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 51. — Ст. 446.

Правовий статус залізничного транспорту визначає Закон України «Про залізничний транспорт» від 4 липня 1996 р.¹, а також Статут залізниць України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р., морського — Кодекс торгового мореплавства України², річкового — Водний кодекс України³, авіаційного — Повітряний кодекс України⁴, автомобільного — Закон України «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 р.⁵ (в редакції від 10 листопада 1994 р.), а також Статут автомобільного транспорту України, трубопровідного — Закон України «Про трубопровідний транспорт» від 15 травня 1996 р.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 органи місцевого самоврядування*. Мінтранс України є центральним органом, що забезпечує управління транспортом на території всієї держави. Діяльність Мінтрансу України регулює Положення про нього, затверджене Указом Президента України від 11 травня 2000 р.⁷.

Мінтранс України реалізує державну політику в галузі транспорту й 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.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 40. — Ст. 183.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 47–52. — Ст. 349.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 24. — Ст. 189.

⁴ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 25. — Ст. 274.

⁵ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 31. — Ст. 338; 1994. — № 46. — Ст. 413.

⁶ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 29. — Ст. 139.

⁷ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 20. — Ст. 815.

На Мінтранс України покладено такі завдання: здійснення державного управління транспортним комплексом України; реалізація державної політики становлення й розвитку транспортного комплексу України для забезпечення своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення й суспільного виробництва в перевезеннях; забезпечення взаємодії та координації роботи автомобільного, авіаційного, залізничного, морського й 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 транспортного обслуговування; сприяє розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, а за дорученням Кабінету Міністрів України представляє інтереси транспортно-дорожнього комплексу в міжнародних організаціях й укладає міжнародні договори; видає ліцензії на міжнародні перевезення пасажирів і вантажів залізничним та автомобільним (крім країн СНД), повітряним, річковим, морським транспортом; контролює дотримання ліцензійних умов під час здійснення цих видів діяльності; здійснює контроль за додержанням підприємствами законодавства й міжнародно-правових норм тощо.

Щодо завдань органів, які входять до системи Мінтрансу України, то стосовно них здійснюється розмежування їх повноважень.

§ 3. Управління залізничним транспортом

Через Мінтранс України здійснюється управління залізничним транспортом держави. До складу залізничного транспорту належать підприємства залізничного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, рухомий склад залізничного транспорту, залізничні шляхи сполучення, нав-

чальні заклади, технічні школи, дитячі дошкільні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури й спорту, культури, науково-дослідні, проектно-конструкторські організації, інші підприємства, установи й організації, незалежно від форм власності, що забезпечують його функціонування.

Управління залізничним транспортом здійснює *Державна адміністрація залізничного транспорту України* (далі — Укрзалізниця). Діяльність Укрзалізниці врегульовано 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 загальною користування, підвідомчий Мінтрансу України. До сфери управління Укрзалізниці входять Донецька, Львівська, Одеська, Південна, Південно-Західна та Придніпровська залізниці, а також інші об'єднання, підприємства, установи й організації залізничного транспорту.

До основних завдань Укрзалізниці належать: організація зладженої роботи залізниць і підприємств з метою задоволення потреб суспільного виробництва й 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 й цивільної оборони на залізничному транспорті та його діяльності під час ліквідації наслідків аварій, стихійного або іншого лиха тощо.

Укрзалізницю очолює генеральний директор, який за посадою є першим заступником Міністра транспорту України. Генеральний директор має заступників, яких за поданням Міністра транспорту України призначає Кабінет Міністрів України.

Для розроблення основних напрямів розвитку залізничного транспорту, а також розв'язання найважливіших питань його господарської діяльності створюється рада Укрзалізниці. Склад ради та положення про неї затверджує Міністр транспорту України. Рішення ради втілюють у 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 Укрзалізниці.

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 управління. Його діяльність регулюється системою норм, що зачіпають як адміністративно-правові, так і інші відносини (цивільно-правові, земельні, трудові, фінансові тощо). 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 управлінням водним транспортом на законодавчому рівні здійснюють 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 роботу органів виконавчої влади на морському й річковому транспорті насамперед спрямовано на управління господарською діяльністю підприємств, що не дозволяє створити оптимальну й ефективну систему управління водним транспортом України.

Сьогодні судна під Державним Прапором України перебувають: у загальнодержавній власності; у комунальній власності; у колективній і приватній власності юридичних та фізичних

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 13. — Ст. 530.

осіб. Специфіка регулювання діяльності водного транспорту полягає в розмежуванні функцій відповідальності держави перед світовим співтовариством і функцій відповідальності за господарську діяльність конкретних підприємств.

Управління морським і річковим транспортом здійснюють *органи державної виконавчої влади, підвідомчі Мінтрансу України*. До об'єктів їх управління належать об'єднання, підприємства, установи й організації морського та 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 й річковому флоті полягають у: організації злагодженої роботи підприємств, що належать до сфери його управління, з метою задоволення потреб населення й суспільного виробництва в морських і річкових перевезеннях; житті заходів для ефективного використання рухомого складу морського й річкового транспорту, його поновлення, ремонту, забезпечення матеріально-технічними та паливно-енергетичними ресурсами; забезпеченні безпеки функціонування морського й річкового транспорту.

У взаємовідносинах з міжнародними морськими організаціями Мінтранс України виконує функції Морської адміністрації України. Для визначення основних напрямів розвитку морського й річкового транспорту, розв'язання найважливіших питань його господарської діяльності створюють раду. Склад ради, положення про неї затверджує Міністр транспорту України, а рішення ради проводять у життя наказами.

Мінтранс України здійснює функції управління щодо державних морських пароплавств і портів, підприємств тощо, а також організовує роботу з підготовки й підвищення кваліфікації кадрів, розроблення вимог, що висувають до рівня кваліфікації та професійної підготовки й 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 і вантажів на відведених порту території та акваторії, а також перевезення вантажів і пасажирів на судах, які належать порту.

На території порту можуть діяти підприємства й організації всіх форм власності, метою та видом діяльності яких є обслуговування суден, пасажирів і 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, визначає Кабінет Міністрів України.

На території України наявні 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 у морські порти та виходу з них, видає звід звичаїв порту, а також розпорядження про затримання суден і вантажів у порядку, передбаченому ст. 80 Кодексу торгового мореплавства України та щодо забезпечення безпеки руху в портових водах, безпечної стоянки та обробки суден. Начальник морського порту розглядає справи про адміністративні правопорушення й накладає адміністративні стягнення.

Низовою господарською одиницею з погляду управління є морське судно. Правове становище екіпажу судна, що плаває під Державним Прапором України, а також взаємовідносини між членами екіпажу, які беруть участь у експлуатації цього судна, між членами екіпажу та судноводільцем визначають різні галузі законодавства.

Управління судном покладено на його капітана. Капітан судна наділений певними адміністративно-правовими повноваженнями, його розпорядження мають беззаперечно виконувати всі особи, які перебувають на судні.

Якщо дії особи, яка перебуває на судні, загрожують безпеці судна або людям і 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 й пристані, судна, суднобудівно-ремонтні заводи, ремонтно-експлуатаційні бази, підприємства шляхового господарства, а також підприємства зв'язку (вузли зв'язку, радіоцентри й радіостанції), навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, культури, проектно-конструкторські організації та інші установи й організації, незалежно від форм власності, що забезпечують роботу річкового транспорту.

Низовими ланками в системі річкового флоту є *річкові порти* та *пристані*, які здійснюють приймання й навантаження вантажу, перевезення пасажирів, організують технічне обслуговування річкових суден. Річкові порти поділяють на вантажні, пасажирські та об'єднані. Порти й 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 перевозить, і 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 й 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 та шиноремонтні підприємства, рухомий склад автомобільного транспорту, транспортно-експедиційні підприємства, а також автовокзали й автостанції, навчальні заклади, ремонтно-будівельні організації та соціально-побутові заклади, інші підприємства, установи й 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 й організації автомобільного транспорту. Основні завдання, функції та права органів управління автомобільним транспортом передбачено 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 відповідальність 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 й 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 тощо.

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, організовує та контролює їх виконання. У випадках, передбачених законодавством України, рішення Укравтотрансу є обов'язковими до виконання підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності, та громадянами.

Для розроблення основних напрямів розвитку автомобільного транспорту, розв'язання найважливіших питань його діяльності утворюють раду Укравтотрансу, склад якої затверджує Міністр транспорту України. Укравтотранс є юридичною особою.

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.

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 1998 р. створено *автотранспортні управління Мінтрансу України*, а також затверджено відповідне Положення про них.

Автотранспортні управління в АРК і 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, яких призначає на посаду та звільняє з посади Міністр транспорту України за погодженням з Радою міністрів АРК, обласними державними адміністраціями. Управління є юридичними особами.

Стосовно компетенції *місцевих державних адміністрацій* у галузі управління транспортом, то її врегульовано на загальному рівні Законом України «Про місцеві державні адміністрації».

§ 6. Управління цивільним повітряним транспортом

Українській державі належить повний і 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 й організації, незалежно від форм власності, що забезпечують роботу авіаційного транспорту.

Органом, що здійснює управління цивільною авіацією, є *Державний департамент авіаційного транспорту*, Положен-

ня 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 в перевезеннях вантажів і пасажирів; реєстрація й сертифікація об'єктів і суб'єктів цивільної авіації; розроблення та реалізація затверджених Мінтрансом України основних напрямів економічної, тарифної, фінансової, кадрової, науково-технічної політики й екологічної безпеки в цивільній авіації; здійснення нагляду за забезпеченням авіаційної безпеки та безпеки польотів повітряних суден цивільної авіації; здійснення інших функцій, що впливають із покладених на неї завдань.

Укравіація має право: залучати спеціалістів центральних і 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 й матеріали, статистичні дані, необхідні для виконання завдань; призупиняти дію сертифікатів експлуатантів і діяльність об'єктів у галузі цивільної авіації всіх форм власності, якщо вони порушують вимоги 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 й 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 в межах своїх повноважень накази, організовує й контролює їх виконання, а за потреби видає разом з центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти.

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 13. — Ст. 523.

У випадках, передбачених законодавством, рішення Укрaviaції з питань безпеки польотів, авіаційної безпеки та регулювання доступу експлуатантів до ринку авіаційних перевезень і послуг є обов'язковими до виконання міністерствами, центральними й місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності й громадянами. Нормативно-правові акти Укрaviaції підлягають державній реєстрації.

Укрaviaцію очолює Голова, який несе відповідальність за виконання покладених на Укрaviaцію завдань і здійснення нею своїх функцій, визначає ступінь відповідальності заступників Голови та керівників структурних підрозділів Укрaviaції.

Для погодженого вирішення питань, що належать до повноважень Укрaviaції, обговорення найважливіших напрямів її діяльності та розвитку галузі утворюють раду Укрaviaції у складі Голови Укрaviaції (голова ради), заступників Голови за посадою й керівників структурних підрозділів Укрaviaції. До складу ради можуть входити також представники інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та керівники підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління цивільним повітряним транспортом. Членів ради затверджує Міністр транспорту України. Рішення ради проводять у життя переважно наказами Голови Укрaviaції.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки й техніки, обговорення найважливіших програм та з інших питань розвитку цивільного повітряного транспорту утворюють науково-технічну раду 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 й спорудами, за допомогою якого здійснюють транзитні, міждержавні, міжрегіональні поставки продуктів транспортування споживачам; промисловий трубопровідний транспорт — весь інший немагістральний транспорт у межах виробництв, а також нафтобазові внутрішньопромилові нафто-, газо- і продукто-

проводи, 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 встановлює Кабінет Міністрів України. Приватизацію, а також зміну власності державних підприємств магістрального трубопровідного транспорту заборонено. Зміну форм власності промислового трубопровідного транспорту здійснюють відповідно до чинного законодавства.

Державне управління в 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 й контроль за їх діяльністю забезпечують органи Міноборони України.

Питання взаємовідносин підприємств, установ і організацій трубопровідного транспорту з місцевими органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями побудовано таким чином, що місцеві органи державної виконавчої влади, представницькі органи й органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень узгоджують розміщення споруд та інших об'єктів трубопровідного транспорту на землях, які надано 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 й населення, загальних заходів під час виконання робіт в умовах надзвичайного стану; забезпечують повідомлення та інформування населення про заходи захисту й правила поведінки в умовах надзвичайного стану тощо.

§ 8. Управління шляховим господарством

Шляховий комплекс є одним із найважливіших складників кожної цивілізованої держави. Постановою Кабінету Міністрів

Україні 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 органічним складником системи транс'європейських транспортних коридорів, рішення про створення якої було прийнято в березні 1994 р. на Пан'європейській конференції в Греції, а також на аналогічній конференції в 1997 р. у Фінляндії. Всього таких коридорів буде дев'ять, вони включають залізничний, автомобільний і водний види транспорту з усією інфраструктурою.

В Україні автомобільні дороги загального користування поділяють на два види: автомобільні дороги державного значення й автомобільні дороги місцевого значення.

З метою забезпечення управління й належного функціонування, подальшого розвитку вдосконалення мережі автомобільних доріг загального користування Указом Президента України від 29 січня 2002 року № 50/2002 затверджено Положення про державну службу автомобільних доріг України.

Державна служба автомобільних доріг України (Укравтодор) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра транспорту України.

Основними завданнями Укравтодору є: розроблення й реалізація державної стратегії розвитку дорожнього господарства та проведення єдиної технічної, економічної політики в дорожньому комплексі; розроблення та виконання державних програм, спрямованих на створення умов для надійного й 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 й утримання автомобільних доріг загального користування та інженерних споруд на них; забезпечення разом із Державтоінспекцією додержання чинного законодавства щодо охорони доріг і споруд на них тощо. Укравтодор очолює Голова, якого призначає Президент 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 утворюють колегію в складі Голови (голова колегії), заступників Голови за посадою, керівників структурних підрозділів корпорації, а також керівників підприємств, установ і організацій дорожнього господарства.

Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводять у життя наказами корпорації.

Корпорація за потреби видає разом із центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти. Рішення Укравтодору, прийняті в межах його компетенції, є обов'язковими для підприємств, установ і організацій дорожнього господарства, незалежно від форм власності.

До компетенції місцевих державних адміністрацій також належить розв'язання 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 належать і мости. Вони перебувають у віданні Укрзалізниці, Укравтодору та регіональної влади. Мости загального користування підпорядковано Укравтодору.

ГЛАВА 29

Управління використанням і охороною природних ресурсів

§ 1. Організаційно-правові засади управління використанням і охороною природних ресурсів

Природа становить систему взаємопов'язаних екологічних підсистем, які охоплюють живу та неживу матерію й саму людину. Для людини природа виступає в різних якостях. По-перше, як натуральні умови її життя та діяльності; по-друге, як джерела й засоби виробництва матеріальних благ; по-третє, як об'єкт її господарської та культурної діяльності; по-четверте, як джерело і засіб морального виховання й естетичного задоволення. Належна реалізація цих зв'язків людини й 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 перебувають у 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 здійснює Верховна Рада України, яка затверджує загальнодержавні програми охорони довкілля, встановлює засади використання природних ресурсів.

Поняття використання й охорони природних ресурсів багато в чому взаємопов'язані, але було б неправильно повністю ототожнювати їх. Використання природних ресурсів має за мету добування з 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 в первісному стані ок-

ремих компонентів довкілля, його екологічного балансу. Слід відзначити особливе значення охорони природних ресурсів у контексті реалізації конституційного положення про право громадян на безпечне для їх життя й 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 спрямовано 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 у питаннях охорони навколишнього природного середовища; встановлює порядок розробки й 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 й охорони навколишнього природного середовища. До його повноважень належать також організація управління та 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 тощо.

Управління використанням і охороною природних ресурсів на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць здійснюють *місцеві державні адміністрації*. До їх повноважень, зокрема, належать: розробка й забезпечення використання затверджених законом програм раціонального використання земель, лісів, підвищення плодючості земель, що перебувають у державній власності; розробка й 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, й громадян та ін.

Безпосереднє управління використанням і охороною природних ресурсів здійснюють органи спеціальної компетенції. Такими є Міністерство екології та природних ресурсів України, 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 охорони навколишнього природного середовища України (далі — Мінохоронприроди України) посідає центральне місце в системі органів спеціальної компетенції в цій сфері (галузі). Мінохоронприроди України реалізує державну політику в сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання та відновлення природних ресурсів, захисту населення й навколишнього природного середовища від негативного впливу господарської діяльності шляхом регулювання екологічної, ядерної та радіаційної безпеки на об'єктах усіх форм власності.

Мінохоронприроди України здійснює: державний контроль за додержанням вимог законодавства з питань охорони навко-

лишнього природного середовища, ядерної та радіаційної безпеки; нормативно-правове регулювання стосовно використання природних ресурсів, встановлення критеріїв і норм додержання екологічної, ядерної та радіаційної безпеки; облік ядерних матеріалів і 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, Мінохоронприроди України здійснює комплексне управління й 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 у галузі охорони природного середовища; контролює та організовує перевірки підприємств, установ, організацій щодо додержання нормативів і правил екологічної безпеки; встановлює відповідні норми й правила тощо.

На місцях органами Мінохоронприроди України є *державні управління екологічної безпеки в областях, АРК, містах Києві та Севастополі, а також районні, міські й 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 й високоефективного використання лісових ресурсів для забезпечення потреб у лісосировинній продукції, а також державний контроль за охороною, захистом і 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 в межах своєї компетенції дозволів на промислове добування рибних запасів виключної (морської) економічної зони й риб, що живуть у водах, розміщених на те-

риторії 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, землепорядкування, а також розробка й реалізація державних і регіональних програм, пов'язаних із регулюванням земельних відносин, раціональним використанням і охороною земель.

Діяльність *Державного комітету України по водному господарству* спрямовано 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 Мінохоронприроди України, останнє здійснює державний моніторинг геологічного середовища й 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 й оцінка їх ресурсів, контроль за додержанням екологічних вимог під час проведення геологорозвідувальних робіт.

Державне управління в галузі охорони атмосферного повітря разом з Мінохоронприроди України здійснює також *Міністерство охорони здоров'я України* в межах його компетенції, визначеної законодавством.

§ 3. Місцеве самоврядування й охорона природних ресурсів

Органи місцевого самоврядування в межах, установлених законодавством, розв'язують питання місцевого значення, в тому числі й щодо охорони природних ресурсів.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до повноважень сільських, селищних і 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 перебувають у власності певних територіальних громад; видача дозволу на спеціальне користування природними ресурсами місцевого значення, а також скасування таких дозволів; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що потребують особливої охорони; внесення пропозицій про об'яву природних об'єктів пам'ятками природи, які охороняються законом; надання згоди на розміщення на певній території нових об'єктів, сфера екологічного впливу яких згідно із чинними нормативами включає дану територію.

Законом також регламентовано повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад з питань охорони природного середовища. Зокрема, до них належить здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного значення, відновленням лісів тощо.

Районні та обласні ради розв'язують 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 й охорони природних ресурсів

Органи державного управління використанням й охороною природних ресурсів поряд з іншими функціями здійснюють і функцію контролю.

Для здійснення контрольних функцій у сфері охорони навколишнього природного середовища створено *Державну екологічну інспекцію Міністерства охорони навколишнього природного середовища України*¹ (далі — ДЕІ).

¹ Див.: ЗПУ України. — 1994. — № 4. — Ст. 74.

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 Мінохоронприроди 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 і відтворенням природних ресурсів центральними й місцевими органами державної виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями та громадянами; контроль за додержанням вимог екологічної безпеки.

ДЕІ має право: обстежувати в установленому порядку підприємства, установи й організації з метою перевірки додержання вимог екологічної безпеки; висувати підприємствам, установам, організаціям і громадянам 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 і правил охорони навколишнього природного середовища; складати акти перевірок і протоколи про порушення законодавства в сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів і згідно із законодавством розглядати справи про адміністративні правопорушення в цій сфері; пред'являти позов про відшкодування збитків і втрат внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища тощо.

Однією з форм контролю за використанням і охороною природних ресурсів є *екологічна експертиза*. Згідно із Законом України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р.¹ екологічна експертиза — це вид науково-технічної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколого-експертних формуваль і об'єднань громадян. Метою екологічної екс-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 8. — Ст. 54.

пертизи є попередження негативного впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності й 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 і правильним застосуванням законів про охорону навколишнього природного середовища; здійснення попереднього слідства в кримінальних справах про порушення природоохоронного законодавства; відшкодування заподіяної навколишньому природному середовищу шкоди шляхом пред'явлення позову про це в установлених законом випадках; пропаганда законів про охорону навколишнього природного середовища.

§ 5. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі використання й охорони природних ресурсів

Адміністративним правопорушенням у галузі охорони навколишнього природного середовища слід визнавати посягання на природне середовище — протиправну винну (умисну чи необережну) дію або бездіяльність, за що законодавством встановлено адміністративну відповідальність.

У главі 7 КпАП передбачено конкретні склади адміністративних правопорушень у цій галузі. Об'єкти охорони можна поділити на декілька груп.

До першої слід віднести такі правопорушення, як псування й 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'язано з неналежним використанням водних ресурсів. Так, у КпАП передбачено відповідальність за порушення правил охорони вод-

них ресурсів (ст. 59); порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення й 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 й 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 молодяку (ст. 65); знищення або пошкодження полежахисних смуг і захисних лісових насаджень (ст. 65); знищення або пошкодження підросту в лісах (ст. 66); порушення правил відновлення та поліпшення лісів, використання ресурсів спілої деревини (ст. 68); засмічення лісів (ст. 73) тощо. Справи про ці правопорушення мають право розглядати посадові особи органів лісового господарства.

Під охороною закону перебуває також рослинний і тваринний світ. Адміністративну відповідальність передбачено за знищення корисної для лісу фауни (ст. 76); порушення правил використання об'єктів тваринного світу (ст. 85); порушення вимог щодо охорони середовища перебування й 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 розглядають органи (посадові особи) Мінохоронприроди України.

КпАП передбачено також відповідальність за правопорушення, пов'язані з охороною атмосферного повітря й надр.

ГЛАВА 30

Управління торгівлею

§ 1. Організаційно-правові засади управління торгівлею

З метою реалізації Основних напрямів економічної політики України, розвитку конкуренції у сфері торгівлі та громадського харчування Указом Президента України «Про комерціалізацію державної торгівлі і громадського харчування» від 31 січня 1992 р.¹ уповноваженим органам було запропоновано здійснювати управління відповідним державним майном, створити в установленому порядку підприємства роздрібної торгівлі й громадського харчування (юридичні особи) на базі магазинів, кафе, їдалень та інших структурних підрозділів державних підприємств і організацій цієї сфери. Новоствореним підприємствам торгівлі й громадського харчування передано основні фонди та інше майно структурних підрозділів державних підприємств і організацій, на базі яких вони створені. Ці підприємства також мають право на одержання частки залишків фондів виробничого й соціального розвитку державних підприємств і організацій, у яких вони виділяються.

Сфера управління торгівлею охоплює декілька напрямів діяльності — зовнішньоекономічний, торговельний, побутового обслуговування населення. Їх здійснення регулюють на основі Конституції України закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти.

Систему органів у сфері управління торгівлею складають: Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, Головне управління економіки обласної державної адміністрації, управління економіки районної державної адміністрації, Головне управління економіки Київської міської державної адміністрації, управління економіки Севастопольської міської державної адміністрації та управління економіки районної в містах Києві та Севастополі державної адміністрації.

¹ Див.: Голос України. — 1992. — 1 лютого.

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 2000 р.¹ Він наділений спеціальним статусом, його діяльність спрямовує та координує Кабінет Міністрів України.

Його основними завданнями в галузі торгівлі є: участь у формуванні державної політики економічного й соціального розвитку механізмів її реалізації; у розробленні та забезпеченні реалізації державної політики в 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 в 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 й соціального розвитку України; виконує та координує роботи з прогнозування економічного й соціального розвитку; здійснює організаційно-методичне забезпечення та координує роботу, пов'язану з формуванням і виконанням центральними й місцевими органами виконавчої влади державних, міжгалузевих, галузевих і регіональних програм, що повністю або частково фінансують за рахунок коштів державного бюджету; узагальнює пропозиції щодо формування, розміщення й забезпечення взаємодії та підвищення ефективності функціонування об'єктів ринкової інфраструктури; бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики; забезпечує економічне обґрунтування окремих статей доходів і 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;

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 43. — Ст. 1826.

забезпечує реалізацію державної зовнішньоекономічної політики; аналізує стан і прогнозує тенденції розвитку вітчизняних товарних ринків і вплив на них світових ринків, а також ефективність експорту та імпорту товарів (робіт, послуг); розробляє пропозиції щодо нових форм економічного співробітництва з іноземними державами й 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; організовує роботу й здійснює керівництво діяльністю представництв України за кордоном; розробляє правила заняття торговельною діяльністю та правила торговельного, побутового обслуговування населення, роботи підприємств громадського харчування; бере участь у формуванні та забезпечує реалізацію державної політики щодо закупівлі товарів, робіт і послуг для державних потреб; здійснює міжвідомчу координацію в цій сфері тощо.

Разом з іншими заінтересованими органами й організаціями центральний орган виконавчої влади в галузі торгівлі бере участь у розв'язанні питань, що виникають у сфері торгівлі. Наприклад, аналізує стан і розробляє з відповідними центральними й місцевими органами виконавчої влади пропозиції щодо розвитку споживчого ринку, ринку послуг і створення їх інфраструктур; розробляє пропозиції щодо вдосконалення системи підготовки (перепідготовки) кадрів (спеціалістів) для здійснення торгівлі та зовнішньоекономічної діяльності; погоджує кандидатури для призначення на посади й звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; здійснює координацію діяльності відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Під час виконання покладених на нього функцій центральний орган виконавчої влади в галузі торгівлі має право: представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях і під час укладення міжнародних договорів України; робити запит і одержувати від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в повному обсязі інформацію, документи й

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 і місцевих органах виконавчої влади й органах місцевого самоврядування, які наділено повноваженнями в сфері ціноутворення, а також суб'єктів підприємництва щодо додержання ними порядку формування, встановлення й 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, організовує та контролює їх виконання, в разі потреби може видавати разом з іншими центральними й місцевими органами виконавчої влади спільні акти.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо основних напрямів діяльності Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, вирішення інших питань у міністерстві можуть утворювати наукові, науково-консультативні ради, комісії та інші дорадчі й консультативні органи, склад яких і положення про які затверджує Міністр.

Місцевими органами державної виконавчої влади, які здійснюють керівництво в сфері торговельної діяльності, є: *Головне управління економіки обласної державної адміністрації, управління економіки районної державної адміністрації, Головне управління економіки Київської міської державної адміністрації, управління економіки Севастопольської міської державної адміністрації та районної в містах Києві й Севастополі державної адміністрації.*

Управління утворюють голови обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Вони підпорядковуються головам цих адміністрацій і центральному органу управління економікою України, тобто діють на засадах подвійної підпорядкованості.

Управління здійснюють керівництво в сфері торговельної діяльності та побудовою обслуговування з питань забезпечен-

ня потреб населення в товарах широкого вжитку й побутових послуг.

Основними завданнями управлінь є: реалізація державної політики, спрямованої на розвиток роздрібної та оптової торгівлі, а також торговельно-виробничої сфери (громадське харчування) й побутового обслуговування населення на засадах використання ринкових механізмів господарювання, здійснення технічної політики в сфері торговельної діяльності та побутового обслуговування населення; сприяння формуванню й 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 у встановленому порядку правил торгівлі та побутового обслуговування населення, забезпечення контролю за додержанням 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 із підприємствами, установами, організаціями й об'єднаннями громадян.

Управління очолює начальник, якого призначає на посаду та звільняє з посади голова відповідної державної адміністрації за погодженням із центральним органом управління.

§ 2. Місцеве самоврядування й торгівля

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» певну роль в управлінні торговельною діяльністю та її регулюванні відіграють і 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 ко-

мунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання й ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населення; організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвиткові всіх форм торгівлі; встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств торгівлі й громадського харчування, що перебувають у комунальній 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 й побутового обслуговування; додержанням законодавства щодо захисту прав споживачів; належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами торгівлі й 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 й 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 насамперед належною організаційною діяльністю органів управління торгівлею, підвищенням ролі торговельних підприємств у розв'язанні різних питань торгового обслуговування, рівня виховної роботи тощо. Виконання правил торгівлі пов'язано також з ефективністю державного контролю за всіма напрямками функціонування підприємств і організацій торгівлі.

Контроль у сфері торгівлі здійснюють Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, управління, відділи економіки місцевих державних адміністрацій, адміністрація організацій і підприємств торгівлі. Так, центральний орган виконавчої влади в сфері торгівлі здійснює контроль разом з іншими центральними органами виконавчої влади за додержанням суб'єктами господарської діяльності всіх форм

власності норм і правил торгівлі. Контрольні функції в торгівлі забезпечують і органи державної податкової служби. Вони стосуються порядку розрахунків із споживачами з використанням контрольно-касових апаратів і товарно-касових книг, лімітів готівки в касах і за її використанням для розрахунків за товари, роботи, послуги.

Контроль у торгівлі здійснюють також органи державної контрольно-ревізійної служби в Україні, органи й установи, що здійснюють державний санітарний нагляд, органи державного контролю за цінами, органи внутрішніх справ та ін.

Особлива роль у системі державного контролю за додержанням правил торгівлі й захисту прав споживачів належить Державному комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт України)¹, який є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в сфері захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, підтвердження відповідності. Держспоживстандарт України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, основними завданнями якого є: участь у формуванні й забезпеченні реалізації державної політики в сфері захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, сертифікації, підтвердження відповідності, управління якістю; здійснення державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і державного нагляду за додержанням законодавства в сфері стандартизації та підтвердження відповідності; забезпечення міжгалузевої координації та функціонального регулювання в сфері захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, сертифікації, підтвердження відповідності, управління якістю.

Відповідно до покладених на Держспоживстандарт України завдань він вносить пропозиції щодо формування державної політики в сфері захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, сертифікації, підтвердження відповідності, управління якістю й забезпечує її реалізацію; погоджує проекти нормативно-правових актів з вищеназваних питань, які розробляють центральні органи виконавчої влади. У сфері споживчої політики та захисту прав споживачів Держспоживстандарт України: вивчає споживчий ринок; перевіряє в суб'єктів господарської діяль-

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 12. — Ст. 529.

ності сфери торгівлі, громадського харчування й послуг якості товарів (робіт, послуг), додержання вимог щодо їх безпеки згідно з технічними регламентами з підтвердження відповідності, технічними регламентами та іншими нормативними документами, а в разі потреби — якості сировини, матеріалів, напівфабрикатів і комплектуючих виробів, що використовують для виробництва продукції (товарів, виконання робіт і надання послуг), додержання вимог щодо їх безпеки, а також правил торгівлі, виконання робіт і надання послуг; здійснює радіологічний, хіміко-токсикологічний і фізико-хімічний контроль продуктів харчування, які виробляють і реалізують підприємства торгівлі та громадського харчування, незалежно від форм власності, й фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності; сприяє органам місцевого самоврядування в здійсненні ними повноважень щодо захисту прав споживачів, а також реалізації в Україні Керівних принципів для захисту інтересів споживачів, прийнятих Генеральною Асамблеєю ООН 9 квітня 1985 р.; здійснює контроль за додержанням законодавства в сфері регулювання виробництва й торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами; бере участь у роботі відповідних міжнародних організацій із захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, підтвердження відповідності, якості продукції.

Держспоживстандарт України має право: давати суб'єктам господарської діяльності обов'язкові для виконання приписи про припинення порушень прав споживачів; розглядати справи про адміністративні правопорушення; перевіряти й обстежувати виробничі, складські, торговельні та інші приміщення суб'єктів господарської діяльності, сфери торгівлі, громадського харчування й послуг; відбирати зразки товарів сировини та інше для перевірки їх якості на місці виробництва, відвантаження тощо або проведення незалежної експертизи; проводити контрольні перевірки правильності розрахунків зі споживачами за надані послуги та реалізовані товари; забороняти реалізовувати споживачам продукцію в разі відсутності сертифіката відповідності та (або) декларації про відповідність чи свідчення про визнання відповідності; приймати рішення щодо: припинення в сфері торгівлі, громадського харчування й послуг продажу та виробництва товарів, виконання робіт і надан-

ня послуг, що не відповідають вимогам нормативних документів; тимчасового припинення діяльності підприємств торгівлі (секцій, відділів), громадського харчування, сфери послуг, складів підприємств оптової і роздрібною торгівлі та організацій, незалежно від форм власності, які систематично реалізують недоброякісні товари, порушують правила торгівлі й надання послуг, умови зберігання та транспортування товарів, — до усунення виявлених недоліків тощо.

§ 4. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі торгівлі

Адміністративну відповідальність у сфері торгівлі встановлено главою 12 КпАП «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфери послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності».

У сфері, що розглядаємо, адміністративну відповідальність передбачено за порушення правил торгівлі й надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю (ст. 155); порушення порядку проведення розрахунків (ст. 155¹); обман покупця чи замовника (ст. 155²), порушення правил торгівлі алкогольними напоями й тютюновими виробами (ст. 156); порушення законодавства про захист прав споживачів (ст. 156¹); дрібну спекуляцію (ст. 157); порушення правил торгівлі на ринках (ст. 159); торгівлю з рук у невстановлених місцях (ст. 160); незаконну торговельну діяльність (ст. 160²).

До адміністративних проступків у галузі торгівлі відповідно до КпАП належать також незаконний відпуск або придбання бензину чи інших паливно-мастильних матеріалів (ст. 161); порушення порядку заняття підприємницькою або господарською діяльністю (ст. 164) тощо.

Адміністративну відповідальність за правопорушення в галузі торгівлі здебільшого пов'язано з порушенням різних правил.

Справи про адміністративні правопорушення в галузі торгівлі розглядають: адміністративні комісії, виконавчі комітети селищних, сільських рад, районні (міські) суди (судді), органи внутрішніх справ (міліція), органи виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів та інші уповноважені органи.

ГЛАВА 31

Управління фінансами

§ 1. Організаційно-правові засади управління фінансами

Фінансова сфера охоплює відносини, які складаються в процесі акумулювання, розподілу та використання державних грошових коштів і забезпечує єдність усіх її компонентів (кредитної, податкової систем та інших складників державних фінансів і фінансового ринку). Їй притаманно імперативне законодавче закріплення вимог до учасників управлінських відносин, спрямованих на виконання розпорядницької, контрольної та стимулюючої функцій у процесі фінансової діяльності держави.

Відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законодавці України встановлюють: Державний бюджет України та бюджетну систему України; систему оподаткування, податки й збори; основи утворення й функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також іноземних валют на території України; порядок утворення й погашення державного внутрішнього та зовнішнього боргу; порядок випуску й обігу державних цінних паперів, їх види та типи. Бюджетним кодексом України¹ врегульовано різні групи фінансових відносин, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів і звітування про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України й місцевих бюджетів; кредитування, державних боргових зобов'язань, позичок, інвестицій тощо.

Стаття 116 Конституції України покладає на Кабінет Міністрів України забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; розробку проекту закону про Державний бюджет України й забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, надання Верховній Раді України звіту про його виконання.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37—38. — Ст. 189.

§ 2. Органи управління фінансами

Центральним органом управління фінансами є Міністерство фінансів України. Положення про Мінфін України затверджено Указом Президента України від 26 серпня 1999 р.¹

Мінфін України підпорядкований Кабінету Міністрів України. На нього покладено забезпечення проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики, спрямованої на реалізацію завдань економічного й соціального розвитку України.

Серед основних завдань Мінфіну України — розроблення проекту Державного бюджету України та забезпечення його виконання; концентрація фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України; забезпечення ефективного використання бюджетних коштів й здійснення в межах своєї компетенції державного фінансового контролю; розроблення та проведення державної політики в сфері виробництва, використання й зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного та напівдорогоцінного каміння.

Відповідно до покладених на нього завдань Мінфін України виконує, зокрема, такі функції: бере участь у розробленні прогностичних показників економічного й соціального розвитку України на поточний період та перспективу; розробляє проект Державного бюджету України; в межах своєї компетенції виконує Державний бюджет України, складає звіт про його виконання; координує діяльність центральних органів виконавчої влади, пов'язану із забезпеченням своєчасного й повного надходження податків, зборів (інших обов'язкових платежів) до Державного бюджету України та місцевих бюджетів; контролює цільове використання коштів державного й місцевого бюджетів, бере участь у здійсненні контролю за дотриманням інтересів держави в управлінні державними корпоративними правами; видає ліцензії на здійснення окремих видів підприємницької діяльності; проводить у міністерствах, інших центральних і місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, в установах банків та інших фінансово-кредитних установах усіх форм власності перевірки фінансово-бухгалтерських документів, звітів, планів, кошторисів та інших до-

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1999. — № 357. — 17 вересня.

кументів щодо зарахування, перерахування й використання бюджетних коштів, а також одержує пояснення, довідки та відомості з питань, що виникають під час перевірки; здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління; забезпечує реалізацію державної політики з проведення державних грошових лотерей, здійснює фінансовий контроль за діяльністю агентів, що мають свідоцтво на їх проведення, тощо.

Для виконання покладених завдань Мінфіну України надано право: 1) одержувати від центральних і місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування інформацію, документи й матеріали, необхідні для розроблення проекту Державного бюджету України, прогнозних розрахунків зведеного бюджету України, складання звіту про виконання зведеного бюджету України й аналізу бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України; 2) одержувати в установленому порядку матеріали щодо надходження й використання коштів цільових бюджетних і державних позабюджетних фондів, їх кошториси та звіти про їх виконання; 3) одержувати від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій усіх форм власності дані, необхідні для здійснення контролю за раціональним і цільовим витрачанням коштів, які виділяють із бюджету; 4) одержувати від установ банків та інших фінансово-кредитних установ довідки про операції та стан поточних бюджетних рахунків підприємств, установ і організацій усіх форм власності, що використовують кошти державного бюджету й державних позабюджетних фондів; 5) представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням під час розгляду питань про надання кредитів під гарантію Кабінету Міністрів України в межах розміру державного боргу, затвердженого законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

На виконання Указу Президента України «Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 10 грудня 2001 р.¹ постановою Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 р. у складі Міністерства фінансів України утворено Державний департамент фінансового

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2001. — № 50. — Ст. 2230.

моніторингу (Держфінмоніторинг) як урядовий орган державного управління, основними завданнями якого є: участь у реалізації державної політики в сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; збір, обробка й аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому контролю, та інші операції, пов'язані з легалізацією (відмиванням) таких доходів¹; створення єдиної інформаційної системи й ведення бази даних у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; налагодження співробітництва, взаємодії та інформаційного обміну з органами державної влади, компетентними органами іноземних держав і міжнародними організаціями в зазначеній сфері; забезпечення представництва України в установленому порядку в міжнародних організаціях з питань протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом².

Органами Мінфіну на місцях є Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, Головні фінансові управління та відділи місцевих державних адміністрацій, які складають проекти відповідних бюджетів і організовують їх виконання; забезпечують реалізацію державної бюджетної політики на відповідній території; контролюють дотримання підприємствами, установами й організаціями законодавства щодо використання ними бюджетних коштів і коштів цільових фондів, утворених відповідною радою; захищають фінансові інтереси держави; координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету тощо³.

З метою забезпечення ефективного управління доходами та витратами в процесі виконання Державного бюджету України Указом Президента України від 27 квітня 1995 р.¹ утворено систему Державного казначейства України при Міністерстві

¹ Докладніше див.: статті 11, 12 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 1. — Ст. 2.

² Докладніше див.: Положення про Державний департамент фінансового моніторингу, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 8. — Ст. 360.

³ Див.: Типове положення про Головне фінансове управління обласної, Київської міської та фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації, затверджене постановою КМУ від 19 серпня 2002 р. № 1204 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 34. — Ст. 1600.

фінансів України, яку становлять Головне управління Державного казначейства України та його територіальні органи — управління Державного казначейства України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі з відділеннями в районах, містах і районах у містах. Основними завданнями Державного казначейства України є:

організація виконання Державного бюджету України й здійснення контролю за цим;

управління наявними коштами Державного бюджету України;

фінансування видатків Державного бюджету України;

здійснення контролю за надходженням, використанням коштів державних позабюджетних фондів і позабюджетних коштів установ та організацій, що утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України.

Положення про Державне казначейство затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р.

У сфері фінансів державне управління здійснює також Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку (далі — Комісія) — центральний орган виконавчої влади, підпорядкований Президентові України та підзвітний Верховній Раді України². Основними завданнями Комісії є: формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку й функціонування ринку цінних паперів та їх похідних в Україні; координація діяльності державних органів з питань функціонування в Україні ринку цінних паперів; здійснення державного регулювання й контролю за випуском і обігом цінних паперів на території України, додержання законодавства в цій сфері; захист прав інвесторів шляхом застосування заходів щодо запобігання й припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів, застосування санкцій за порушення законодавства в межах своїх повноважень тощо.

Для виконання зазначених завдань Комісію наділено повноваженнями стосовно встановлення вимог щодо випуску (емісії) та обігу цінних паперів, інформації про їх випуск і розміщен-

¹ Див.: Урядовий кур'єр. — 1995. — 11 травня.

² Положення про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, затверджене Указом Президента України від 14 лютого 1997 р. № 142/97 // Офіційний вісник України. — 1997. — № 7—8. — Кн. 1. — 28 березня.

ня; стандартів випуску (емісії) цінних паперів, інформації про випуск цінних паперів, що пропонуються для відкритого продажу, й порядку реєстрації випуску цінних паперів та інформації про їх випуск; видача дозволів на обіг цінних паперів українських емітентів за межами України; здійснення реєстрації випуску цінних паперів та інформації про їх випуск тощо.

У разі порушення законодавства щодо цінних паперів Комісія має право: виносити попередження, зупиняти на строк до одного року розміщення (продаж) і обіг цінних паперів того чи іншого емітента; дію спеціальних дозволів (ліцензій), виданих Комісією, анулювати дію таких дозволів (ліцензій); звертатися до суду з позовами (заявами); зупиняти всі операції по банківських рахунках відповідної юридичної особи до виконання або скасування в судовому порядку рішення про накладання штрафу (за винятком сплати державного мита із заяв і скарг, що подаються до суду); зупиняти торгівлю на фондовій біржі до усунення порушень законодавства; надсилати матеріали в правоохоронні органи й у органи Антимонопольного комітету стосовно фактів правопорушень; накладати на осіб, винних у порушенні законодавства про цінні папери та фондовий ринок, адміністративні стягнення, а також штрафу та інші санкції аж до анулювання дозволів на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів; порушувати питання про звільнення з посад керівників фондових бірж та інших установ інфраструктури фондового ринку; вилучати під час проведення перевірок на строк до трьох діб документи, що підтверджують факти порушення актів законодавства про цінні папери, тощо.

Територіальними органами Комісії є управління та відділення в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, які діють на основі положення, що затверджує Комісія, й координують свою діяльність з місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування.

§ 3. Фінансовий контроль

У сфері державного управління фінансами важливе значення має державний фінансовий контроль за формуванням державних доходів та їх раціональним використанням. Система фінансового контролю складається з: 1) державних органів

контролю загальної компетенції (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації); 2) державних органів спеціалізованого фінансового контролю (Рахункова палата, Мінфін України, Державне казначейство України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна контрольно-ревізійна служба в Україні, Державна податкова адміністрація України, Національний банк України та інші); 3) аудиту.

Верховна Рада України здійснює фінансовий контроль у ході розгляду проектів і затвердження Державного бюджету України, під час його виконання; приймає рішення щодо звіту про його виконання.

Серед органів фінансового контролю провідне місце займає Рахункова палата як постійно діючий орган контролю, що утворює Верховна Рада України, підпорядкований і підзвітний їй.

Основними завданнями Рахункової палати є контроль: за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів (у тому числі загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням); за утворенням і погашенням внутрішнього й зовнішнього боргу України; за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й національно-культурного розвитку; за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України; за законністю й своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках¹.

Для виконання зазначених завдань Рахункову палату наділено, зокрема, такими повноваженнями: проводити фінансові перевірки, ревізії в апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна України, Антимонопольному комітеті України, інших державних органах і установах, а також на підприємствах і в організаціях, незалежно від форм власності. Рахункова палата має право контролювати також місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, підприєм-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 24. — Ст. 137.

ства, установи й організації, банки, кредитні установи, господарські товариства, страхові компанії, інші фінансові установи та їх спілки, асоціації та інші об'єднання, незалежно від форм власності, об'єднання громадян, недержавні фонди та інші недержавні комерційні громадські організації у тій частині їх діяльності, яка стосується виконання коштів Державного бюджету України, тощо.

Державний фінансовий контроль здійснюють також уповноважені центральні органи виконавчої влади спеціальної компетенції та контрольно-ревізійні підрозділи, що функціонують у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Державна контрольно-ревізійна служба в Україні. Головним її завданням є державний контроль за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку й звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів і державних валютних фондів (ст. 2 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні»)¹. Державна контрольно-ревізійна служба складається з Головного контрольно-ревізійного управління України, контрольно-ревізійних управлінь в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, контрольно-ревізійних підрозділів (відділів, груп) у районах, містах і районах у містах.

Державна контрольно-ревізійна служба здійснює контроль у формі ревізій і перевірок. За виявлення порушень законодавства з питань використання державної власності та фінансів органи контрольно-ревізійної служби мають право: вилучати до бюджету приховані й занижені валютні та інші платежі, ставити питання про припинення бюджетного фінансування й кредитування; стягувати в дохід держави кошти, одержані міністерствами, відомствами, державними комітетами, державними фондами, підприємствами, установами й організаціями за незаконним угодами, без установлених законом підстав і з порушенням законодавства; накладати на керівників та інших службових осіб підприємств, установ і організацій адміністративні стягнення; застосовувати до підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів підприємницької діяльності фінансові

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 110.

санкції, передбачені п. 7 ст. 11 Закону «Про державну податкову службу в Україні», тощо.

Завданнями органів державної податкової служби в Україні є здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою й своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством (ст. 2 Закону України «Про державну податкову службу в Україні»)¹. До системи органів державної податкової служби належать: Державна податкова адміністрація України, державні податкові адміністрації в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державні податкові інспекції в районах, містах, районах у містах. До складу органів державної податкової служби належать відповідні спеціальні підрозділи по боротьбі з податковими правопорушеннями — податкова міліція.

Органи державної податкової служби мають, зокрема, право: перевіряти грошові документи, бухгалтерські книги, звіти, кошториси, декларації, товарно-касові книги, показники електронних контрольно-касових апаратів і комп'ютерних систем, що використовують під час розрахунків за готівку зі споживачами, та інші документи; вимагати від керівників та інших посадових осіб підприємств, установ, організацій, а також від громадян, діяльність яких перевіряють, усунення виявлених порушень податкового законодавства, контролювати їх виконання, а також припинення дій, які перешкоджають здійсненню повноважень посадовими особами органів державної податкової служби; застосовувати до підприємств, установ, організацій і громадян фінансові санкції; застосовувати до юридичних і фізичних осіб суб'єктів підприємницької діяльності, які в установленій законом строк не повідомили про відкриття або закриття рахунків у банках, а також до установ банків штрафні санкції у розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; стягувати до бюджетів і державних цільових фондів суми недоїмки, пені та штрафних санкцій; накладати адміністративні стягнення на посадових осіб і громадян, винних у порушенні податкового законодавства, та здійснювати інші дії.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 15. — Ст. 84.

Метою банківського нагляду, який здійснює Національний банк України та його регіональні органи, є стабільність банківської системи й захист інтересів вкладників і кредиторів банку щодо безпеки зберігання грошових коштів клієнтів на банківських рахунках (ст. 67 Закону України «Про банки і банківську діяльність»)¹. Наглядова діяльність Національного банку України охоплює всі банки, їх підрозділи на території України й за кордоном, установи іноземних банків в Україні, а також інших юридичних і фізичних осіб у частині дотримання вимог закону щодо здійснення банківської діяльності.

У разі порушення банками та іншими особами банківського законодавства Національний банк України адекватно вчиненому порушенню має право застосувати заходи впливу, до яких, зокрема, відносяться: обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів банківських операцій; накладання штрафів на керівників банків і банки; тимчасове відсторонення посадової особи банку від посади в разі грубого чи систематичного порушення цією особою вимог законодавства.

З метою підвищення ефективності використання державних фінансів Кабінет Міністрів України затвердив Стратегію розвитку системи державного фінансового контролю, яку здійснюють уповноважені органи виконавчої влади й контрольно-ревізійні підрозділи, що функціонують у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Зокрема, визначено такі складники реалізації державної політики в сфері державного фінансового контролю: 1) формування цілісної системи контролю; 2) розвиток нормативно-правової бази діяльності суб'єктів державного фінансового контролю; 3) удосконалення наукового, науково-технічного та кадрового забезпечення.

До системи фінансового контролю входить аудит — перевірка публічної бухгалтерської звітності, обліку первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою визначення достовірності їх звітності, обліку, його повноти й відповідності чинному законодавству та встановленим нормативам (ст. 2 Закону України «Про аудиторську діяльність»)¹. Аудит здійснюють незалежні особи (аудитори), аудиторські фірми, які уповноважено суб'єктами господарювання на його проведення.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 5—6. — Ст. 30.

Аудитори мають право: самостійно визначати форми й методи аудиту на підставі чинного законодавства, існуючих норм і стандартів, умов договору із замовником, професійних знань і досвіду; отримувати необхідні документи й пояснення від керівництва та працівників замовника; перевіряти наявність майна, грошей, цінностей, вимагати від керівництва господарюючого суб'єкта проведення контрольних оглядів, замірів виконаних робіт, визначення якості продукції, щодо яких здійснюють перевірку документів.

Аудитори й аудиторські фірми зобов'язані: належним чином надавати аудиторські послуги, перевіряти стан бухгалтерського обліку й звітності замовника, їх достовірність, повноту та відповідність чинному законодавству й установленим нормативам; повідомляти власників, уповноважених ними осіб, замовників про виявлені під час проведення аудиту недоліки ведення бухгалтерського обліку й звітності; зберігати в таємниці інформацію, отриману під час проведення аудиту та виконання інших аудиторських послуг. Не розголошувати відомості, що становлять предмет комерційної таємниці, та не використовувати їх у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб; обмежувати свою діяльність наданням аудиторських послуг та іншими видами робіт у формі консультацій, перевірок або експертиз.

За наслідками проведення аудиту складають аудиторський висновок, який господарюючі суб'єкти подають до відповідної податкової інспекції не пізніше десяти днів після закінчення перевірки. В разі неподання або несвоєчасного подання висновку відповідним податковим інспекціям з вини господарюючого суб'єкта до нього застосовують фінансові санкції та адміністративні штрафи, передбачені чинним законодавством.

§ 4. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі фінансів

Чинне законодавство передбачає адміністративну відповідальність за окремі види фінансових правопорушень. До таких правопорушень, за які Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлено адміністративну відповідальність, належать:

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 23. — Ст. 243.

дальність, належать, зокрема: порушення правил про валютні операції (ст. 162); ухилення від подання декларації про доходи (ст. 164¹); порушення законодавства з фінансових питань (ст. 164²); несвоєчасне здавання виторгу (ст. 164⁴); незаконне розголошення або використання інформації, що становить банківську таємницю (ст. 164¹¹); порушення законодавства про бюджетну систему України (ст. 164¹²); ухилення від реєстрації в органах Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування України платників обов'язкових страхових внесків і порушення порядку обчислення й сплати внесків на соціальне страхування (ст. 165¹); порушення порядку формування та застосування цін і тарифів (ст. 165²); порушення строку реєстрації як платника страхових внесків до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, несвоєчасна або неповна сплата страхових внесків (ст. 165³); порушення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які зумовили втрату працездатності (ст. 165⁴); ухилення від реєстрації як платника страхових внесків до Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, несвоєчасна або неповна сплата страхових внесків, а також порушення порядку використання страхових коштів (ст. 165⁵); порушення банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку (ст. 166⁵); порушення порядку подання фінансової звітності та ведення бухгалтерського обліку при ліквідації юридичної особи (ст. 166⁶); протидія тимчасовій адміністрації або ліквідації банку (ст. 166⁷); здійснення банківської діяльності без банківської ліцензії (ст. 166⁸); порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 166⁹).

Справи про правопорушення в сфері фінансів розглядають уповноважені на те посадові особи органів державної контрольно-ревізійної та податкової служб, Національного банку, органів Пенсійного фонду України й Фонду соціального страхування України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Державного департаменту фінансового моніторингу Міністерства фінансів України, а також суди.

ГЛАВА 32

Управління зовнішньоекономічною діяльністю

§ 1. Організаційно-правові засади управління зовнішньоекономічною діяльністю

Відповідно до ст. 18 Конституції України зовнішньополітичну діяльність України спрямовано на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного й взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами та нормами міжнародного права.

З метою забезпечення всебічного розвитку на взаємовигідній основі економічних відносин з іншими державами в Україні здійснюють правове регулювання всіх видів зовнішньоекономічної діяльності, включаючи зовнішню торгівлю, економічне, науково-технічне співробітництво, спеціалізацію та кооперацію в галузі виробництва, науки й техніки, економічні зв'язки в сфері будівництва, транспорту, експедиторських, страхових, розрахункових, кредитних та інших банківських операцій, надання різних послуг. Засади зовнішньоекономічної діяльності визначають виключно закони України (п. 9 ст. 92 Конституції України), а організовує й забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України Кабінет Міністрів України (п. 8 ст. 116 Конституції України).

Правові, економічні та організаційні засади зовнішньоекономічної діяльності визначено в Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 р.¹ й одержали розвиток у деяких інших законодавчих актах. Основними в зовнішньоекономічній діяльності є принципи: суверенітету народу України в здійсненні зовнішньоекономічної діяльності;

¹ Див.: Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — № 29. — Ст. 337.

свободи зовнішньоекономічного підприємництва; юридичної рівності й недискримінації; верховенства закону; захисту інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; еквівалентності обміну, недопустимості демпінгу під час ввезення та вивезення товарів. Законом також визначено: суб'єктів 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 й 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 в сфері зовнішньоекономічної діяльності. При цьому є всі підстави говорити про те, що в цій сфері державної діяльності постійно проводять інтенсивну роботу, 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 й Антимонопольний комітет України.

Спеціальним галузевим органом управління цією сферою діяльності є Мінекономіки, яке діє на підставі Положення про нього, затвердженого Указом Президента України від 23 жовтня 2000 р.¹ Свою роботу воно будує, керуючись вимогами законодавства України про зовнішньоекономічну діяльність.

Основні завдання Мінекономіки в сфері зовнішньоекономічної діяльності пов'язано із забезпеченням проведення єдиної

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 43. — Ст. 1826.

зовнішньоекономічної політики, державної економічної політики щодо інтеграції України в світову економіку, здійсненям економічного та соціального співробітництва з європейським співтовариством (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 й поліпшення структури експорту та імпорту; розробляє рекомендації для відповідних галузей економіки з урахуванням кон'юнктурних змін світового ринку; бере участь у складанні зовнішньоторговельного й платіжного балансів; готує пропозиції та здійснює заходи щодо встановлення системи тарифного й 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 і публікує їх перелік.

Мінекономіки веде облік іноземних компаній, які застосовують щодо України обмежувальну ділову практику або несумлінно виконують зобов'язання перед Україною й українським партнерами; виявляє та розслідує факти застосування або загрози застосування органами іноземних держав, економічними угрупованнями або митними союзами до товарів, походженням із України, антидемпінгових і компенсаційних заходів; вживає заходів щодо врегулювання торговельних спорів та захисту інтересів суб'єктів господарювання України в антидемпінгових, антисубсидійних і спеціальних розслідуваннях; проводить у встановленому порядку антидемпінгові, антисуб-

сидиційні та спеціальні розслідування, готує пропозиції щодо застосування односторонніх обмежень імпорту відповідно до норм і принципів Світової організації торгівлі (СОТ). У межах своїх повноважень Мінекономіки виконує комплекс робіт щодо забезпечення входження України в світовий економічний простір шляхом налагодження співробітництва з СОТ, Міжнародним валютним фондом, Міжнародним банком реконструкції та розвитку, Європейським банком реконструкції та розвитку, Європейською економічною комісією, Європейським Союзом, Організацією Північноатлантичного 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 в цих організаціях; забезпечує в межах своїх повноважень представництво України в ГАТТ/СОТ 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.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 22 грудня 1998 р.¹ передбачено 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 під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності.

Мінекономіки здійснює в установленому 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 підтвер-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 7. — Ст. 49.

джують пільги, привілеї та імунітети, визначені законодавством і міжнародними договорами України щодо такого персоналу й організацій, у тому числі податкові, митні та інші пільги щодо обладнання, матеріалів та іншого майна, яке надходить у межах такого співробітництва; організовує роботу торговельно-економічних місій у державі перебування. Керівника місії, його заступників призначає на посаду та звільняє з посади Міністр економіки України та з питань європейської інтеграції за погодженням із 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. В 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», затвердженим Указом Президента України від 30 квітня 1994 р.¹, а також вказівками Мінекономіки та МЗС України.

Торговельно-економічна місія в державі перебування виконує завдання щодо захисту економічних інтересів України та прав суб'єктів підприємницької діяльності України в 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 експортують із України; готує висновки щодо доцільності імпорту товарів і 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 й рівень якості продукції, кон'юнктуру ринку товарів і послуг держави перебування та інформує про це зацікавлені органи виконавчої влади, установи й організації України; здійснює заходи щодо захисту інтересів України, прав і законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності України в державі

¹ Див.: Укази Президента України. — К., 1997. — Т. 1. — С. 246—249.

перебування; надає їм допомогу в організації, участі та проведенні в 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 тощо.

Торговельно-економічна місія бере участь у роботі міжнародних економічних організацій та їх органів з питань торговельно-економічного й 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 службових обов'язків у двох і більше державах.

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 становить митне законодавство. Останнє визначає принципи організації митної справи в Україні з метою, з одного боку, створення сприятливих умов для розвитку економіки, зовнішньоекономічних зв'язків, а з іншого, — захисту та забезпечення конституційних прав і свобод громадян, держави, суб'єктів підприємницької діяльності всіх форм власності й додержання ними правил, установлених у цій галузі.

Митне законодавство України спрямовано на розв'язання 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 із 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.

Митну політику України визначає Верховна Рада України.

Основними принципами митного регулювання є: верховенство права; законність і верховенство митного закону; захист економічних і політичних інтересів держави; збалансованість інтересів держави, фізичних і 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 та дії; гласність. Згідно з Митним кодексом України¹, прийнятим 11 липня 2002 р. (далі — МК), митна справа включає: 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 й ведення товарної номенклатури зовнішньоекономічної діяльності, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил, розгляд справ про порушення митних правил.

Загальну характеристику митної справи пов'язано з визначенням термінів і категорій, таких, зокрема, як митні органи, митниця, митна територія, митний кордон, митний контроль, зона митного контролю, митне оформлення, митна декларація.

1. Митні органи — спеціально уповноважені органи виконавчої влади в галузі митної справи, на які відповідно до Митного Кодексу та інших законів України покладено безпосереднє здійснення митної справи.

2. Митна територія України — зайнята сушею, територіальне море, внутрішні води й повітряний простір, а також штучні острови, установки й споруди, що створюють у виключній морській економічній зоні України, на які поширюється виключна юрисдикція України. Вони становлять єдину митну територію України.

Території спеціальних митних зон, розташованих в Україні, вважають такими, що перебувають поза межами митної території України, крім випадків, визначених законами України.

3. Митний кордон України — межі митної території України є митним кордоном України. Митний кордон України збігається з державним кордоном України, за винятком меж території спеціальних митних зон. Межі території спеціальних митних зон становлять митний кордон України.

4. Митний контроль — сукупність заходів, які здійснюють митні органи в межах своєї компетенції з метою забезпечення

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 38—39. — Ст. 288.

додержання норм Митного Кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку.

5. Зона митного контролю — місце, визначене митними органами в пунктах пропуску через митний кордон України або в інших місцях митної території України, в межах якого митні органи здійснюють митні процедури.

6. Митний режим — сукупність норм, установлених законами України з питань митної справи, що, залежно від заявленої мети переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, визначають порядок такого переміщення й обсяг митних процедур, які при цьому здійснюються.

7. Митне оформлення — виконання митними органами дій (процедур), які пов'язано із закріпленням результатів митного контролю товарів і транспортних засобів, що переміщують через митний кордон України, і мають юридичне значення для подальшого використання цих товарів і транспортних засобів.

8. Митна декларація — письмова заява встановленої форми, яку подають митному органу. Містить відомості щодо товарів і транспортних засобів, які переміщують через митний кордон України, необхідні для їх митного оформлення або переоформлення.

9. Предмети — особисті речі, товари, транспортні засоби та окремі номерні вузли до них, що переміщують через митний кордон України

Правові, економічні та організаційні основи митної справи визначено в Конституції, законах України (серед них особливе місце належить МК — комплексному закону в сфері митної справи), нормативних актах Президента України й Кабінету Міністрів України, актах Державної митної служби України (далі — Держмитслужба 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, у визначеній частині, міжнародне. У МК визначено: функції митних органів; служба в митних органах; принципи переміщення то-

варів і транспортних засобів (право на ввезення та вивезення, заборона на ввезення та вивезення, обмеження на ввезення та вивезення; митні режими; митні платежі; митне оформлення; митний контроль; митні пільги; митна статистика; ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності; 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 Закони України «Про Єдиний митний тариф» від 5 лютого 1992 р.¹, «Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення й оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України» від 10 жовтня 2001 р.

У механізмі правового регулювання фінансової діяльності митних органів важливу роль відводять саме Закону про Єдиний митний тариф. Він установлює на єдиній митній території України шляхи обкладання митом предметів, які переміщують. Ставки Єдиного митного тарифу України є єдиними для всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, незалежно від форм власності, організації господарської діяльності й територіального розміщення, за винятком випадків, передбачених законами України та її міжнародними договорами. Єдиний митний тариф України базується на міжнародно-визначених нормах і розвивається в напрямі максимальної відповідності загальноприйнятим у світовій практиці принципам і правилам митної справи.

До другої групи належать, наприклад, Закони України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 р.², «Про гуманітарну допомогу» від 22 жовтня 1999 р.³, «Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах» від 7 жовтня 2001 р.⁴.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 19. — Ст. 259.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 48. — Ст. 405.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 51. — Ст. 451.

⁴ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 6. — Ст. 70.

Оперативне регулювання митних відносин забезпечують укази Президента й постанови Кабінету Міністрів України, наприклад, Указом Президента України від 10 лютого 1996 р. було затверджено Положення про індикативні ціни у сфері зовнішньоекономічної діяльності, від 24 серпня 2000 р. — Положення про державну митну службу України.

Здійснюючи регулювання митної справи Кабінет Міністрів України видає постанови й розпорядження, якими затверджує різні правила. Відповідно до нового МК України постановами Кабінету Міністрів України затверджено порядок застосування режимів тимчасового ввезення (вивезення), реімпорту, реекспорту, відмову на користь держави й знищення або руйнування товарів, що перебувають під митним контролем, митного складу та інше¹. Постановами Кабінету Міністрів України затверджено Правила ввозу транспортних засобів на територію України (21 травня 1994 р.)², перелік шляхів і напрямів транзиту підакцизних товарів через територію України й пунктів на митному кордоні, через які здійснюють ввезення та вивезення цих товарів, а також граничні терміни транзиту підакцизних товарів автомобільним і залізничним транспортом через територію України (6 травня 1996 р.)³.

Значне місце в 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 врегульовано порядок ведення обліку суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в митних органах; порядок транзиту зовнішньоторговельних вантажів залізничним транспортом; порядок декларування іноземної валюти тощо.

У разі, коли необхідно встановити норми й правила, що мають значення не тільки для митного регулювання, а й для інших галузей, приймають спільні акти митної служби із 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 та Міністер-

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 51. — Ст. 2291; Ст. 2311; Ст. 2302; 2003. — № 52. — Ч. 2. — Ст. 2871; Ст. 2872.

² Див.: ЗПУ України. — 1994. — № 9. — Ст. 227.

³ Див.: Голос України. — 1997. — № 25.

ства юстиції України відповідно до нового МК України та Закону України «Про виконавче провадження» встановлено порядок передачі органам державної виконавчої служби майна, вилученого митними органами й щодо якого винесено рішення суду про конфіскацію¹.

§ 2. Органи управління митною справою

Безпосереднє керівництво митною справою здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади — Державна митна служба України (Держмитслужба), яку було створено Указом Президента України «Про державну митну службу України» від 29 листопада 1996 р.². Держмитслужба стала правонаступником ліквідованого Державного митного комітету України.

Правовий статус Держмитслужби закріплено в Положенні про неї, затвердженому Указом Президента України від 24 серпня 2000 р.³.

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 контрабанди та порушення 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 в митній сфері, керує діяльністю органів митної служби, створює, реорганізує та ліквідує в установленому порядку регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні управління й організації, установи та навчальні заклади, реалізує в межах своєї компетенції державну кадрову політику.

¹ Див.: Офіційний вісник України. — № 49. — Ст. 2567.

² Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 39. — Ст. 1434.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 35. — Ст. 1477.

Держмитслужба під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами іноземних держав.

Держмитслужба в межах своїх повноважень на основі та виконання актів законодавства видає накази, організовує й 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 й 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 і структурних підрозділів, митниць, спеціалізованих митних управлінь і організацій, установ і навчальних закладів.

Для погодженого розв'язання питань, що належать до компетенції Держмитслужби, обговорення найважливіших напрямів її діяльності в Держмитслужбі утворюють дорадчий орган — колегію. До складу колегії входять Голова (голова колегії), заступники голови за посадою, інші працівники Держмитслужби.

Складовою частиною системи митних органів є регіональні митниці. Регіональна митниця на території закріпленою за нею регіону в межах своєї компетенції здійснює митну справу та забезпечує комплексний контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи, керівництво й координацію діяльності підпорядкованих їй митниць та спеціалізованих митних установ і організацій.

Регіональна митниця є юридичною особою та здійснює свою діяльність відповідно до законодавства України й положення, яке затверджується наказом Держмитслужби. Кордони діяльності регіональних митних органів можуть як збігатися, так і не збігатися з кордонами адміністративно-територіальних одиниць.

Наступною ланкою митної системи є митниці. Митниця є митним органом, який безпосередньо забезпечує виконання законодавства України з питань митної справи, справляння податків і зборів та виконання інших завдань, покладених на митну службу України.

Митниця є юридичною особою та здійснює діяльність відповідно до законодавства України й положення, яке затверджується наказом Держмитслужби.

Митниця підпорядковується регіональній митниці та Держмитслужбі або Держмитслужбі безпосередньо. Створює, реорганізує, ліквідує митниці, визначає межі території дії Держмитслужба України. Керівника митниці призначає на посаду та звільняє з посади керівник Держмитслужби.

Безпосередньо здійснюють митний контроль та оформлення товарів і транспортних засобів, які переміщують через митний кордон України, митні пости. Митні пости створюють у міру необхідності в населених пунктах, на залізничних станціях, у аеропортах, морських і річкових портах та інших об'єктах, розташованих у зоні діяльності регіональної митниці чи митниці. Митний пост є структурним підрозділом регіональної митниці, митниці. Створення, реорганізацію та ліквідацію митних постів здійснює Держмитслужба за поданням відповідної регіональної митниці, митниці. Держмитслужба призначає на посаду, звільняє з посади керівника митного поста, затверджує типові положення про митний пост.

У межах бюджетних коштів, передбачених для утримання митної служби України, виключно для забезпечення виконання завдань, покладених на митні органи, можуть створювати експлуатаційні, транспортні, інформаційно-аналітичні, кінологічні спеціалізовані установи та освітні організації.

Створення, реорганізацію та ліквідацію спеціалізованих митних установ і організацій здійснює Держмитслужба. Зокрема, в митній службі України створюють Центральну митну лабораторію, яка є спеціалізованою митною установою, та митні лабораторії, які є структурними підрозділами регіональних митниць, митниць. Положення про лабораторії затверджує Держмитслужба.

Центральна митна лабораторія, митні лабораторії мають право на здійснення експертної діяльності в межах питань, віднесених до компетенції митної служби.

Центральна митна лабораторія здійснює також науково-методичне керівництво митними лабораторіями.

Спеціальним підрозділом митних органів, який здійснює боротьбу з порушенням митних правил, охороняє територію, будівлі, споруди та приміщення митних органів, охороняє й супроводжує товари та транспортні засоби, забезпечує охорону зон митного контролю, є митна варта. Підрозділи митної варті мають право:

1) розташовувати тимчасові пости, пересуватися по будь-яким ділянкам місцевості й водного простору в межах митної території України, а в межах контрольованого прикордонного району — за погодженням із відповідними органами охорони державного кордону України;

2) затримувати та проводити в установленому Митним Кодексом порядку огляд товарів, транспортних засобів громадян, які перетинають митний кордон України в пунктах пропуску;

3) проводити за рішенням керівника Держмитслужби або його заступника, керівника регіональної митниці (митниці) або його заступника в установленому порядку огляд і переогляд оформлених митними органами транспортних засобів і товарів, у тому числі тих, що переміщують транзитом через територію України;

4) супроводжувати й охороняти товари, які перебувають під митним контролем, у тому числі ті, що переміщують через територію України транзитом;

5) запрошувати осіб до митних органів для з'ясування обставин порушення митних правил. У невідкладних випадках з'ясування обставин і первинне документування такого порушення можуть здійснювати в інших придатних для цього місцях.

§ 3. Митний контроль

Відповідно до МК митний контроль проводять посадові особи митних органів України шляхом:

1) перевірки документів і відомостей, необхідних для такого контролю;

2) митного огляду (огляду та переогляду товарів і транспортних засобів, особистого огляду громадян);

3) обліку товарів і транспортних засобів, що переміщують через митний кордон України;

4) усного опитування громадян та посадових осіб;

5) перевірки системи звітності й обліку товарів, що переміщують через митний кордон України, а також своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів, які відповідно до законів справляють під час переміщення товарів через митний кордон України;

6) огляду території та приміщень складів тимчасового зберігання, митних ліцензійних складів, спеціальних митних зон, магазинів безмитної торгівлі та інших місць, де знаходяться або можуть знаходитися товари й транспортні засоби, що підлягають митному контролю, чи проводиться діяльність, контроль за якою покладено на митні органи законом.

Митні органи самостійно визначають форму й обсяг контролю, достатні для забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи та міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку, контроль за дотриманням яких покладено на митні органи.

Товари й транспортні засоби перебувають під митним контролем з моменту його початку та до закінчення згідно із заявленим митним режимом. Тривалість перебування товарів і транспортних засобів під митним контролем установлюють відповідно до технологічної схеми пропуску через митний кордон осіб, товарів і транспортних засобів.

Порядок створення зон митного контролю та їх функціонування, надання дозволу на розміщення в зонах митного контролю споруд і об'єктів інфраструктури, що належать іншим, ніж митні, органам державної влади, які здійснюють контроль під час переміщення товарів через митний кордон України, визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р.¹.

Звільнення від окремих форм митного контролю встановлюють МК, інші закони України, також міжнародні договори, укладені в установленому законом порядку. Незастосування митного контролю не означає звільнення від обов'язкового дотримання порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України.

Митному огляду не підлягає ручна поклажа та супроводжуваний багаж Президента України, Голови Верховної Ради

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 52. — Ст. 2370.

України, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів Конституційного Суду України, Міністра закордонних справ України, Генерального прокурора України та членів їхніх сімей, які працюють разом з ними.

§ 4. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил

Митне законодавство містить значну кількість загальнообов'язкових правил, яких мають дотримуватися й виконувати фізичні та юридичні особи. Особи, які вчинили порушення митних правил, підлягають відповідальності згідно з МК, а в частині, не врегульованій ним, — згідно із чинним законодавством України.

Порушення митних правил — це за своєю природою і характером адміністративні правопорушення в сфері митної справи, за здійснення яких передбачено адміністративну відповідальність. За скоєння злочину настає кримінальна відповідальність згідно із Кримінальним Кодексом України.

У главі 57 розділу XVII МК міститься перелік видів порушень митних правил, за які настає адміністративна відповідальність (статті 329—354). Серед них, наприклад, порушення режиму зони митного контролю (ст. 329); неподання митному органу документів, необхідних для здійснення митного контролю (ст. 330); видача товарів, транспортних засобів без дозволу митного органу або їх втрата (ст. 331); недоставляння до митного органу товарів, транспортних засобів, документів (ст. 332) тощо.

Проведення в справах про порушення митних правил здійснюють посадові особи митних органів України в п'ятнадцятиденний строк з дня отримання органом або посадовою особою, уповноваженою розглядати справу, необхідних матеріалів.

Постанову митного органу про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржено особою, стосовно якої її винесено, протягом десяти днів з дня винесення постанови до Держмитслужби України або в районний (міський) суд, рішення якого є остаточним. Скаргу розглядають протягом місяця.

РОЗДІЛ ІХ

Управління соціально-культурним будівництвом

ГЛАВА 34

Управління освітою

§ 1. Організаційно-правові засади й 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 розв'язують два основних завдання: освіта й виховання. Для громадян України повна загальна середня освіта є обов'язковою.

Основним нормативним актом, який регулює освітянську діяльність у державі, є Закон України «Про освіту» від 23 березня 1996 р.¹, яким забезпечено 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; врегульовано питання надання державних стипендій та пілґ 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 зако-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 21. — Ст. 84.

ну держава гарантує право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Державні стандарти освіти розробляють окремо з кожного освітнього й освітньо-кваліфікаційного рівня. Затверджує їх Кабінет 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: дошкільну освіту; загальну середню освіту; позашкільну освіту; професійно-технічну освіту; вищу освіту; післядипломну освіту; аспірантуру; докторантуру; самоосвіту.

В Україні встановлено такі освітні рівні: початкова загальна освіта; базова загальна середня освіта; повна загальна середня освіта; професійно-технічна освіта; базова вища освіта; повна вища освіта й такі освітньо-кваліфікаційні рівні для фахівців із вищою освітою: кваліфікований робітник, молодший спеціаліст і 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 й культурного розвитку суспільства. Від імені держави політику в галузі освіти в Україні визначає Верховна Рада України (відповідно до Конституції України), а здійснюють органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування.

Основними принципами освіти в Україні є: доступність для кожного громадянина всіх форм і типів освітніх послуг, що надає держава; рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку; гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей; органічний зв'язок освіти з національною історією, культурою, традиціями; незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій; науковий, світський характер освіти; інтеграція з наукою і виробництвом; взаємо-

¹ Див.: Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту) // Офіційний вісник України. — 1998. — № 3. — Ст. 108.

зв'язок з освітою інших країн; гнучкість і прогностичність системи освіти; єдність і наступність системи освіти; безперервність і різноманітність освіти; поєднання державного управління й громадського самоврядування в освіті.

Мову освіти в Україні визначають Конституція України та Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 р.¹, відповідно до яких навчально-виховну роботу в освітніх закладах ведуть українською мовою. В місцях компактного проживання національних меншин можуть використовувати мову національної більшості населення, а в загальноосвітніх школах навчання ведуть 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, відокремлено від церкви (релігійних організацій), мають світський характер (крім закладів освіти, заснованих релігійними організаціями). Разом з тим, 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 в закладах освіти первинні осередки об'єднань громадян, членами яких вони є.

Провідна роль у розвитку освіти в Україні належить підготовленим кадрам педагогічних працівників (освітителям). До педагогічної діяльності допускають осіб, які мають відповідну освіту та професійну підготовку. Професійні права й обов'язки педагогічних працівників визначає законодавство України, положення та статут відповідних освітніх закладів.

§ 2. Система й повноваження органів управління освітою

Управління освітою в Україні здійснюється системою державних органів і органів місцевого самоврядування.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1989. — № 45. — Ст. 631.

До органів управління освітою в Україні належать: Міністерство освіти і науки України¹; міністерства й відомства України, яким підпорядковано заклади освіти; Вища атестаційна комісія України; Міністерство освіти АРК; місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм органи управління освітою.

Центральним галузевим органом державного управління в галузі освіти є *Міністерство освіти і науки України* (далі — Міносвіти і науки України)². Міносвіти і науки України відповідно до покладених на нього завдань у сфері прогнозування й 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 стосовно освіти й науки, готує проекти законодавчих актів і урядових рішень; прогнозує та впорядковує структуру мережі державних навчально-виховних закладів; розробляє пропозиції щодо переліку спеціальностей, кваліфікацій, вчених звань і наукових ступенів; забезпечує виконання вузами, що перебувають у його управлінні, державного замовлення й 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 та виробництвом, розробляє й 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 тощо. Міносвіти і науки України розв'язує низку питань освіт-

¹ Міністерство освіти і науки України утворено на базі Міністерства освіти України і Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності (Див.: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р.).

² Положення про Міністерство освіти і науки України затверджено Указом Президента України від 7 червня 2000 р. № 773/ 2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 23. — Ст. 934.

нього 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 розвитку нових навчально-виховних закладів; проводить у встановленому порядку атестацію й 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 і установ, закладів підвищення кваліфікації та перепідготовки, що перебувають у функціональному управлінні Міносвіти і науки України, дає згоду на призначення й звільнення керівників вищих навчальних закладів загальнодержавного значення інших міністерств і відомств; розробляє положення про органи громадського самоврядування в сфері освіти; організовує підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів системи освіти; здійснює загальне керівництво науковою діяльністю тощо.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Міносвіти і науки України, обговорення найважливіших напрямів діяльності й розвитку освіти в Міносвіти і науки України створюють відповідну колегію.

Для розв'язання практичних питань забезпечення потреб системи освіти при Міносвіти і науки України функціонують акредитаційні органи, інспекція, науково-методична рада, Атестаційна колегія, інші наукові й 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

¹ Див., напр.: Положення про Державну інспекцію закладів освіти при Міністерстві освіти України, затверджене наказом Міністерства освіти України від 11 лютого 1993 р. № 34 // Бюл. норм. актів міністерств і відомств України. — 1993. — Вип. 1. — С. 48; Положення про Центр по усиювленню дітей при Міністерстві освіти України, затверджене наказом Міністерства освіти України від 30 березня 1996 р. № 98 // Там само. — 1996. — № 7. — С. 94. та ін.

підпорядковано заклади освіти, міністерства освіти АРК, місцевих органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм органів управління освітою, закладів освіти, незалежно від форм власності.

Інші міністерства й відомства України, яким підпорядковано заклади освіти (Міністерство культури і мистецтв, Міністерство охорони здоров'я, Мін'юст, МВС, Служба безпеки, прокуратура тощо) здійснюють разом з Міносвіти і науки України державне управління підпорядкованими їм закладами освіти шляхом їх фінансування, утворення матеріальної бази, призначення на посаду керівників цих закладів, організації підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів, забезпеченням організаційного та методичного керівництва, здійснюють контрольні функції щодо додержання вимог стосовно якості освіти тощо. Акти цих органів, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для місцевих органів державної виконавчої влади й 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 організовує й 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 підпорядковано заклади освіти.

§ 3. Компетенція місцевих органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в галузі освіти

Місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, здійснюючи державну політику в галузі освіти та в межах своєї компетенції, встановлюють, не нижче

¹ Затверджено Указом Президента України від 25 лютого 1999 р. № 216 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 9. — Ст. 324.

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 й 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 й роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організують облік дітей дошкільного й шкільного віку; контролюють виконання вимог щодо навчання дітей у закладах освіти; вирішують питання, пов'язані з опікою та піклуванням про неповнолітніх, які залишилися без піклування 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 й дому дітей дошкільного віку, учнів та педагогічних працівників; організують професійне консультування молоді та продуктивну працю учнів; визначають потреби, обсяги й розробляють пропозиції щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону.

Для розв'язання цих завдань місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування створюють 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 й органів виконавчої влади, які приймаються на підставі типових положень¹, інших нормативних актів.

¹ Див., напр.: Типове положення про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації, затверджене 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, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 1999 р. № 347 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 10. — Ст. 394.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування: забезпечують здобуття неповнолітніми загальної середньої освіти, сприяють діяльності дошкільних і позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій; забезпечують у межах наданих їм повноважень доступність і безоплатність освіти на відповідній території, можливість навчання в школах державною й рідною мовою; організують облік дітей дошкільного та шкільного віку; надають допомогу випускникам шкіл у працевлаштуванні тощо. Відповідно до Положення про порядок створення, реорганізації та ліквідації навчально-виховних закладів¹ органи місцевого самоврядування створюють навчальні заклади або видають дозволи засновнику на створення навчально-виховних закладів недержавної та некомунальної власності.

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)*, якого призначає вищий орган управління освіти чи орган місцевого самоврядування. Так, директора середньої загальноосвітньої школи призначає на посаду та звільняє з посади відповідно до ст. 20 Закону України «Про освіту» відділ 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 й 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.

¹ Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1994 р. № 228 // ЗПУ України. — 1994. — № 8. — Ст. 196.

Повноваження директора (завідувача) регламентовано 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 і дошкільних дитячих закладах можуть створювати батьківські комітети з числа батьків учнів і вихованців. Їх покликано 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 в сфері професійно-технічної освіти, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковано професійно-технічні навчальні заклади державної форми власності. Керівника професійно-технічного навчального закладу іншої форми власності призначає засновник.

Директор державного професійно-технічного навчального закладу, діючи в межах положення або статуту про професійно-навчальний заклад, організовує 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 розв'язують у 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.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 32. — Ст. 215.

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 Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р.¹, Положення про державний вищий навчальний заклад² 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 й 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, в підпорядкуванні якого він перебуває; є розпорядником майна та коштів закладу; приймає на роботу й звільняє з роботи працівників закладу; визначає функціональні обов'язки працівників закладу тощо.

Дорадчим органом управління вищого навчального закладу є *вчена рада*, на яку покладено обов'язки щодо координації та контролю за науковою, навчальною, методичною й виховною роботою в закладі. Вона діє на підставі Положення про державний вищий заклад освіти, статуту відповідного вищого закладу та Положення про вчену раду вищого закладу освіти.

Вищим колегіальним органом самоврядування закладу освіти є *загальні збори* або *виборний орган* (*конференція трудового колективу*). Його повноваження та механізм створення визначають статутом вищого навчального закладу.

Крім вищого колегіального органу самоврядування, в закладі на підставі статуту можуть створювати *інші органи самоврядування* (в тому числі на рівні окремих структурних підрозділів). Особи, які навчаються у вищих навчальних закладах, можуть створювати *власні органи самоврядування* для розв'язання питань, що не належать за статутом до компетенції керівництва та статутних органів самоврядування.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134.

² Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 1996 р. № 1074 // ЗПУ України. — 1996. — № 17. — Ст. 483. (Див. також зміни, внесені постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 1999 р. № 1487).

§ 5. Державний контроль за діяльністю освітніх закладів

Усі навчальні та виховні заклади, незалежно від форм власності й порядку утворення, в установленому законодавством порядку здійснюють оперативний і бухгалтерський облік своєї діяльності (як господарської, так і суто навчально-виховної), за правильність якого посадові особи цих закладів несуть установлену законодавством України дисциплінарну, адміністративну й кримінальну відповідальність. Контроль за виконанням вимог законодавства України освітніми закладами в галузі освітньо-виховної роботи здійснюють вищі органи стосовно підпорядкованих їм закладів освіти системи Міністерства освіти і науки України, а також спеціальні контролюючі органи відомчої спрямованості, такі як *Державна інспекція закладів освіти*, яку утворено при Міністерстві освіти і науки України (вони здійснюють так званий відомчий контроль), а з інших питань — у галузі бюджетної, фінансової дисципліни, додержання природоохоронного законодавства тощо — органи місцевого самоврядування, виконавчої влади й 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 й підготовки робітників і спеціалістів; атестацію навчально-виховних закладів, незалежно від форм власності, з метою визначення її здатності вести освітню діяльність і професійну підготовку й перепідготовку робітників і спеціалістів на рівні державних стандартів; координує роботу відповідних підрозділів Міністерства освіти і науки України, міністерств і відомств, які мають навчально-виховні заклади, та інших органів державного управління освітою з питань інспектування й 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 й невід'ємного складника 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'язання соціальних, економічних, культурних та інших проблем.

Згідно зі ст. 54 Конституції України держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством.

Правові засади державної політики в сфері науково-технічної діяльності визначено в Законі України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» від 13 грудня 1991 р. (у редакції від 1 грудня 1998 р.¹). Згідно з ним розвиток науки й техніки є визначальним чинником прогресу суспільства, підвищення добробуту його членів, їх духовного та інтелектуального зростання.

Державне управління й регулювання наукової діяльності здійснюють згідно з принципами: органічної єдності науково-технічного, економічного та духовного розвитку суспільства, поєднання централізації та децентралізації управління в науковій діяльності; додержання вимог екологічної безпеки; визнання свободи творчої, наукової та науково-технічної діяльності; збалансованості розвитку фундаментальних і прикладних досліджень; використання досягнень світової науки, можливостей міжнародного наукового співробітництва; свободи поширення наукової та науково-технічної інформації; відкритості для міжнародного науково-технічного співробітництва; забезпечення інтеграції української науки в світову поєднано із захистом інтересів національної безпеки.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 2—3. — Ст. 20.

Наукову діяльність здійснюють наукові установи, наукові організації, вищі навчальні заклади III—IV рівнів акредитації, громадські організації. 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 й 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 та технологій, правове й організаційне забезпечення їх реалізації; прогнозування розвитку науки й технологій; розгляд і оцінка проектів національних і державно-наукових програм, визначення пріоритетних напрямів розвитку науки й технологій та ін.

З метою забезпечення формування та реалізації державних науково-технічних програм затверджено пріоритетні напрями розвитку науки й техніки: охорона навколишнього природного середовища; здоров'я людини; виробництво, переробка та збереження сільськогосподарської продукції; екологічно чиста енергетика й 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 й техніки є державні наукові та науково-технічні програми. Їх підрозділяють на: загальнодержавні (національні), які затверджує Верховна Рада; державні (міжвідомчі); галузеві (багатогалузеві); регіональні (територіальні).

Статус державних (міжвідомчих) наукових і науково-технічних програм мають також відповідні частини загальнодержавних (національних) програм економічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля².

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 45. — Ст. 620; ЗПУ України. — 1994. — № 10. — Ст. 253.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 2—3. — Ст. 20.

Для ефективного здійснення наукової та науково-технічної діяльності держава застосовує фінансово-кредитні й податкові важелі. Одним із основних важелів є бюджетне фінансування. Підтримку фундаментальних досліджень здійснюють 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 спрямовує Кабінет Міністрів України.

Відповідно до покладених на нього завдань центральний орган виконавчої влади в сфері науки: розробляє засади науково-технічного розвитку України; забезпечує розвиток наукового й науково-технічного потенціалу України; організовує та координує інноваційну діяльність; координує розвиток загальнодержавної системи науково-технічної інформації, координує діяльність органів виконавчої влади щодо розроблення загальнодержавних наукових і науково-технічних програм й контролює їх виконання; здійснює керівництво системою наукової і науково-технічної експертизи; забезпечує інтеграцію вітчизняної науки в світовий науковий простір зі 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; організовують виробництво сучасної конкурентноспроможної продукції; відповідають за рівень науково-технічного розвитку відповідних галузей.

Місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування відповідно до своєї компетенції забезпечують виконання державних наукових і науково-дослідних програм; розробляють та організовують виконання регіональних (територіальних) програм.

Специфічне місце в системі органів, які функціонують у сфері науки, належить ВАК України, що є центральними органом виконавчої влади, статус якого прирівняний до державного комітету України. ВАК України реалізує державну полі-

тику 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 та якість атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації.

ВАК України створює спеціалізовані ради по захисту дисертацій, затверджує їх персональний склад і перелік спеціальностей, за якими цим радам надається право проведення захисту дисертацій, провадить їх періодичну атестацію; розробляє й затверджує вимоги до дисертацій і осіб, які претендують на здобуття наукового ступеня та 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 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 утворено *Комісію Кабінету Міністрів України з питань науково-технічного розвитку*, яка діє відповідно до Положення, затвердженого Кабінетом Міністрів України від 26 січня 1998 р.². На Комісію покладено обов'язок контролювати й координувати діяльність міністерств, інших центральних органів

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1997. — № 27. — Ст. 106.

² Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 4. — Ст. 140.

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 в науково-технічній сфері, та пропозиції щодо фінансування цільових проектів, загальнодержавних науково-технічних програм за рахунок коштів Державного бюджету України.

§ 3. Наукові заклади й 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 створено вищу наукову установу України — Академію 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*, яку засновано на державній власності та діє на основі законодавства України відповідно до статуту Академії. Це вища наукова установа України, що організовує та здійснює фундаментальні й 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 затверджує Кабінет Міністрів України.

В Україні діють і *галузеві академії наук*.

Українська академія аграрних наук входить до складу агропромислового комплексу, діє на основі законів України й власного статуту, спільно з НАН України здійснює підготовку наукових кадрів і спеціалістів вищої кваліфікації. Разом з міністерствами, відомствами й організаціями агропромислового комплексу Українська академія аграрних наук здійснює на основі незалежної експертної оцінки вибір основних напрямів

і тематики прикладних досліджень і організовує 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. створено Академію педагогічних наук України. Головними її завданнями є: розвиток педагогічної науки; проведення фундаментальних і прикладних досліджень; розробка й наукове обґрунтування інформаційних технологій, форм, методів і засобів навчально-виховного процесу; створення програм, підручників і 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. створено Академію 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 у галузі держави й 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 та 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 в галузі мистецтва.

Галузеві академії наук є державними науковими організаціями, які засновано на державній власності. Їх фінансування може здійснюватися за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством.

Академії є самоврядними організаціями. Самоврядність академії полягає в самостійному визначенні тематики досліджень, своєї структури, вирішенні науково-організаційних, господарських, кадрових питань, здійсненні міжнародних наукових зв'язків.

Академії діють на основі статуту, можуть мати в своєму складі науково-дослідні інститути, науково-практичні центри, навчальні заклади, лабораторії, інші установи для організації та проведення досліджень.

Розвиток галузевої відомчої науки здійснюється в межах *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, до системи яких вони входять.

Наукові дослідження у вузах — *вузька наука* — організовують з метою: використання науково-технічного потенціалу вищої школи для визначення пріоритетних напрямів фундаментальних досліджень, посилення впливу науки на розв'язання освітніх і виховних завдань; дослідження й розробки теоретичних і методологічних основ розвитку науки. Виконавцями науково-дослідних робіт є професорсько-викладацький склад, студенти, докторанти, аспіранти, стажисти, наукові працівники.

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 затверджує Кабінет Міністрів України.

З метою забезпечення наукового обґрунтування структури й змісту пріоритетних напрямів розвитку науки та техніки, наукових, науково-технічних, соціально-економічних, екологічних програм і проектів, визначення напрямів науково-технічної діяльності, аналізу й оцінки ефективності використання науково-технічного потенціалу, результатів досліджень передбачено проведення *наукової та науково-технічної експертизи*. Правові, організаційні й фінансові основи експертної діяльності в науково-технічній сфері визначено Законом України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995 р.¹.

Обов'язковій науковій і науково-технічній експертизі підлягають: національні, державні та міждержавні наукові й науково-технічні програми; галузеві та міжгалузеві програми; інноваційні програми й проекти державного значення.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 9. — Ст. 56.

ГЛАВА 36

Управління охороною здоров'я населення

§ 1. Організаційно-правові засади управління охороною здоров'я населення

Згідно зі 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 і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного й доступного для всіх громадян медичного обслуговування.

Право на охорону здоров'я — це насамперед забезпечення відповідного життєвого рівня. Крім того, це право передбачає також наявність безпечного для життя й здоров'я людини навколишнього природного середовища.

Охорона здоров'я громадян базується на низці принципів, які закріплено в Основах законодавства України про охорону здоров'я¹. До них, зокрема, належать: визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства й держави, одним із головних факторів виживання та розвитку народу України; додержання прав і свобод людини й громадянина в галузі охорони здоров'я й забезпечення пов'язаних із ними державних гарантій; загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у галузі охорони здоров'я; відповідність завданням і рівню соціально-економічного й культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна та фінансова забезпеченість; орієнтація на сучасні стандарти здоров'я й медичну допомогу, поєднання вітчизняних традицій і досягнень зі світовим досвідом у галузі охорони здоров'я; децентралізація державного управління, розвиток самоуправління та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній підставах тощо.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 4. — Ст. 19.

У цілому охорону здоров'я можна розглядати як систему заходів, спрямованих на забезпечення зберігання й розвитку 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, основних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, фіскальних, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я.

Реалізацію державної політики охорони здоров'я покладено на органи виконавчої влади й 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 організовує розробку та здійснення комплексних і цільових програм; створює економічні, правові й 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 в галузі охорони здоров'я.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі охорони здоров'я є *Міністерство охорони здоров'я України* (далі — МОЗ України), компетенцію якого визначено Положенням, затвердженим Указом Президента України¹. До

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 30. — Ст. 1256.

основних завдань МОЗ України належать: розробка пріоритетних напрямів 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, переважно, безкоштовної, висококваліфікованої медичної допомоги населенню; розробка прогнозу та показників розвитку національної служби охорони здоров'я, пов'язаних зі змінами власності; охорона материнства й дитинства тощо.

Для розв'язання найважливіших завдань діяльності та розвитку охорони здоров'я в МОЗ України створюють колегію, рішення якої проводять у життя наказами Міністра.

Рада міністрів АРК і місцеві державні адміністрації реалізують державну політику в галузі охорони здоров'я в межах своїх повноважень. Так, місцеві державні адміністрації здійснюють загальне керівництво закладами охорони здоров'я, які перебувають у сфері їх управління, їх матеріально-фінансовим забезпеченням, організовують роботу медичних закладів щодо надання 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 і виробів медичного призначення. Діяльність МОЗ України в цьому напрямі зводиться до реалізації державної політики в сфері державного контролю за якістю та безпекою окремих видів продуктів харчування (спеціальних харчових добавок, лікарських засобів, лікарської рослинної сировини та лікуваль-

ної косметики тощо), забезпечення інтересів держави в цій сфері та міжвідомчої координації із зазначених питань.

Виконання основних принципів державної політики в сфері організації та розвитку виробництва лікарських засобів і забезпечення цією продукцією населення, закладів охорони здоров'я й тваринництва, які реалізовував Державний комітет України з питань медичної та мікробіологічної промисловості, Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. покладено на МОЗ України.

§ 3. Місцеве самоврядування й 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» визначено, 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 й спорту, оздоровчих установах, що належать територіальним громадам; забезпечення в межах наданих їм повноважень доступності й оплатності медичного обслуговування на відповідній території; забезпечення згідно із 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 й виробами медичного призначення; реєстрація згідно із 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 в сфері охорони здоров'я.

§ 4. Правове становище установ охорони здоров'я населення

Безпосередню охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-профілактичні, 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 тощо.

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 створюють підприємства, установи й організації, засновані на різних формах власності, а також приватні особи за наявності необхідної матеріально-технічної бази й кваліфікованих спеціалістів. Законодавство України визначає порядок і умови створення закладів охорони здоров'я, державної реєстрації та акредитації цих закладів, а також порядок ліцензування медичної і 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 «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р.¹ врегульовано суспільні відносини, що виникають у сфері забезпечення санітарного й епідемічного благополуччя населення, визначено відповідні права й обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян у цій сфері, встановлено порядок організації державної санітарно-епідеміологічної служби та здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні.

Відповідно до Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні² такий нагляд здійснюють установи й 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 й 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, якого призначає на посаду й звільняє з посади головний державний санітарний лікар України за погоджен-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 27. — Ст. 218.

² Див.: Офіційний вісник України. — 1999. — № 25. — Ст. 1178.

ням із 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 здійснює відповідно головний державний санітарний лікар водного, залізничного та повітряного транспорту, якого призначає на посаду та звільняє з посади головний державний санітарний лікар України.

Здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду є найважливішим напрямом діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби. Його мета — контроль за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства, попередження, виявлення й усунення шкідливого впливу небезпечних чинників на здоров'я людей і застосування в 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 адміністративно-попереджувальних заходів, зокрема, належать: відвідування об'єктів для проведення перевірок дотримання 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 застосовують 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; ви-

лучення з реалізації продуктів харчування, хімічних і радіоактивних речовин, біологічних матеріалів; опечатування приміщень, джерел енергії, агрегатів, механізмів та іншого обладнання.

Адміністративні стягнення накладають за вчинення правопорушень, передбачених КпАП у сфері, яку розглядаємо. 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 радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції (ст. 42²); виробництво, зберігання, транспортування або реалізацію продуктів харчування чи продовольчої сировини, забруднених мікроорганізмами та іншими біологічними агентами понад гранично допустимих рівнів (ст. 42³); незаконне виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилку наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44); ухилення від обстеження й профілактичного лікування осіб, заражених венеричною хворобою (ст. 45); порушення встановленого порядку взяття, переробки, зберігання, реалізації та застосування донорської крові або її компонентів і препаратів (ст. 45¹); умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою (ст. 46) тощо.

Справи про ці правопорушення розглядають адміністративні комісії, районні (міські) суди (судді), органи внутрішніх справ (міліції), органи, установи й заклади державної санітарно-епідеміологічної служби. Стягненнями, що накладають, 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 широке коло державних і громадських органів, підприємств, установ, організацій, закладів культури. До цієї галузі належать: театральне, музичне, хореографічне, образотворче, декоративно-прикладне, естрадне й циркове мистецтво; концертні організації, музеї, бібліотеки, будинки культури тощо; кінематографія; телебачення й радіомовлення; видавнича справа, поліграфія та торгівля книгами.

Управління культурою полягає в: організації створення, розповсюдження та популяризації творів літератури й мистецтва; забезпеченні поширення інформації і пропаганди досягнень культури; збереженні та використанні культурних цінностей; охороні творів мистецтва й пам'яток культури, підвищенні культурного рівня населення України; керівництві підприємствами, організаціями, установами й закладами культури.

З метою реалізації в повному обсязі Комплексної програми основних напрямів розвитку культури в Україні до 2005 року й 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 в галузі театрального й музичного мистецтва, кінематографії та відеокультури, образотворчого мистецтва й архітектури, охорони та використання пам'яток історії і культури¹.

¹ Див.: Про концептуальні напрями діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури: Схвалено постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. // Урядовий кур'єр. — 1997. — 31 липня.

Діяльність у сфері культури здійснюють на професійній чи аматорській основі в порядку, визначеному Основами законодавства України про культуру від 14 лютого 1992 р.¹, законодавством України про підприємницьку діяльність, некомерційні організації та об'єднання, а також законодавством, що регулює конкретні види діяльності в сфері культури.

Основи законодавства України про культуру визначають правові, економічні, соціальні, організаційні засади розвитку культури в Україні, регулюють суспільні відносини в сфері створення, поширення, збереження й використання культурних цінностей і спрямовані на: реалізацію суверенних прав України в сфері культури; відродження й 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 напрями розвитку культури визначають цільові загальнодержавні програми, які затверджує Верховна Рада України (ст. 85 Конституції України). Держава створює умови для розвитку культури української нації та культур національних меншин; збереження, відтворення й охорони культурно-історичного середовища; естетичного виховання дітей і юнацтва; проведення фундаментальних досліджень у галузі теорії та історії культури України; розширення культурної інфраструктури села; матеріального й фінансового забезпечення закладів, підприємств, установ, організацій культури.

§ 2. Органи управління культурою

Політику держави в сфері культури, правові, економічні та соціальні гарантії її реалізації, систему соціального захисту працівників культури визначає Верховна Рада України.

Органи виконавчої влади забезпечують реалізацію політики в сфері культури; здійснюють за участю громадських об'єднань розроблення державних програм розвитку культури та їх

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 21. — Ст. 294.

фінансування; створюють умови для відродження й розвитку культури української нації, культур національних меншин, які проживають на території України, тощо.

Управлінська діяльність у сфері культури здійснюється системою органів виконавчої влади, кожен із яких реалізує свою компетенцію на окремих ділянках культурного будівництва: безпосередньо культура, телебачення й радіомовлення, кінематографія, друкарська справа та ін.

Систему державних органів управління культурою складають: Міністерство культури і мистецтв України, Міністерство культури АРК, управління культури обласної Севастопольської міської державної адміністрації, відділи культури районної та у містах Києві і Севастополі державної адміністрації, Головне управління культури та мистецтва районної Київської міської державної адміністрації, підвідомчі їм театри, концертні організації, художні колективи, цирки, бібліотеки, музеї, клуби та інші театральні-видовищні підприємства й заклади культури, спеціальні навчальні заклади культури та мистецтва, музичні й 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 в сфері культури й мистецтв; збереження культурно-мистецького надбання, розвиток української культури й мистецтва, створення сприятливих умов для збереження етнічної, мовної та культурної самобутності, рівноправного розвитку національних культур в Україні; розроблення пропозицій щодо основних напрямів розвитку національної культури й мистецтв, стимулювання культурно-мистецького процесу; розширення міжнародного культурного співробітництва, розвиток культурних зв'язків тощо.

Відповідно до покладених на Мінкультури України завдань воно розробляє проекти цільових державних програм розвитку культури й мистецтва, пропозиції щодо правового регулювання; прогнозує розвиток культури та мистецтва, підтримує

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1999. — № 5. — Ст. 156.

розповсюдження творів літератури й 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 й мистецтв, та ін.

Мінкультури України в межах своїх повноважень і на виконання законодавства України видає накази, за потреби видає разом з іншими центральними й місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти. Для погодженого розв'язання питань, що належать до компетенції Мінкультури України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку культури й мистецтв утворюють колегію, рішення якої втілюють у життя наказом Міністра культури й мистецтв України. Для аналізу проблем культури та мистецтва, координації роботи з виконання програм досліджень у сфері культури, вироблення наукових рекомендацій і пропозицій з основних питань розвитку мистецтва, культурно-просвітницької роботи, масової художньої творчості, мистецької освіти в Мінкультури України утворюють наукову раду, інші консультативні органи. Їх склад і положення про них затверджує Міністр культури і мистецтв України.

Державну політику щодо телебачення та радіомовлення, законодавчі основи її реалізації, гарантії соціального й правового захисту працівників цієї сфери визначають Верховна Рада та Президент України. Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію державної політики щодо телебачення й радіомовлення, координує діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в цій сфері.

Уповноваженим органом управління державним телебаченням і радіомовленням України є утворений відповідно до Указу Президента України від 31 січня 2003 р.¹ *Державний комітет телебачення та радіомовлення України*², який здійснює керів-

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 6. — Ст. 220.

² Див.: Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України, затверджене Указом Президента України від 27 серпня 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 35. — Ст. 1884.

ництво 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 й радіомовлення є: забезпечення реалізації державної інформаційної політики засобами телебачення та радіомовлення; організація виконання актів законодавства в сфері телебачення й радіомовлення та відповідних рішень Національної ради з питань телебачення й радіомовлення; формування національного телерадіопростору; організаційне забезпечення поширення телерадіоінформації на зарубіжну аудиторію.

Законом України від 23 вересня 1997 р. створено *Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення*¹ — постійно діючий позавідомчий державний контролюючий орган, підзвітний у своїй діяльності Верховній Раді та Президентові України й відповідальний за розвиток, якісний стан телебачення та радіомовлення України, зростання професійного, художнього й етичного рівня програм і передач телерадіоорганізацій. Половину складу Національної ради призначає Верховна Рада України, а другу штатну — Президент України. Національну раду очолює Голова, якого обирають таємним голосуванням члени Національної ради за спільним поданням Верховної Ради й Президента України.

До компетенції Національної ради належить: контроль за додержанням законодавства в галузі телебачення й радіомовлення України; участь у реалізації державної політики в сфері телебачення й радіомовлення та концепції розвитку телерадіоінформаційного простору України; забезпечення прав громадян і захист інтересів національних телерадіовиробників.

Національна рада відповідно до Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р.² забезпечує розміщення державного замовлення на аудіо- та відеоінформаційну продукцію про діяльність Верховної Ради, Президента України й Кабінету Міністрів України та здійснює контроль за додержан-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 48. — Ст. 296.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 49. — Ст. 299.

ням порядку, форм і стандартів мовлення. На конкурсній основі Національна рада видає телерадіоорганізаціям ліцензії на мовлення, кабельне мовлення, ретрансляцію, проводове (кабельне) мовлення й час мовлення. Порядок видачі ліцензії визначено Законом України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р.¹

Національна рада здійснює наглядові та контрольні функції за додержанням чинного законодавства в галузі телебачення й 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 й суміжних прав, державної мови, спонсорської діяльності; за розподілом і ефективним використанням радіочастотного ресурсу для потреб телерадіомовлення.

Національна рада має право: здійснювати перевірку діяльності телерадіоорганізацій щодо умов і порядку використання каналів мовлення; отримувати від усіх телерадіоорганізацій документи, відомості та положення щодо їх діяльності; розглядати справи про порушення телерадіоорганізаціями чинного законодавства України й умов, зазначених у ліцензії, та вживати за результатами розгляду примусових заходів (оголошувати попередження, застосовувати штрафні санкції, тимчасово зупиняти дію ліцензії); подавати до суду справи про позбавлення телеорганізації ліцензії, передавати справи про порушення законодавства про телебачення та радіомовлення на розгляд прокуратури, суду.

З метою координації діяльності місцевих телеорганізацій і забезпечення виконання законодавства України в галузі телебачення й радіомовлення, нормативних актів Національної ради в АРК, областях України, містах Києві та Севастополі створюють *представництва Національної ради України з питань телебачення й радіомовлення*. Представництво здійснює діяльність на підставі Положення про нього, яке приймає Національна рада.

Законом України «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України» від 18 липня 1997 р.² з метою всебічно-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 10. — Ст. 43.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 45. — Ст. 284.

го задоволення потреб суспільства в оперативній інформації, забезпечення плюралістичного характеру мовлення, зважаючи на національні традиції, створено систему Суспільного телерадіомовлення України.

Суспільне телерадіомовлення України — це телерадіоорганізація з статусом єдиної загальнонаціональної неподільної та неприбуткової системи масової комунікації, яка є об'єктом права власності Українського народу. Воно діє згідно з Програмною концепцією, затвердженою постановою Верховної Ради України «Про створення телерадіоорганізації Суспільного мовлення України» від 21 листопада 1997 р.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, у тому числі регіональних, телерадіоорганізацій незалежно від форм власності.

Постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 1998 р. створено Державну акціонерну компанію «Українське телебачення і радіомовлення», яка здійснює свою діяльність на основі Статуту.

Важливе значення в сфері управління культурою має інформація. Законом України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р.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 й захист особи та суспільства від неправдивої інформації.

Указом Президента України «Про вдосконалення державного управління інформаційною сферою» від 16 вересня 1998 р.³ з

¹ Див.: Додаток № 1 до постанови Верховної Ради України від 21 листопада 1997 р. // Голос України. — 1997. — 3 грудня.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.

³ Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 38. — Ст. 1388.

метою підвищення ефективності державної інформаційної політики утворено *Державне агентство інформації України*.

Масова інформація — це публічно поширювана друкowana й аудіовізуальна інформація. Друкованими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) — газети, журнали, бюлетені тощо та 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 «Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні» від 16 листопада 1992 р.¹. Їх діяльність регулюють також закони України «Про рекламу» від 3 липня 1996 р.² в редакції від 11 липня 2003 р., «Про авторське право і суміжні права» від 23 грудня 1993 р.³ в редакції від 11 липня 2001 р., «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм» від 23 березня 2000 р.⁴ в редакції від 10 липня 2003 р., постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень з питань розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм» від 13 жовтня 2000 р.⁵ та інші законодавчі акти. Всі друковані засоби масової інформації, які видають на території України, підлягають державній реєстрації в органах виконавчої влади.

Загальні засади видавничої справи в Україні врегульовано Законом України «Про видавничу справу» від 5 липня 1997 р.⁶, який закріплює порядок організації та провадження видавничої діяльності, розповсюдження видавничої продукції, умови взаємовідносин і функціонування суб'єктів видавничої справи.

Державну політику у видавничій справі визначає Верховна Рада України. Її дії спрямовано на підтримку розвитку національного книговидання, наповнення україномовними виданнями ринку, фондів бібліотек, забезпечення потреб навчальних і наукових закладів, Збройних Сил України та інших військових

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 1. — Ст. 1.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 8. — Ст. 62.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 43. — Ст. 214.

⁴ Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 33. — Ст. 1776.

⁵ Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 42. — Ст. 1792.

⁶ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 32. — Ст. 206.

формувань, правоохоронних органів, підприємств, установ і організацій необхідними виданнями державною мовою.

Державну політику підтримки культур національних меншин у видавничій справі здійснюють через відповідні органи виконавчої влади із залученням національно-культурних товариств. Кабінет Міністрів України забезпечує проведення політики у видавничій справі, спрямовує й координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади у сфері видавництва.

До суб'єктів видавничої справи належать видавці, виготовлювачі та розповсюджувачі видавничої продукції. Ними можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законній підставі, юридичні особи України та інших держав. З метою їх обліку ведуть Державний реєстр України видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції, Положення про який затверджує Кабінет Міністрів України.

У сфері видавничої справи та інформаційної діяльності певна роль належить державній культурно-науковій установі — *Книзковій палаті України*, повноваження якої закріплено в ст. 27 Закону України «Про видавничу справу».

З метою підвищення ефективності державного управління в системі видавничої підготовки, поліграфічного виконання та розповсюдження друкованої продукції відповідно до Указу Президента України «Про вдосконалення державного управління інформаційною справою» від 16 вересня 1998 р.¹ постановою Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 1998 р. утворено *Державну акціонерну компанію «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 із виробництвом, розповсюдженням, зберіганням і демонтуванням фільмів, урегульовано Законом України «Про кінематографію» від 13 січня 1998 р.³

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 38. — Ст. 1388.

² Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 47. — Ст. 1732.

³ Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 6. — Ст. 205.

Державну політику в галузі кінематографії реалізує Мінкультури України, яке здійснює управління кіновиробництвом і кінопрокатом¹, та формує Державний фільмофонд.

Місцевими органами управління кінематографією є органи, визначені Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями за погодженням із центральним органом виконавчої влади у галузі кінематографії. Ці органи реалізують державну політику в галузі кінематографії.

Державне управління в галузі охорони й використання пам'яток історії та культури здійснюють Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування. Спеціально уповноваженими державними органами в цій галузі є Мінкультури України, 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. Компетенцію цих органів визначають положення про них.

Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р.² регулює правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони культурної спадщини з метою її збереження, використання об'єктів культурної спадщини в суспільному житті. Об'єкти культурної спадщини, які перебувають на території України, охороняються державою.

Державне управління в сфері охорони культурної спадщини покладено на Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини, до яких належать: Центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини; орган охорони культурної спадщини Ради Міністрів АРК; органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій; органи охорони культурної спадщини місцевого самоврядування.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1992 р. затверджено «Положення про державний реєстр на-

¹ Див.: ЗПУ України. — 1992. — № 11. — Ст. 280.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 3. — Ст. 333.

ціонального культурного надбання»¹. До реєстру заносять пам'ятки історії, археології, мистецтва, документальні пам'ятки та інші об'єкти, які становлять виняткову цінність з погляду історії, культури, етнології або науки.

На виконання згаданого Указу Президента України від 9 грудня 1995 р. постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1999 р. затверджено Програму відтворення видатних пам'яток історії та культури², а також їх Перелік. У основу формування Переліку видатних пам'яток історії та культури, які передбачають відтворити, покладено критерії їх історичної, мистецької та культурної цінності.

Законом України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 р.³ врегульовано відносини, пов'язані з вивезенням, ввезенням і поверненням культурних цінностей. Цей Закон також спрямований на охорону національної культурної спадщини та розвиток міжнародного співробітництва України в сфері культури. Однак його дія не поширюється на сучасні сувенірні вироби, предмети культурного призначення серійного й масового виробництва.

§ 3. Правове регулювання діяльності закладів і установ культури

Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» від 27 січня 1995 р.⁴ в редакції від 16 березня 2000 р. визначає загальні засади бібліотечної справи й бібліотечну систему України, встановлює вимоги до формування та 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 й координацію роботи бібліотеками, є Мінкультури України, яке: реалізує єдину державну політику щодо бібліотечної справи в Україні, формує вимоги

¹ Див.: ЗПУ України. — 1992. — № 9. — Ст. 220.

² Див.: Урядовий кур'єр. — 1997. — 3 листопада.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 48. — Ст. 405.

⁴ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 23. — Ст. 177.

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 й науково-методичного забезпечення бібліотечної діяльності; здійснює координацію робіт по об'єднанню бібліотек у єдину інформаційну систему тощо.

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.

Фінансування державних бібліотек здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

Суспільні відносини в галузі музейної справи врегульовано Основами законодавства України про культуру та Законом України «Про музеї та музейну справу» від 29 червня 1995 р.¹, яким установлено 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, яке: здійснює організаційно-методичне керівництво в 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 й матеріально-технічного забезпечення музеїв; здійснює координацію робіт по об'єднанню музеїв у єдину інформаційну систему; організовує навчання та фахову перепідготовку

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 25. — Ст. 191.

музейних працівників; контролює діяльність державних музеїв, облік і збереження Музейного фонду України; організовує наукові дослідження в галузі музеєзнавства.

Інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади й 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 «Про нормативне забезпечення населення клубними закладами» від 12 листопада 1998 р.¹ затверджено нормативи забезпечення населення клубними закладами. Ці нормативи запроваджено як орієнтовний напрям організації системи культурного обслуговування населення міст, селищ і сіл, що не обмежує ініціативу місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування щодо розвитку й функціонування клубних закладів.

В Україні діє система архівних установ, яка здійснює свої функції відповідно до Закону України «Про національний архівний фонд та архівні установи» від 24 грудня 1993 р.² в редакції від 13 грудня 2001 р. До неї входять: Державний комітет архівів України³; центральні та галузеві державні архіви; державні архівні установи АРК; місцеві державні архівні установи; архівні підрозділи державних наукових установ, музеїв і бібліотек; архівні підрозділи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ та організацій; архівні підрозділи об'єднань громадян, релігійних організацій, а також підприємств, установ і організацій, заснованих на приватній формі власності; архівні установи, засновані фізичними особами; науково-дослідні установи, а також підприємства й організації у сфері архівної справи.

Центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління архівною справою та несе відповідальність за її стан

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 45. — Ст. 1671.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 15. — Ст. 86; 2002. — № 11. — Ст. 81.

³ Державний комітет архівів України створений на базі Головного архівного управління України (див.: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р.).

і подальший розвиток, є *Державний комітет архівів України*, який здійснює контроль і нормативно-методичне забезпечення ведення діловодства й архівної справи.

З метою державної підтримки закладів культури, що відіграють визначну роль у духовному житті людини, створення належних умов для їх подальшого розвитку та примноження культурної спадщини народу України Указом Президента України «Про національні заклади культури» від 11 жовтня 1994 р.¹ встановлено, що статус національних надається закладам культури, майно яких перебуває в загальнодержавній власності. Функції управління майном таких закладів культури здійснює Міністерство культури України, яке затверджує положення про конкретний заклад культури, укладає й розриває контракти з керівниками цих закладів. Майно таких закладів не підлягає приватизації. Фінансування здійснюють за рахунок Державного бюджету України. Контроль за рівнем культурної діяльності національних закладів культури, використанням ними бюджетних коштів здійснюють наглядові ради при Міністерстві культури України, які він утворює за основними напрямками діяльності цих закладів.

Положення про національний заклад (установу) України затверджено Указом Президента України від 16 червня 1995 р.²

Особливе місце в сфері культури й мистецтва посідають об'єднання громадян. В Україні створено й діють творчі спілки письменників, композиторів, художників, театральних діячів, кінематографістів, фотохудожників, журналістів, архітекторів, майстрів народного мистецтва, дизайнерів тощо. Правові й організаційні засади діяльності творчих спілок у галузі культури та мистецтва визначено Законом України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 17 жовтня 1997 р.³

Творчу спілку створює група професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтва (всеукраїнська — у складі не менш як 100 осіб, регіональна (місцева) — не менш як 20 осіб), що мають у своєму

¹ Див.: Укази Президента України. — К.: Право, 1997. — Т. 1. — С. 487.

² Див.: Урядовий кур'єр. — 1995. — 24 червня; Офіційний вісник України. — 1999. — № 5. — Ст. 156.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 52. — Ст. 312.

доробку завершені й оприлюднені твори культури та 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 вирішують під час реєстрації спілки в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Державній реєстрації підлягають усі творчі спілки. Державну реєстрацію всеукраїнських творчих спілок здійснює Міністерство юстиції України, а їх територіальних осередків і регіональних (місцевих) творчих спілок — відповідні місцеві органи виконавчої влади. Органи управління творчих спілок є загальні збори (з'їзд, конференція), правління, президія, рада тощо та голова правління.

Указом Президента України «Про Академію мистецтв України» від 14 грудня 1996 р.¹ створено *Академію мистецтв України* — вищу творчо-наукову установу в галузі мистецтва, яка є самоврядною організацією, що діє на основі Статуту. Основними завданнями Академії мистецтв України є: сприяння подальшому розвитку Академії мистецтв України в Україні, створенню і поширенню художніх цінностей; пошук ефективних шляхів відродження та збагачення української культури, розвитку національних мистецьких традицій, визначних художніх шкіл і осередків; проведення фундаментальних науково-теоретичних досліджень з проблем художньої творчості, історії та теорії українського мистецтва, художньої критики, мистецької освіти й естетичного виховання молоді; вивчення та наукове узагальнення світових тенденцій і досягнень у розвитку мистецтва, створення умов для ефективного використання цих досягнень тощо.

§ 4. Місцеве самоврядування й культура

Органи місцевого самоврядування відповідно до ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюють власні (самоврядні) повноваження щодо: управ-

¹ Див.: Урядовий кур'єр. — 1997. — 11 січня.

ління закладами культури; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей; розв'язання питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, необхідних для їх творчої діяльності; організації медичного обслуговування та харчування в 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 і неприбуткових організацій, які діють у сфері культури.

Органам місцевого самоврядування в сфері культури державою делеговано також низку повноважень, серед яких забезпечення вивчення рідної мови через національно-культурні товариства; визначення потреб і формування замовлень на кадри для закладів культури, укладання договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо підвищення кваліфікації кадрів тощо.

Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради затверджують програми культурного розвитку відповідно району, області, заслуховують звіти про їх виконання; приймають рішення про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні, та вирішують 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 й 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 і туризмом

§ 1. Організаційно-правові засади управління фізичною культурою, спортом і 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 та трудової активності людей, задоволення їх моральних, естетичних і творчих запитів, життєво важливої потреби взаємного спілкування, розвитку дружніх стосунків між народами.

Спорт є органічною частиною фізичної культури, особливою сферою виявлення й уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки.

Закон України «Про фізичну культуру і спорт» від 24 грудня 1993 р.¹ визначає правові, соціальні, економічні й організаційні засади фізичної культури та спорту в Україні, участь державних органів, посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, в зміцненні здоров'я громадян, досягненні високого рівня працездатності та довголіття засобами фізичної культури, спорту й туризму.

Верховна Рада України визначає державну політику й здійснює законодавче регулювання відносин в сфері фізичної культури, спорту та туризму, а також здійснює в межах своїх повноважень контроль за реалізацією державної програми розвитку цієї сфери й за виконанням законодавства про фізичну культуру, спорт і туризм.

Важливі функції у цій сфері виконує *Кабінет Міністрів України*, який визначає напрями розвитку фізичної культури, спорту й туризму, спрямовує діяльність підпорядкованих йому

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 14. — Ст. 80.

органів на виконання законів України «Про фізичну культуру і спорт» і «Про туризм» (15 вересня 1995 р.)¹. Кабінет Міністрів України затвердив Положення «Про державні тести і нормативи оцінки фізичної підготовленості населення України» 15 січня 1996 р.², які є основою нормативних вимог до фізичної підготовленості населення як критерію фізичного здоров'я, дозволяють визначити рівень фізичної підготовленості всіх груп і категорій населення, здійснювати державний контроль за ефективністю фізичного виховання.

В Україні розроблено довгострокову Державну програму розвитку фізичної культури й спорту, яку затверджено Указом Президента України від 22 червня 1994 р.³. Безпосередню організацію й контроль за виконанням програми покладено на *Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту*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 й туризму через управління, відділи, комітети, які здійснюють свої функції відповідно до положень про них, наприклад, Положення про управління з фізичної культури і спорту Харківської обласної державної адміністрації, затверджене головою Харківської обласної державної адміністрації 15 травня 1997 р.

§ 2. Система й правове становище органів управління фізичною культурою, спортом та туризмом

Проведення в життя державної політики з питань фізичної культури й спорту, керівництво дорученою сферою, відпові-

¹ Див.: Відомості Верховної 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 Центральним органом виконавчої влади був Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України. Указом Президента України від 22 листопада 2001 р. на його базі створено Державний комітет України у справах сім'ї та молоді й Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту. 14 грудня 2001 р. Указом Президента України утворено Державну туристичну адміністрацію України // Офіційний вісник України. — 2001. — № 48. — Ст. 2132; 2001. — № 51. — Ст. 2261.

дальність за стан її розвитку несе Державний комітет України з питань фізичної культури й спорту.

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 й спорту та її реалізація; розроблення концепції, комплексних і цільових програм розвитку фізичної культури й спорту, прогнозування та забезпечення комплексного розв'язання цих питань; здійснення державного нагляду та контролю в галузі фізичної культури й 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 й спорту, олімпійського та параолімпійського (серед інвалідів) руху тощо.

Державний комітет України за дорученням Кабінету Міністрів України розробляє проекти законодавчих актів, у межах своєї компетенції організовує 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 й місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, й громадянами.

Державну політику в галузі туризму визначає Верховна Рада України. Основні її напрями закріплено 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 й удосконалення 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 є *Державна туристична адміністрація України*¹. Місцевими

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2001. — № 51. — Ст. 2266.

органами є відповідні структурні підрозділи в складі органів державної виконавчої влади. Їх повноваження визначають положення про них, які затверджують відповідні місцеві органи державної виконавчої влади за погодженням із центральним органом виконавчої влади.

У разі необхідності в місцях пріоритетного розвитку туризму зазначені органи можуть створювати представництва в галузі туризму.

§ 3. Спортивні товариства й 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 створено добровільні спортивні товариства «Україна», «Колос», «Динамо», ЦСКА, «Гарт», які діють відповідно до статутів і положень про них. Так, Положення про ДСТ «Гарт» затверджено Міністерством та Держкомспортом України 22 листопада 1992 р.

Товариство «Україна» займається фізкультурно-оздоровчою роботою у виробничій і 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 й вищі навчальні заклади, організовує масові спортивні змагання, поєднуючи спорт з інтелектуальним, духовним і естетичним вихованням.

Спортивне товариство «Колос» охоплює сільське населення. Пріоритетним напрямом 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 й 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 поставлено завдання: засновником 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, особового складу правоохоронних органів, військових формувань і членів їх сімей. Ці товариства створюють регіональні центри, клуби й оборонно-спортивні табори з фізичної підготовки молоді до служби в Збройних Силах України; розробляють і впроваджують програмно-методичне й нормативно-організаційне забезпечення фізичної підготовки військовослужбовців, особового складу правоохоронних органів та інших військових формувань з урахуванням специфіки їх службової діяльності.

Крім добровільних спортивних товариств, значну роль у розвитку фізичної культури й 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, у Міжнародному олімпійському комітеті, міжнародних олімпійських організаціях. Держава сприяє розвитку матеріально-технічної бази НОК України, надає йому фінансову й організаційну допомогу щодо участі членів збірних команд у Олімпійських і Параолімпійських іграх, сприяє встановленню міжнародних зв'язків.

Розвиткові фізичної культури, спорту та туризму сприяють також *національні спортивні федерації* (громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості). Спортивні федерації мають виключне право представляти спорт України в міжнародних спортивних змаганнях і міжнародних спортивних організаціях, а також право на організацію й проведення відповідних національних спортивних змагань. Спортивні федерації

¹ Див.: Урядовий кур'єр. — 1998. — № 179. — С. 4.

створюють за потреби в усіх обласних і 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 й фізична культура, спорт і туризм

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему й 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 й спорту, оздоровчими закладами, молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Вони розв'язують питання організації медичного обслуговування й харчування в закладах фізичної культури та спорту, створюють умови для занять фізичною культурою й спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку; відповідно до законодавства реєструють статuti (положення) фізкультурно-оздоровчих закладів, незалежних від форм власності.

Згідно із Державною програмою розвитку фізичної культури, спорту та туризму виконавчі комітети місцевих рад за участю структурних підрозділів міністерств і відомств на місцях розробляють регіональні програми розвитку фізичної культури, спорту та туризму. Рішенням виконавчого комітету Харківської міської ради від 27 січня 1997 р., наприклад, затверджено харківську програму «Фізичне виховання — здоров'я нації», у якій визначено пріоритети в діяльності структурних підрозділів міської та районних рад щодо забезпечення здоров'я дітей, молоді, робітників, підлітків і 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 ста-

новлять різноманітні фізкультурно-спортивні секції), заохочують і стимулюють діяльність підприємств, установ, організацій і громадян у цій сфері.

Місцеві ради запроваджують систему пільг і заохочень для підприємств, які спрямовують частину свого прибутку на розвиток фізичної культури й спорту, будівництво об'єктів фізкультури та спорту, організацію відпочинку. Координуючу роль щодо проведення державної політики в сфері соціального становлення й розвитку молоді здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, який забезпечує її реалізацію та несе відповідальність за її виконання (ст. 4).

ГЛАВА 39

Державна політика у справах сім'ї та молоді

§ 1. Засади й принципи державної молодіжної політики

Молодіжна політика в Україні є пріоритетним напрямом діяльності держави. Її засади й принципи сформульовано в Декларації «Про засади державної молодіжної політики в Україні» від 15 грудня 1992 р.¹, яка стала основою для подальшого розвитку державної молодіжної політики, базою практичної діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування.

Державна молодіжна політика ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов і гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України.

Основними завданнями державної молодіжної політики є: вивчення становища молоді, створення необхідних умов для зміцнення правових і матеріальних гарантій щодо здійснення прав і свобод молодих громадян, діяльності молодіжних організацій з метою повноцінного соціального становлення й розвитку молоді; допомога молодим людям у реалізації і самореалізації їх творчих можливостей та ініціатив; широке залучення юнаків і дівчат до активної участі в національно-культурному відродженні українського народу, формуванні його свідомості, розвитку традицій і національно-етнічних особливостей тощо.

Державна молодіжна політика поширюється на громадян України віком від 15 до 28 років незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, ставлення до релігії, роду та характеру занять і здійснюється через органи державної виконавчої влади, установи, соціальні інститути та об'єднання молодих громадян.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 16. — Ст. 166.

Державну молодіжну політику в Україні щодо освіти, соціально-політичної, економічної сфер, розвитку духовного, культурного, фізичного потенціалу молоді та функціонування молодіжних організацій визначає законодавство України.

Державну молодіжну політику формують та реалізують 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, Президентові України; діяльності в органах державної влади структурних підрозділів, що займаються проблемами молоді; створення соціальних служб для молоді й підготовки соціальних працівників; розроблення та реалізації цільових комплексних молодіжних програм тощо.

§ 2. Організаційно-правове забезпечення реалізації молодіжної політики

Правові засади політики в справах сім'ї та молоді сформульовано в ст. 51 Конституції України, згідно з якою сім'я, дитинство, материнство й батьківство охороняються державою. Держава постійно дбає про матеріальну підтримку молоді, про що свідчить низка законів України та інших нормативно-правових актів. Цьому сприяють Закони України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» від 21 червня 2001 р.¹, «Про сприяння соціальному становленню і розвитку молоді України» від 5 лютого 1993 р.² та «Про внесення змін до Закону України «Про сприяння соціальному становленню і розвитку молоді України»³, які визначають загальні засади створення організаційних, соціально-економічних, політико-правових умов, соціального становлення й розвитку молодих громадян України в інтересах особистості, суспільства та держави, основні напрями реалізації державної молодіжної політики в Україні щодо соціального становлення й розвитку молоді. Законом України від 18 листопада 2003 р. затверджено Загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004—2008 роки⁴.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 42. — Ст. 213.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 16. — Ст. 167.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 27. — Ст. 213.

⁴ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 1. — Ст. 144.

Держава забезпечує право молоді на створення молодіжних громадських організацій — об'єднань молодих громадян. Обов'язковою статутною вимогою таких організацій є припинення членства в них за досягнення певного віку. До молодіжних громадських організацій належать також об'єднання громадян і фонди, основними статутними цілями яких є розв'язання молодіжних проблем і сприяння соціальному становленню й розвитку молоді. Органи громадських молодіжних організацій мають право вносити пропозиції з питань соціального становлення й розвитку молоді до органів місцевого самоврядування.

Проведення державної політики з питань сім'ї, соціального становлення та розвитку молоді здійснює *Державний комітет України у справах сім'ї та молоді*¹ разом з міністерствами й центральними органами виконавчої влади, місцевими адміністраціями, в 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 й 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.

Місцеві державні адміністрації реалізують державну політику стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей, охорони материнства й дитинства, створення сприятливих умов для фізичного, інтелектуального та духовного розвитку зазначених категорій громадян, забезпечення рівних прав і можливостей, а також організують виконання актів законодавства України, здійснюють контроль за їх реалізацією в межах своєї компетенції.

Соціальні служби для молоді надають молодим людям інформаційну, правову, психолого-педагогічну, медичну та інші форми соціальної допомоги, реалізують необхідні заходи з метою запобігання негативним явищам у молодіжному середовищі (правопорушенням, алкоголізму, наркоманії, токсикоманії,

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2001. — № 48. — Ст. 2132.

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 встановлює законодавство України.

Місцеві ради можуть встановлювати пільгову плату за реєстрацію підприємств, створених молодими громадянами та молодіжними громадськими організаціями, реалізують програми підготовки й 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 й спортом тощо.

Будь-які прямі або непрямі обмеження прав і свобод молоді залежно від віку, крім передбачених законодавством, є протиправними і тягнуть за собою відповідальність, установлену 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 застосовують тільки за вироком або рішенням суду.

Державні органи й 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), які застосовано за рішенням суду.

ГЛАВА 40

Управління в сфері соціального захисту населення

§ 1. Організаційно-правові засади управління соціальним захистом населення

Соціальне забезпечення та захист громадян України є одним із важливих напрямів діяльності держави. Держава несе обов'язки щодо матеріального підтримання 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 заборонено. Громадянам гарантовано захист від незаконного звільнення, право на своєчасне одержання винагороди.

Громадяни України мають право на соціальний захист, що включає право на їх забезпечення в 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 і допомоги. Закон України «Про пенсійне забезпечення» від 6 грудня 1992 р.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 зі збільшенням розміру мінімального споживчого бюджету й підвищенням ефективності економіки країни.

Для здійснення управління фінансами пенсійного забезпечення створено *Пенсійний фонд України*, який є центральним

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 3. — Ст. 10.

органом виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України. 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»¹, 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 Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 р.², закони України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» від 25 червня 1997 р.³, «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2 березня 2000 р.⁴, «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» від 18 січня 2001 р.⁵. 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 і проведення активної соціальної політики щодо координування й комплексного здійснення соціальних перетворень у сфері трудових відносин, зайнятості, соціального захисту та пенсійного забезпечення населення створено *Міністерство праці та соціальної політики України* (далі — Мінпраці України). Згідно з Положенням про нього, затвердженим Указом Президента

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 16. — Ст. 200.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 23. — Ст. 121.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 37. — Ст. 237.

⁴ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 22. — Ст. 171.

⁵ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 14. — Ст. 71.

України від 30 серпня 2000 р.¹, Мінпраці України в процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними й місцевими органами виконавчої влади, органами АРК, органами місцевого самоврядування, а також із відповідними органами інших держав. Рішення Мінпраці України з питань праці, зайнятості та соціального захисту населення, видані в межах його повноважень, є обов'язковими до виконання центральними й місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності, фізичними особами — підприємцями та громадянами.

Мінпраці України реалізує єдину державну політику щодо соціального забезпечення населення й соціальної захищеності інвалідів і громадян похилого віку; несе відповідальність за розвиток цієї справи; займається організацією роботи щодо призначення та виплати пенсій відповідно до чинного законодавства тощо.

Відповідно до Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку» від 16 грудня 1993 р.² громадяни похилого віку користуються всіма соціально-економічними й особистими правами та свободами, закріпленими Конституцією України, іншими законодавчими актами. Дискримінацію громадян похилого віку в галузі праці, охорони здоров'я, соціального забезпечення, користування житлом та в інших сферах заборонено, а посадових осіб, які порушують ці гарантії, притягають до відповідальності згідно з чинним законодавством.

Ветеранами праці визнають осіб, які сумлінно працювали в народному господарстві, державних установах, організаціях і об'єднаннях громадян, мають трудовий стаж (35 років — жінки і 40 років — чоловіки) та вийшли на пенсію. Право на пенсію за віком надано 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 встановлює Закон України «Про пенсійне забезпечення». Громадянам по-

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 35. — С. 15.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 4. — Ст. 18.

хилого віку, які не мають права на трудову пенсію, призначають соціальну пенсію. Вік для призначення соціальної пенсії, розмір і порядок виплати встановлює законодавство 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 і органів місцевого самоврядування. Заяву про призначення пенсії працюючий подає за місцем роботи, а непрацюючий — до районного (міського) відділу соціального забезпечення за місцем проживання заявника. Пенсії призначає районний (міський) відділ соціального забезпечення.

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 покладено визначення постійної або тривалої втрати працездатності й установа 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. Місьцеве самоврядування й 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 й соціального забезпечення, культури, фізичної культури та спорту, організують їх матеріально-фінансове забезпечення; призначають на посаду й 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 призна-

чення для досягнення рівня соціального обслуговування не нижче від установлених нормативів; надають громадянам установлені 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 й допомогу, пов'язані з охороною материнства та 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 щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, сімей, які втратили годувальника, громадян похилого віку, що потребують обслуговування вдома, щодо влаштування в будинки інвалідів і громадян, які мають потребу в цьому, дітей, що залишилися без піклування батьків, тощо.

Діяльність органів управління у сфері соціального захисту населення тісно пов'язано 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 та травматизму й розробляють заходи щодо їх усунення. В містах і районах створюють ради пенсіонерів, які надають допомогу органам соціального забезпечення, обстежують побутові й житлові умови пенсіонерів та інших громадян, яким потрібний соціальний захист. Для працевлаштування інвалідів (глухих, сліпих), підвищення їх культурного й загальноосвітнього рівня створено 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, національна безпека, внутрішні справи, закордонні справи, юстиція. Органи управління (виконавчої влади) цими галузями є складовою частиною єдиної системи органів виконавчої влади й 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 й мирного життя народу України. Захист Вітчизни є конституційним обов'язком кожного її громадянина, оскільки оборона країни належить до найважливіших функцій держави та є справою всього народу.

Метою оборони України є створення необхідних умов для запобігання воєнному нападу й збройної відсічі можливій агресії проти України в 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 й не набувати ядерної зброї; не має

територіальних претензій до кожної держави й не бачить у жодному народів 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 встановлено Законом України від 6 грудня 1991 р. «Про оборону» (зі змінами і доповненнями від 20 жовтня 1994 р., 17 жовтня 1995 р., 21 жовтня 1997 р., нова редакція від 5 жовтня 2000 р.)¹.

Формування й проведення воєнної політики України, законодавче регулювання питань сфери оборони та військового будівництва здійснює виключно *Верховна Рада України*. Відповідно до ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради належить: оголошення за поданням Президента України стану війни й 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 схвалено Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України.

Виключно закони України визначають організацію Збройних Сил України, правовий режим воєнного стану й розв'язують інші питання в сфері оборони.

Важливі функції у сфері оборони покладено на *Президента України* — гаранта державного суверенітету й територіальної цілісності держави. Президент призначає на посади та

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 107; 2000. — № 49. — Ст. 420.

звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань, здійснює керівництво та приймає рішення в сфері оборони держави, що надалі затверджуються законодавчим органом.

Президент України є головою Ради національної безпеки і оборони України, формує її персональний склад відповідно до Конституції України. Компетенцію та функції Ради національної безпеки і оборони України визначено Законом України від 5 березня 1998 р.¹, Тимчасовим положенням «Про Раду національної безпеки і оборони України», затвердженим Указом Президента України від 30 серпня 1996 р.².

Організація оборони, крім формування воєнної політики й воєнної доктрини, включає: 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 й забезпечення необхідної чисельності Збройних Сил України, підтримання їх боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності; вироблення й проведення військово-технічної політики; підготовку населення та території країни до оборони тощо.

Заходи щодо обороноздатності здійснює *Кабінет Міністрів України*, який керує діяльністю підпорядкованих йому органів і організацій щодо забезпечення оборони, оснащення Збройних Сил України озброєнням, військовою технікою, іншими матеріальними засобами. Кабінет Міністрів України визначає обсяги для потреб оборони й Збройних Сил, чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу, порядок проходження ними військової служби й ведення 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 затверджує Президент України. Підготовку допризовників і призовників міністерствами й відомствами, які мають навчально-

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — Ст. 482.

² Див.: Урядовий кур'єр. — 1996. — 5 вересня.

виховні заклади, органами місцевих державних адміністрацій і органами місцевого самоврядування, які використовують кошти, виділені Мініоборони України та іншими військовими формуваннями, здійснюють під керівництвом Кабінету Міністрів України. Він визначає джерела й порядок фінансування мобілізаційної підготовки, створення та збереження мобілізаційного резерву, створює й ліквідує військові навчальні заклади та виконує інші функції в сфері оборони.

Органом державного управління Збройними Силами України є *Міністерство оборони України*, яке несе повну відповідальність за їх розвиток і підготовку до виконання завдань оборони. Мініоборони України оцінює військово-політичну обстановку та визначає рівень воєнної загрози, бере участь у розробці проекту воєнної доктрини й формуванні оборонного бюджету України, розробляє та подає на розгляд Президентові України проекти державних програм будівництва й розвитку Збройних Сил України, розвитку озброєння та військової техніки, загальної структури й чисельного складу Збройних Сил України, обсягу бюджетних асигнувань на потреби оборони.

Мініоборони України здійснює керівництво бойовою, оперативно-технічною та морально-психологічною підготовкою військ, воєнною наукою, проводить військово-наукові дослідження, організовує й забезпечує військово-патріотичне виховання особового складу, здійснює координаційні, контрольні та інші повноваження в сфері оборони.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують виконання вимог чинного законодавства України з питань оборони посадовими особами, громадянами, підприємствами, установами й організаціями; розв'язують завдання щодо забезпечення потреб оборони та мобілізаційної готовності; організовують 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 й організації виконують державні замовлення та договори по виробництву й 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 із обороною держави, вирішує Верховна Рада.

Принципи побудови Збройних Сил України, їх склад, загальну структуру та чисельність, порядок комплектування, дислокації, мобілізації та демобілізації визначає Закон України «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 р. (в редакції від 5 жовтня 2000 р.)¹ та інші акти 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 в цій сфері здійснює Мініборони України, функції та завдання якого визначено чинним законодавством і Положенням про Міністерство оборони України, затвердженим Указом Президента України від 21 серпня 1997 р. (зі змінами від 12 листопада 1999 р.; нова редакція від 4 липня 2002 р.)². Структуру Мініборони України затверджує Кабінет Міністрів України.

Міноборони України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення державної політики в сфері оборони та військового будівництва, мобілізаційну й бойову готовність і підготовку Збройних Сил України до виконання покладених на них завдань.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 48. — Ст. 410.

² Див.: Офіційний вісник України. — 1977. — № 35. — С. 2–7; 1999. — № 46. — Ст. 2263; 2002. — № 28. — Ст. 1313.

Відповідно до покладених на нього завдань Мініборони України бере участь у формуванні та реалізації державної політики в сфері оборони та військового будівництва, розробленні проекту воєнної доктрини, проекту концепції військового будівництва, державної програми будівництва й 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 й фінансовою роботою в Збройних Силах України тощо.

Міністр оборони України видає накази й директиви, організовує та контролює їх виконання. Накази й 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 із Начальником Генерального штабу Збройних Сил України. Міністр оборони України в разі необхідності може видавати спільні акти з керівниками органів військових формувань, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

У Мініборони України утворюють колегію. 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 Мініборони України, що є головним військовим органом з планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами в межах визначених Законами України, іншими нормативно-правовими актами. В особливий період Генеральний штаб є робочим органом Ставки Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України (в разі її утворення). Генеральний штаб очолює Начальник, якого призначає на посаду Президент України за поданням Міністра оборони України й звільняє з посади Президент України.

Повноваження Генерального штабу Збройних Сил України визначено Положенням, затвердженим Указом Президента України від 21 серпня 1997 р. (нова редакція від 4 липня 2002 р.)¹.

Значне місце в управлінні Сухопутними військами Збройних Сил України відводять 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 очолюють відповідні командувачі та штаби. Кадри для цього виду військ готують шість самостійних військових інститутів, дві навчальні дивізії та три школи прапорщиків.

З метою подальшого зміцнення законності, правопорядку й військової дисципліни в Збройних Силах України, забезпечення конституційних прав військовослужбовців було прийнято Закон України «Про військову службу правопорядку в Збройних Силах України» від 7 березня 2002 р.¹.

Безпосередній зв'язки Збройних Сил України з населенням здійснюють через військові комісаріати АРК, областей, районів.

§ 3. Комплектування Збройних Сил України

Збройні Сили України комплектуються військовослужбовцями відповідно до Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 р. (в редакції від 18 червня 1999 р.)³. Загальний військовий обов'язок встановлено з метою комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законодавства України, а також підготовки населення до захисту держави.

Загальний військовий обов'язок включає: підготовку громадян до військової служби; приписку (реєстрацію) до призовних дільниць; прийняття й призов на військову службу; проходження за призовом або добровільно військової, або альтернативної (невійськової) служби; виконання військового обов'язку в запасі; дотримання правил військового обліку. У

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1997. — № 35. — С. 8—11; 2002. — № 28. — Ст. 1313.

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2002. — № 14. — Ст. 708.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 33. — Ст. 270.

воєнний час загальний військовий обов'язок передбачає також загальне обов'язкове військове навчання громадян.

Комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань військовослужбовцями здійснюють 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 під час мобілізації у воєнний час створюють запас.

Жінки, які за фахом мають медичну підготовку або підготовку, споріднену з відповідною військово-обліковою спеціальністю за переліком, що визначає Кабінет Міністрів України, можуть бути взяті на військовий облік. Вони зобов'язані прибувати за викликом військового комісаріату для проходження медичного огляду й 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.

Військовослужбовців і військовозобов'язаних поділяють на рядовий склад, сержантський і старшинський склад, склад прапорщиків і мічманів, офіцерський склад (молодший, старший, вищий).

Громадяни України проходять підготовку до військової служби. З допризовниками й призовниками проводять роботу, пов'язану 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 за-

гального рівня здобутої спеціальності й рівня фізичної підготовки в районах (містах) утворюють призовні дільниці, куди приписуються громадяни (протягом січня—березня), яким у рік приписки виповнюється сімнадцять років. Приписку проводять районні (міські) комісаріати 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 проводять у порядку, затвердженому Міністерства Оборони України за погодженням із центральним органом виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Призовний вік починається з вісімнадцяти років. Призов здійснюють 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 і медичним працівникам на весь період їх роботи в сільській місцевості за спеціальністю й у деяких інших випадках.

Звільнення від призову на строкову військову службу в мирний час застосовують 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 тощо. Від призову звільняють також громадян, 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 приймають осіб, які відповідають вимогам військової служби. З ними укладають контракт.

Альтернативну (невійськову) службу запроваджено 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 чинних згідно із законодавством релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю та служби у Збройних Силах. Порядок проходження альтернативної (невійськової) служби врегульований Законом України «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 та віком громадян України, пов'язаній із захистом Батьківщини. Час проходження військової служби зараховують громадянам у загальний стаж роботи, стаж роботи за фахом, а також у стаж державної служби.

Порядок проходження громадянами України військової служби визначають Закон України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу», Положення про порядок проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців, що затверджує Президент України, та інші нормативно-правові акти.

Для осіб, що проходять військову службу, встановлено відповідні її строки. Для солдатів і сержантів строкової військової служби — 18 місяців (для осіб, які мають вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки спеціаліста або магістра — 12 місяців); для матросів і старшин, які проходять строкову службу на кораблях, суднах, у 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. Граничний вік перебування на службі — до 60 років. Міністром оборони, вищим командуванням інших військових формувань офіцери можуть бути залишені на військовій службі більше граничного віку до п'яти, а доктори наук і професори — до десяти років.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 15. — Ст. 86.

Звільнення з військової служби здійснюють в запас або у відставку. В запас звільняють осіб, що не досягли граничного віку перебування в запасі й за станом здоров'я придатні до військової служби в мирний або воєнний час. У відставку звільняють осіб, що досягли граничного віку перебування в запасі або визнані військово-лікарськими комісіями непридатними за станом здоров'я до військової служби зі 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 зі 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 зі систематичним невиконанням умов контракту військовослужбовцем чи командуванням.

Законом встановлено граничний вік перебування в запасі й розряди запасу. Військовозобов'язаних за час перебування в запасі призивають 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, знімають із військового обліку й переводять 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» передбачено відповідальність керівників, інших посадових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ, організацій усіх форм власності та громадян, винних у порушенні порядку військового обліку, допризовної підготовки, приписки до призовних дільниць, призову на дійсну військову службу, призову на військову службу офіцерів запасу, проходження навчальних зборів (занять), мобілізаційної підготовки й мобілізаційної готовності, явки за викликом у військовий комісаріат, а

також у вчиненні інших порушень законодавства про загальний військовий обов'язок і військову службу.

Адміністративна відповідальність настає згідно із 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 перебувають 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); несвоєчасне 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 й 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 й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп і осіб.*

Безпеки досягають проведенням єдиної політики в галузі її забезпечення, системою заходів економічного, політичного, організаційно-правового та іншого характеру адекватно загрозам життєво важливим інтересам особи, суспільства й держави. Вона охоплює заходи не тільки політичного, економічного, правового, а й екологічного, медичного, воєнного, а також спеціального характеру. Тому законодавством передбачено, що в 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:

Український народ — громадяни на виборах, референдумах, а також через органи державної влади й 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 — в межах своїх повноважень здійснює законодавче регулювання й 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 в сферах національної безпеки й оборони;

Раду національної безпеки й оборони України як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України — координує та контролює діяльність органів виконавчої влади в сферах національної безпеки й оборони;

Кабінет Міністрів України — вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності, національної безпеки й боротьби зі злочинністю;

Конституційний Суд України — вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції України й дає офіційне їх тлумачення;

Суди загальної та спеціальної юрисдикції — здійснюють правосуддя в сфері забезпечення національної безпеки;

Прокуратуру України — здійснює наглядові повноваження у сфері національної безпеки;

Національний банк України — розробляє та 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 й застосування відповідні сили та засоби безпеки.

Особливу роль у цій сфері відведено воєнній організації держави, до якої належать Збройні Сили України, внутрішні війська, органи й підрозділи МВС України, державна прикордонна служба 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 «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р.¹ загальне керівництво безпекою здійснює *Президент України*. Він очолює Раду національної безпеки і оборони України, основними завданнями якої відповідно до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р.² є: визначення стратегічних інтересів України, концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки та оборони; здійснення поточного контролю діяльності органів виконавчої влади у

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 382.

² Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — Ст. 482.

сфері національної безпеки й оборони; підготовка оперативних рішень, спрямованих на попередження надзвичайних ситуацій, які можуть зумовити значні соціально-політичні, економічні, військові та інші наслідки, та заходів щодо їх ліквідації.

Кабінет Міністрів України здійснює й контролює реалізацію конкретних заходів щодо національної безпеки органами державних служб спеціальної компетенції.

До основних органів спеціальних служб безпеки належать: Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна охорона при МВС України та Державна прикордонна служба України.

Службу безпеки України й підпорядковані їй органи очолює її Голова, який несе персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на Службу безпеки України. Його призначає на посаду Президент України.

Загальне керівництво діяльністю органів Служби безпеки України здійснюють Президент і Кабінет Міністрів України.

Органи Служби безпеки України становлять цілісну централізовану систему, яку складають: Центральне управління Служби безпеки України; обласні управління, їх міжрайонні, районні та міські підрозділи; Служба безпеки АРК; органи військової контррозвідки; військові формування; навчальні, науково-дослідні та інші заклади.

Регіональні органи безпеки й органи безпеки у військах прямо підпорядковано Центральному управлінню Служби безпеки України. У своїй оперативно-службовій діяльності вони є незалежними від місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, посадових осіб, партій і рухів.

Органи Служби безпеки України мають у своєму розпорядженні навчальні заклади, науково-дослідні, експертні й 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 й 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 й організованою злочинністю становлять оперативно-розшукові заходи виявлення, попередження, припинення та розкриття шпигунства, терористичної діяльності, організованої злочинності, корупції, незаконного обігу зброї і наркотичних засобів, контрабанди та інших злочинів; проведення дізнання й попереднього слідства в справах, віднесених до компетенції органів Служби безпеки України. Органи Служби безпеки України здійснюють також заходи щодо виявлення, попередження, припинення й розкриття діяльності незаконних збройних формувань, окремих осіб і громадських об'єднань, які мають за мету насильницьку зміну конституційного ладу України; розв'язують інші завдання в 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 із національною безпекою.

У Законі України «Про Службу безпеки України» закріплено обов'язки й права її органів. Відповідно до своїх основних завдань вони зобов'язані: здійснювати розвідувальну та інформаційно-аналітичну роботу; проводити заходи контррозвідувального забезпечення дипломатичних представництв, консульських та інших державних установ; виявляти, припиняти й розкривати злочини, розслідування яких віднесено до їх компетенції; проводити дізнання та слідство в цих справах, розшукувати осіб, які переховуються в зв'язку з вчиненням зазначених злочинів; здійснювати контррозвідувальне забезпечення оборонного комплексу, енергетики, транспорту, зв'язку, а також важливих об'єктів інших галузей господарства; брати участь у розробці та здійсненні заходів щодо захисту державних таємниць; надавати допомогу Прикордонним військам, органам внутрішніх справ, митної служби в боротьбі зі злочинністю, порушниками прикордонного режиму й митних правил.

Виходячи з цих основних напрямів діяльності, Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р.¹ визначено основні напрями державної політики національної безпеки України: в *політичній сфері* — створення механізмів захисту прав громадян, запобігання й усунення спроб втручання у внутрішні справи України; в *економічній сфері* — недопущення незаконного використання бюджетних коштів, контроль за експортно-імпортною діяльністю; в *соціалній сфері* — виявлення та усунення причин, що зумовлюють різке 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 воєнному конфлікту, локалізації та ліквідації їх наслідків, запобігання спробам і усунення порушень державного кордону й територіальної цілісності України; в *екологічній сфері* — впровадження та контроль за дотриманням науково обґрунтованих нормативів природокористування й 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 й усунення причин інформаційної дискримінації України тощо.

Указом Президента України «Про контроль за діяльністю Служби безпеки України» від 22 жовтня 1998 р.² затверджено засади здійснення контролю в цій сфері. Основну увагу приділено заходам, спрямованим на посилення контролю, втілення нових форм його здійснення, в тому числі таких, яких раніше не було. Введено також спеціальну посаду — Уповноважений з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України, який призначається Президентом України і йому підпорядковується. Уповноваженому надано широкі права в сфері контролю за діяльністю Служби безпеки України та її посадових осіб.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 351.

² Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 43. — Ст. 1587.

Функції державної безпеки здійснюють також *Управління державної охорони України та служба охорони об'єктів при МВС України*.

Управління державної охорони України здійснює свою діяльність відповідно до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 р.¹, який визначає призначення державної охорони, її об'єкти, повноваження служби, порядок контролю й нагляду за її діяльністю. Управління надає державну охорону особам, які займають державні посади на строк їх повноважень: Президентів України, Прем'єр-міністрів України, Голові Верховної Ради, Голові Вищого господарського суду, Генеральному прокурору тощо. Воно забезпечує охорону глав іноземних держав, урядів та інших вищих посадових осіб іноземних держав у період їх перебування на території України. Управління державної охорони України — центральний державний правоохоронний орган зі 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»² (у редакції від 15 серпня 2001 р.), 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 «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» від 26 березня 1992 р.³ (назва в редакції від 31 жовтня 1995 р.) вони забезпечують охорону й оборону важливих державних об'єктів, перелік яких встановлює Кабінет Міністрів України, супроводжують спеціальні вантажі, здійснюють пропускний режим на охоронних об'єктах тощо.

Внутрішні війська України під час виконання покладених на них завдань безпеки мають широкі повноваження в застосуванні заходів впливу, в тому числі: затримувати громадян, перевіряти в них документи, застосовувати заходи фізичного

¹ Створено відповідно до Указу Президента України від 15 грудня 1999 р.

² Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — Ст. 481.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 29. — Ст. 397.

примусу, вогнепальну зброю, спеціальні засоби, бойову техніку тощо.

Діяльність зазначених органів спеціального призначення в сфері безпеки України досить повно врегульовано законодавством і здійснюється під контролем держави й 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 «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р.¹ встановлено види, режим і правила охорони державного кордону. Відповідно до цього Закону виділяють два види охорони державного кордону — політичний і санітарний.

Політичну охорону державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладено на Державну прикордонну службу України, а в повітряному просторі — на війська протиповітряної оборони України. Їх обов'язки й права щодо охорони державного кордону визначають закони та інші акти компетентних органів державної влади.

Основними завданнями охорони державного кордону є забезпечення встановленого режиму державного кордону й прикордонного режиму.

Режим державного кордону — це встановлений законодавством порядок перетинання державного кордону України. Сутність його полягає в тому, що залізничне, автомобільне, морське, річкове, повітряне та інше сполучення через державний кордон здійснюють у контрольно-пропускних пунктах Прикордонної служби. Всі особи, їх транспортні засоби, вантажі та інше майно, що перетинають державний кордон, підлягають прикордонному й митному контролю. У відповідних випадках здійснюють 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

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 2. — Ст. 5.

межах. Законодавством визначено, що судноплавство, користування водними об'єктами, землею, лісами, тваринним світом, ведення гірничої справи, геологічних розвідувань та іншу господарську діяльність проводять за погодженням із підрозділами Державної прикордонної служби України, щоб забезпечувався належний порядок на державному кордоні.

З метою забезпечення режиму державного кордону в прикордонній смузі встановлюють **прикордонний режим**, який регламентує правила в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування, провадження робіт, обліку та тримання на пристанях суден, їх плавання у внутрішніх водах. Прикордонну смугу встановлюють безпосередньо вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм, до неї не включають населені пункти й місця масового відпочинку населення.

Безпосередньо функції охорони державного кордону здійснює Державна прикордонна служба України. Відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 р.¹ її головним завданням є забезпечення недоторканності державного кордону, а також охорона екологічної зони України.

Центральним органом управління прикордонною службою є *Адміністрація Державної прикордонної служби*, положення про яку затверджено Указом Президента України від 4 серпня 2003 р.² Голова адміністрації є Командувачем Державної прикордонної служби України, його призначає на посаду й звільняє з посади Президент України. Організаційна структура прикордонної служби України складається з прикордонних військових напрямів, з'єднань, частин та інших органів охорони державного кордону.

Завдання та функції прикордонної служби України визначають її основні повноваження. Під час виконання своїх функцій і завдань вона зобов'язана: 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 тощо.

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 17. — Ст. 741.

² Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 32. — Ст. 1693.

У межах прикордонної смуги в пунктах пропуску через державний кордон, а також на спеціально визначеній території Державна прикордонна служба України має право:

розташовувати прикордонні наряди, пересуватися під час виконання 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 в осіб, які прямують через державний кордон, документи на право в'їзду або виїзду з країни; здійснювати самостійно 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.

Санітарну охорону кордону України здійснюють з метою запобігання занесенню небезпечних інфекційних хвороб із-за кордону на територію України й за межі України (за кордон). Організацію та порядок санітарної охорони кордону врегульовано Законом України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р.¹.

Здійснення санітарної охорони кордону покладено на *Державну санітарно-епідеміологічну службу України*. Цій же меті слугує ветеринарна охорона кордону.

Санітарну охорону кордону України забезпечують здійсненням медико-санітарних і адміністративно-санітарних заходів. До них належать: медичний огляд і ізоляція хворих; санітарний огляд вантажів і майна; заборона в'їзду та виїзду особам, що страждають на інфекційні захворювання, тощо. Засобами забезпечення ветеринарної охорони кордону України є заборона ввезення й вивезення заразних тварин, птиці, їх ветеринарний огляд, оголошення карантину та ін.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 27. — Ст. 218.

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 й 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 органів Міністерства внутрішніх справ України (МВС України) належить участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам і сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям, незалежно від форм власності, в реалізації їх функцій.

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 влади: Президента України як гаранта державного суверенітету та додержання прав людини й громадянина, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. В широкому розумінні забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та спокою громадян є завданням як державних, так і недержавних організацій.

Сутність управління в галузі внутрішніх справ і його особливість полягають у тому, що в процесі такого управління здійснюються безпосередню охорону прав і свобод громадян, а також забезпечують громадський порядок і громадську безпеку.

Громадський порядок — це певна система відносин, належний порядок, що склався в суспільстві, який відповідає інтере-

сам держави та всіх її громадян. Це сукупність установлених у державі правил поведінки в громадських місцях, які регулюють правові, моральні та інші соціальні норми.

Під термінами «громадська безпека» й «громадський порядок» взагалі розуміють певний позитивний стан, наявний у суспільстві, забезпечення якого гарантує уникнення певних небезпек як для суспільства, так і для окремих громадян. Цінності, яким загрожує небезпека, є досить різноманітними.

Якщо йдеться про громадську безпеку, то з погляду 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 й усунення загрози життю, здоров'ю громадян та їх майну. В більш широкому розумінні громадську безпеку можна визначити як стан, у якому громадян не позначено індивідуально, як і інших суб'єктів держави, і їм не загрожує жодна небезпека, а також не існує загрози порушення щоденного життя суспільства й 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 із ризиком для населення, тощо.

Безпосереднє управління в галузі забезпечення громадського порядку й громадської безпеки здійснюють *МВС України та його органи на місцях*. Функції органів внутрішніх справ визначено як у 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 й основні напрями своєї діяльності, а саме: забезпечує державну політику боротьби зі злочинністю; організовує роботу органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку на вулицях та в інших громадських місцях, запобігання й припинення адміністративних правопорушень; організовує здійснення органами внутрішніх справ профілактичних і оперативно-

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 42. — Ст. 1774.

розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення й розкриття злочинів, провадження дізнання та досудового слідства; безпосередньо здійснює роботу з виявлення, припинення, розкриття й розслідування злочинів, що мають міжрегіональний і міжнародний характер, веде боротьбу з організованою злочинністю та наркобізнесом, зі злочинами в сфері економіки; забезпечує профілактику правопорушень; бере участь у наукових, кримінологічних і соціологічних дослідженнях, розробках на їх основі державних програм боротьби зі злочинністю й охорони правопорядку; вживає разом з іншими державними органами заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності та правопорушенням серед неповнолітніх; організовує 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 з міліції, слідчого апарату органів внутрішніх справ, внутрішніх військ тощо.

МВС України здійснює державне управління в галузі внутрішніх справ шляхом централізованого керівництва через відповідні нижчі органи внутрішніх справ, а також безпосередньо.

Систему органів внутрішніх справ України утворюють: МВС України, в 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, 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 й прийняття найважливіших управлінських рішень з питань діяльності МВС України, органів внутрішніх справ у областях, містах Києві та Севастополі, АРК створюють 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 й річковому транспорті; на території вокзалів і портів; на залізничному та водному транспорті, що рухається. Систему органів внутрішніх справ на залізничному транспорті підпорядковано Управлінню внутрішніх справ на транспорті МВС України. На Північно-Західній, Південній, Придніпровській, Одеській, Донецькій і Львівській залізницях діють УМВС центрального підпорядкування; на великих залізничних станціях — лінійні відділи УМВС; на інших — відділення й пункти міліції. У великих аеропортах, крупних морських і річкових портах функціонують відділи внутрішніх справ, підпорядковані територіальним УМВС областей, міст.

Транспортні органи внутрішніх справ, порівняно з територіальними, мають простішу побудову. До них входять усі основні служби, але вони не здійснюють такі функції, як нагляд за безпекою дорожнього руху та деякі інші.

У селищах міського типу, мікрорайонах і віддалених населених пунктах можуть створювати *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'язано з особливим режимом роботи (оборонний характер, особливо високотехнічна небезпека виробництва тощо), створюють *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 може створювати *спеціальні підрозділи міліції*.

Організаційна структура центрального апарату МВС України відповідає юридично закріпленим основним напрямкам діяльності міністерства. В усіх органах внутрішніх справ наявні такі види структурних підрозділів:

- 1) галузеві (підрозділи міліції, слідчі апарати);
- 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, просування 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 приймають осіб, які досягли 18-річного віку.

Підбір і попереднє вивчення кандидата на службу здійснюють 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 приймають 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 поділяють на рядовий, молодший начальницький, середній начальницький, старший начальницький і вищий начальницький. До рядового та начальницького складу входять особи, які перебувають у кадрах МВС України та яким присвоєно спеціальні звання.

Рядовий і начальницький склад поділяють 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* присвоюють спеціальні звання міліції, але вони користуються всіма правами працівника міліції лише у випадку й під час виконання ними функцій, передбачених ст. 10

Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р.¹ (зі змінами та доповненнями). Слідчі виконують свої функції згідно з кримінально-процесуальним законодавством.

Відповідно до чинного законодавства й 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 в близькому спорідненні чи свойстві, якщо їх роботу пов'язано з безпосередньою підлеглистю або підконтрольністю один одному.

Важливе значення для просування по службі має атестація, за допомогою якої характеризують діяльність працівника внутрішніх справ. Висновки атестації містять оцінку якостей співробітника, характеризують рівень його відповідності займаній посаді, оцінку його можливостей.

Спеціальні звання присвоюють співробітникам органів внутрішніх справ з урахуванням їх освіти, кваліфікації, ставлення до службових обов'язків, вислуги років, а також займаної посади.

Особливість завдань, які поставлено перед органами внутрішніх справ, передбачає високу організованість і дисциплінованість їх співробітників¹. Важливе значення для службової дисципліни має Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ.

§ 3. Міліція

Міліція України — це складова частина МВС України, яка відіграє провідну роль у загальнодержавній системі забезпечення громадського порядку й спокою, громадської безпеки та боротьби зі злочинністю. Правовий статус міліції визначено Законом України «Про міліцію».

Міліція України є державним озброєним органом виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права, свободи громадян, власність, довкілля, інтереси суспільства й держави від протиправних посягань.

Основні завдання, що стоять перед міліцією, такі: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, за-

¹ Див.: Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — № 4. — Ст. 20.

¹ Докладніше про це див.: Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. — Харків, 1996.

конних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона й забезпечення громадського порядку; виявлення та розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам; сприяння в 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 й охоронну (на договірних засадах) функції.

Адміністративну діяльність міліції регламентують норми адміністративного права, й полягає вона в організації і практичному провадженні заходів щодо охорони правопорядку. Здійснюють її служби й підрозділи міліції громадської безпеки, а саме: патрульно-постова служба, служба дільничних інспекторів, підрозділів, що організують роботу спеціальних установ (приймальників-розподільників), Державтоінспекція, відділи дозвільної системи та ін.

Оперативно-розшукову діяльність міліції регулюють норми різних галузей права: адміністративного, кримінального, кримінально-процесуального тощо. Цю діяльність здійснюють оперативні підрозділи органів внутрішніх справ: кримінальна та спеціальна міліція, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, підрозділами Державтоінспекції.

Кримінально-процесуальну діяльність міліції регулює кримінально-процесуальне законодавство, здійснюють її різні служби й підрозділи кримінальної міліції та міліції громадської безпеки. Предмет цієї діяльності — провадження дізнання в кримінальних справах і т. под.

Профілактичну діяльність міліції здійснюють всі служби міліції і регулюють закони та відомчі нормативні акти, що регламентують діяльність міліції і насамперед служб і підрозділів кримінальної міліції та міліції громадської безпеки.

Міліція України складається з підрозділів: кримінальної міліції; міліції громадської безпеки; транспортної міліції; Державної автомобільної інспекції; міліції охорони; спеціальної міліції.

Міліція має виконувати свої завдання неупереджено, точно відповідно до закону. 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 й 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 із загальнокримінальною злочинністю: вбивствами, крадіжками, пограбуваннями, розбійними нападами, проституцією, розповсюдженням СНІДУ, правопорушеннями, пов'язаними з іноземцями. Це розшук злочинців і осіб, які зникли безвісти, а також передбачені чинним законодавством невідкладні слідчі дії. Підрозділи кримінальної міліції безпосередньо відповідають за стан боротьби з рецидивною й організованою злочинністю, 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 й державних бюджетних установах, на споживчому ринку та в аграрному секторі економіки, в процесі приватизації, економічної реформи й оподаткування.

Міліція громадської безпеки. Завдання, що стоять перед міліцією громадської безпеки, мають досить широкий діапазон і є одним із найоб'ємніших напрямів роботи міліції. Це адміністративна діяльність, яка полягає в захисті прав і свобод людини й громадянина, забезпеченні громадського порядку, спокою та безпеки, попередженні й 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 патруль-

но-постової служби, «Беркут». Патрульно-постова служба здійснює нагляд за виконанням окремими громадянами й 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 організовує 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. У 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 з виробництва, ремонту й реалізації спортивної, мисливської, вогнепальної зброї тощо.

Транспортна міліція. Її діяльність полягає в організації та практичному здійсненні заходів щодо охорони громадського порядку й охорони вантажів, що перевозять на залізничному, водному (річковому, морському) й 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 й облік транспортних засобів, видають реєстраційні документи та державні номерні знаки тощо.

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, іноземців, юридичних осіб.

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 тощо.

Для виконання обов'язків, покладених на міліцію України, відповідно до чинного законодавства передбачено різноманітні засоби як переконання, так і примусового впливу (припинення, запобігання, стягнення) на свідомість і поведінку людей.

Законодавством встановлено умови й межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї.

§ 4. Громадські формування з охорони громадського порядку й 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 Конституції України мають право створювати на основі Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р.¹ громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку й державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Прикордонним військам і органам виконавчої влади, посадовим особам у запобіганні й припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства й 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 й 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.

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 30. — Ст. 1248.

Громадські формування створюються й діють разом із правоохоронними органами, Прикордонними військами, органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Повсякденну (оперативну) діяльність таких формувань організують, спрямовують і контролюють відповідні органи внутрішніх справ, підрозділи 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 й державного кордону можуть бути громадяни України, які досягли 18-річного віку, виявили бажання брати участь у зміцненні правопорядку й охороні державного кордону та здатні за своїми діловими, моральними якостями й станом здоров'я виконувати на добровільних засадах взяті на себе зобов'язання.

Закон визначає основні завдання, права й обов'язки громадських формувань та їх членів, форми та методи їх роботи. Громадські формування проводять свою діяльність шляхом: 1) спільного з працівниками органів внутрішніх справ, прикордонниками патрулювання й виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, у 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 контролюють Прикордонні війська, 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 і умов перебування там невідомих осіб; 3) участі в 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

в разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів — перевіряти в 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 в 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 гарантовано захист життя, здоров'я, честі, гідності, майна члена громадського формування й 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 «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 р.¹ (з наступними змінами й доповненнями), правилах, положеннях та інструкціях, настановах і правилах дорожнього руху.

Органи влади й управління різних рівнів розробляють, затверджують і реалізують програми забезпечення безпеки дорожнього 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, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р.²

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 31. — Ст. 338.

² Див.: Офіційний вісник України. — 1997. — № 16. — Ст. 52

Державтоінспекція є складовою частиною системи МВС України. До її складу входять Головне управління Державтоінспекції МВС, управління (відділи) Державтоінспекції головних управлінь МВС України в АРК, міста Києва та Київської області, управління МВС України в областях, місті 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. Начальника Головного управління Державтоінспекції МВС призначає Міністр 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 усіма учасниками дорожнього руху вимог Закону України «Про дорожній рух», «Правил дорожнього руху», затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р., які регламентують вимоги щодо прав і обов'язків учасників дорожнього руху, правил, норм і стандартів з питань забезпечення безпеки 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 і стандартів, які стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху й охорони довкілля, а в разі їх невиконання притягати винних осіб до відповідальності; вживати необхідних заходів для розшуку злочинців і викрадених транспортних засобів; проводити дізнання за фактами дорожньо-транспортних пригод.

Державтоінспекції надано право: обмежувати, забороняти та вносити оперативні зміни в організацію руху на окремих

ділянках автомобільних доріг і вулиць у випадках затримання злочинців, проведення масових і протокольних заходів та в інших екстремальних ситуаціях; зупиняти транспортні засоби в разі порушення вимог правил, норм і стандартів безпеки дорожнього руху, перевіряти у водіїв документи, дорожні (маршрутні) листи; забороняти подальший рух і 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, яких підозрюють 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 й зброю.

Державтоінспекція має право здійснювати адміністративне затримання й особистий огляд громадян, які вчинили адміністративне правопорушення, огляд їх речей, транспортного засобу та вантажу; складати адміністративні протоколи, накладати адміністративні стягнення; передавати матеріали на осіб, які порушили вимоги законодавства щодо забезпечення безпеки дорожнього руху до суду, тощо.

§ 6. Внутрішні війська

Внутрішні війська МВС України входять до системи МВС України й призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, охорони виправно-виховних і лікувально-трудових установ, а також для участі в охороні громадського порядку й боротьбі зі злочинністю.

Правовою основою діяльності внутрішніх військ є Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» від 26 березня 1992 р.¹, інші нормативно-правові акти.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 29. — Ст. 397.

Побудову внутрішніх військ здійснюють на засадах централізованого керівництва, єдиноначальності, поєднання за дотримання 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 і навчальних частин. Керівництво внутрішніми військами покладено на *Міністра внутрішніх справ України*.

Безпосереднє оперативне управління внутрішніми військами здійснює *Командувач цих військ*. Основними завданнями, які покладено на внутрішні війська, є: охорона й оборона важливих державних об'єктів (зокрема атомних електростанцій), виправно-виховних і лікувально-трудова установ, об'єктів матеріально-технічного та військового забезпечення МВС України; супроводження спеціальних вантажів; здійснення пропускового режиму на об'єктах, які охороняють; конвоювання заарештованих і засуджених; охорона підсудних під час судового процесу; переслідування й затримання заарештованих і засуджених осіб, які втекли з-під варти; участь у нагляді за засудженими та особами, які утримуються в лікувально-трудова профілакторіях, виконання доручень адміністрації цих установ щодо забезпечення внутрішнього порядку; участь у охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю.

Під час виконання своїх обов'язків військовослужбовцям внутрішніх військ надано право вимагати від громадян і посадових осіб додержання порядку, який гарантує безпеку; затримувати й передавати адміністрації об'єкта, що охороняють, осіб, які порушили пропусковий 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 охороняють. 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 й 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 комплектують як за контрактом, так і в порядку призову. Військовослужбовці внутрішніх військ складають військову присягу, мають єдині для Збройних Сил України військові звання й знаки розрізнення. Вони проходять службу відповідно до Положення про проходження військової служби та військових статутів.

§ 7. Дозвільна система

Дозвільна система — це регламентований правом порядок виготовлення, придбання, обліку й використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави й безпеки громадян.

В Україні з метою охорони безпеки й порядку дозвільна система діє в різних сферах економічного, адміністративно-політичного та культурного життя. Так, у інтересах забезпечення безпеки судноплавства суднохідні інспекції дозволяють або забороняють плавання суднам, спорудження мостів, заезд та інших надводних чи підводних, а також берегових споруд; дозволяють або призупиняють рух суден, які не укомплектовано екіпажем або не обладнано згідно з чинними правилами, або судна, технічний стан яких загрожує безпеці судноплавства та людей і майна, що перебувають на ньому. Дозвільну систему застосовують також з метою використання нових лікувальних засобів, радіоактивних речовин тощо.

Виходячи зі змісту Положення про дозвільну систему, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576¹, а також інших нормативних актів, дозвільну систему можна розглядати в двох аспектах — широкому й вузькому. В широкому розумінні йдеться про особливий порядок вчинення різними суб'єктами будь-яких дій, на що потрібно одержати спеціальний дозвіл. Правом давати дозволи на здійснення певних дій користуються різні органи державного управління (Міністерство економіки України та з питань європейської інтеграції, Міністерство охорони здоров'я, Міністер-

¹ Див.: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

ство транспорту України, Міністерство екології і природних ресурсів України та інші).

Дозвільна система у вузькому розумінні поширюється тільки на об'єкти, перераховані в Положенні. На органи внутрішніх справ (міліцію) покладено, зокрема, здійснення дозвільної системи на такі предмети, матеріали, об'єкти, безконтрольне володіння й користування якими може завдати шкоди громадському порядку, особистій безпеці громадян, може бути використано із злочинною чи іншою протиправною метою. Чинним законодавством до таких об'єктів віднесено вогнепальну зброю (нарізну військових зразків, несучасну стрілецьку, спортивну, навчальну, мисливську нарізну і гладкоствольну) та боеприпаси до неї, пневматичну, холодну зброю, вибухові матеріали, газові пістолети й револьвери та патрони до них, заряджені речовинами сльозоточивої і дратівливої дії, сховища, склади й бази, де їх зберігають, стрілецькі тири й стрільбища, мисливсько-спортивні стенди, а також підприємства та майстерні по виготовленню й ремонту вогнепальної і холодної зброї, піротехнічні майстерні, магазини, в яких здійснюють продаж зброї та боеприпасів до неї, штемпельно-граверні майстерні, печатки й штампи. Контролюючі функції (без відповідних дозволів) органи внутрішніх справ виконують також щодо деяких інших об'єктів дозвільної системи: наркотичних засобів, радіоактивних, сильнодіючих отруйних речовин, організацій, що займаються їх збутом, і лабораторій, які проводять аналізи цих засобів та речовин, тощо.

Правову основу здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи становлять чисельні нормативні акти різної юридичної сили. Сучасне законодавство України йде шляхом розширення повноважень органів дозвільної системи. Так, змінами, які було внесено до Положення про дозвільну систему, з кола її предметів вилучили наркотичні, психотропні й радіоактивні речовини. Тепер порядок обігу цих речовин повністю врегульований відповідними законами й підзаконними нормативними актами відомчої спрямованості.

Органи внутрішніх справ організують роботу щодо здійснення дозвільної системи через структурні підрозділи міліції громадської безпеки (відділи, відділення, групи дозвільної системи), старших інспекторів дозвільної системи, а також дільничних інспекторів міліції.

Нормативні акти регламентують, наприклад, порядок виготовлення, продажу, придбання й перевезення сильнотоксичних отрут; порядок відкриття майстерень по виготовленню й ремонту вогнепальної і холодної зброї та піротехнічних майстерень, стрілецьких тирів, магазинів, у яких здійснюють продаж зброї та боеприпасів до неї.

Здійснення дозвільної системи стосовно цих об'єктів покладено на органи міліції.

Значну частину діяльності органів внутрішніх справ щодо здійснення дозвільної системи займає видача відповідних дозволів (наприклад, дозволи на виготовлення, придбання, зберігання й перевезення вибухових матеріалів видають тільки державним підприємствам, установам і організаціям). Громадяни України користуються правом придбання мисливської гладкоствольної зброї після досягнення 21-річного віку, а мисливської нарізної — 25-річного віку. Нормативними актами врегульовано умови та порядок видачі дозволів на придбання й зберігання (носіїна) газових пістолетів і револьверів та патронів до них. Дозволи на придбання й зберігання (носіїна) газової зброї видають громадянам, які досягли 18-річного віку, за умови наявності висновку (довідки) медичного закладу про те, що за станом здоров'я вони можуть володіти спеціальним засобом самооборони, а також ознайомлення з порядком їх зберігання (носіїна) й застосування. Суб'єктам підприємницької діяльності видають дозволи на придбання газових пістолетів і револьверів з метою захисту життя, здоров'я, честі та гідності своїх працівників. При цьому дозвіл на зберігання (носіїна) газової зброї оформляють на конкретних працівників, до яких висувають ті ж вимоги, що й до окремих громадян.

Положенням про дозвільну систему врегульовано також умови та порядок видачі дозволів на оформлення замовлень на виготовлення печаток із зображенням Державного Герба України, простих трикутних печаток, металевих печаток для посвідчень, спеціальних перепусток, металевих гербових печаток для установ Національного та комерційних банків України й підприємств зв'язку і кутових банківських штампів тощо. Інші штампи та вироби (пломбінатори, факсиміле, штемпелі тощо) виготовляють без дозволів органів внутрішніх справ. Важливе значення для охорони безпеки й громадського

порядку має дотримання правил дозвільної системи при поводженні з вибуховими речовинами, які широко використовують у народному господарстві.

Передбачено, що дозволи (ліцензії) на виготовлення, зберігання та використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття й функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширено дозвільну систему, видають строком на три роки. Дозволи на придбання та перевезення цих предметів, матеріалів і речовин видають на строк до трьох місяців. Організацію обліку й контролю за об'єктами дозвільної системи покладено на органи внутрішніх справ. Здійснюючи профілактичні заходи, працівники органів внутрішніх справ виявляють і вилучають у населення зброю, боєприпаси, вибухові матеріали, сильнотокуючі отруйні, наркотичні та радіоактивні речовини, печатки й штампи, які зберігають незаконно.

За порушення правил дозвільної системи встановлено дисциплінарну, адміністративну, матеріальну й кримінальну відповідальність.

Адміністративна відповідальність наступає за порушення правил дозвільної системи, які КпАП України визнає адміністративними проступками. Види таких правопорушень та відповідальність за їх вчинення передбачено статтями 94, 133, 189, 190—195⁴ КпАП України.

ГЛАВА 44

Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки в надзвичайних ситуаціях

§ 1. *Поняття та види надзвичайних ситуацій. Правові основи забезпечення безпеки в надзвичайних ситуаціях*

Територія України, її населення, як і території та населення інших країн світу, на жаль, не забезпечені від ризику надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру, які можуть зумовити людські втрати й заподіяти значної матеріальної шкоди.

У законодавстві України надзвичайною ситуацією (НС) вважають порушення нормальних умов життя й діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвели або можуть призвести до людських і матеріальних втрат¹.

Відповідно до причин походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайної ситуації на території України, розрізняють *надзвичайні ситуації*:

техногенного характеру — транспортні аварії (катастрофи), пожежі, неспровоковані вибухи чи їх загроза, аварії з викидом (загрозою викиду) небезпечних хімічних, радіоактивних, біологічних речовин, раптове руйнування споруд і будівель, аварії на інженерних мережах і спорудах життєзабезпечення, гідродинамічні аварії на греблях, дамбах тощо;

природного характеру — небезпечні геологічні, метеорологічні, гідрологічні, морські та прісноводні явища, деградація ґрунтів чи надр, природні пожежі, зміна стану повітряного ба-

¹ Див.: Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях: Затверджено постановою КМУ від 15 лютого 1999 р. № 192 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 7. — Ст. 242.

сейну, інфекційна захворюваність людей, сільськогосподарських тварин, масове ураження сільськогосподарських рослин хворобами чи шкідниками, зміна стану водних ресурсів і біосфери тощо;

соціально-політичного характеру — пов'язані з протиправними діями терористичного й антиконституційного спрямування: здійснення або реальна загроза терористичного акту (збройний напад, захоплення й утримання важливих об'єктів, ядерних установок і матеріалів, систем зв'язку й телекомунікацій, напад чи замах на екіпаж повітряного або морського судна), викрадення (спроба викрадення) чи знищення суден, захоплення заручників, встановлення вибухових пристроїв у громадських місцях, викрадення або захоплення зброї, виявлення застарілих боєприпасів тощо;

воєнного характеру — пов'язані з наслідками застосування зброї масового ураження, під час яких виникають вторинні фактори ураження населення внаслідок зруйнування атомних і гідроелектростанцій, складів і сховищ радіоактивних та токсичних речовин і відходів, нафтопродуктів, вибухівки, транспортних та інженерних комунікацій тощо.

Відповідно до територіального поширення обсягів заподіяних або очікуваних економічних збитків, кількості людей, які загинули, за кваліфікаційними ознаками визначають чотири рівні надзвичайних ситуацій — загальнодержавний, регіональний, місцевий та об'єктовий.

Правове регулювання забезпечення безпеки в надзвичайних ситуаціях має комплексний характер і поєднує норми різних галузей права (конституційного, адміністративного, кримінального, господарчого, фінансового тощо). Але відносно, які виникають під час здійснення виконавчо-розпорядчої та іншої діяльності щодо забезпечення безпеки за надзвичайних ситуацій здебільшого регулюються адміністративно-правовими нормами.

Правову основу забезпечення безпеки за надзвичайних ситуацій складають Конституція України, Закони України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 17 грудня 1993 р., «Про пожежну безпеку»

від 18 січня 2001 р., «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 28 жовтня 1996 р.¹, Положення «Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи»², Програма запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру на 2000—2005 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2000 р.³ тощо.

§ 2. Державна система запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій

Для забезпечення безпеки населення, навколишнього природного середовища, об'єктів та споруд і уникнення або зменшення можливих економічних соціальних та інших витрат суспільства від аварій, катастроф та інших надзвичайних ситуацій техногенного й природного походження в Україні створено єдину державну систему запобігання й реагування на аварії, катастрофи та інші надзвичайні ситуації.

Згідно з Концепцією створення єдиної державної системи запобігання й реагування на аварії, катастрофи та інші надзвичайні ситуації, затвердженою Постановою КМУ від 7 липня 1995 р.⁴, основними завданнями єдиної системи запобігання є: розроблення перспективної політики в справі запобігання й реагування на надзвичайні ситуації та прийняття відповідних рішень, планування й керування процесами досягнення визначених показників техногенно-екологічної безпеки, прогнозування та виявлення потенційних джерел виникнення надзвичайних ситуацій, розроблення можливих сценаріїв розвитку подій і відповідних планів реагування на них, своєчасне інформування населення, органів державної виконавчої влади та виконкомів міських, районних у містах рад про загрозу виникнення надзвичайних ситуацій, здійснення заходів щодо запобігання таким ситуаціям або пом'якшення їх наслідків, створен-

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2001. — № 7. — Ст. 268.

² Див.: Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2002. — № 12. — Ст. 51.

³ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 34. — Ст. 1457.

⁴ Див.: Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2002. — № 12. — Ст. 134.

ня підтримки й забезпечення необхідного рівня готовності системи реагування на надзвичайні ситуації тощо.

Єдина система запобігання забезпечує виконання відповідних завдань на державному, регіональному, місцевому й об'єктному рівнях згідно з Положенням «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р.¹. Єдина державна система запобігання й реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру — це центральні й місцеві органи виконавчої влади, виконавчі органи рад, державні підприємства, установи й організації з відповідними силами та засобами, які організують проведення роботи із запобігання НС техногенного та природного походження й реагування в разі їх виникнення з метою захисту населення та довкілля, зменшення матеріальних втрат.

Функціональні підсистеми створюють міністерства та інші центральні органи виконавчої влади для організації роботи, пов'язаної із запобіганням надзвичайним ситуаціям і захистом населення й території від їх наслідків. Сили та засоби функціональних підсистем регіонального, місцевого й об'єктного рівня підпорядковуються в межах, визначених законодавством, органам управління відповідних територіальних підсистем єдиної державної системи.

Організаційну структуру й порядок діяльності функціональних підсистем єдиної державної системи та підпорядкованих їм сил і засобів визначено в положеннях про них, які затверджують відповідні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади за погодженням із Міністерством надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Територіальні підсистеми єдиної державної системи створюють у АРК, областях, містах Києві та Севастополі для запобігання й реагування на НС у межах відповідних регіонів. Структуру та порядок їх діяльності й підпорядкованих їм сил і засобів визначено в положеннях про них, які затверджують Голова Ради міністрів АРК, голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 31. — Ст. 1175.

Кожен рівень єдиної державної системи має координуючі та постійні органи управління щодо розв'язання завдань у сфері запобігання НС, захисту населення і території від їх наслідків, систему повсякденного управління, сили та засоби, резерви матеріальних і фінансових ресурсів, системи зв'язку та інформаційного забезпечення. Координуючими органами єдиної державної системи є:

1) на загальнодержавному рівні — Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій; Національна рада з питань безпечної життєдіяльності населення. В окремих випадках для ліквідації надзвичайної ситуації та її наслідків рішенням Кабінету Міністрів України утворюють спеціальну урядову комісію;

2) на регіональному рівні — комісії Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань техногенно-екологічної безпеки та НС;

3) на місцевому рівні — комісії районних державних адміністрацій і виконавчих органів рад з питань техногенно-екологічної безпеки та НС;

4) на об'єктному рівні — комісії з питань НС об'єкта.

Державні, регіональні, місцеві та об'єктні комісії, залежно від рівня НС, забезпечують безпосереднє керівництво реагуванням на НС або на загрозу НС, або на загрозу їх виникнення.

Постійними органами управління з питань техногенно-екологічної безпеки, цивільної оборони та з надзвичайних ситуацій є:

— на загальнодержавному рівні — Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;

— на регіональному рівні — Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, уповноважені органи з питань НС та цивільного захисту населення, Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

— на місцевому рівні — районні державні адміністрації і виконавчі органи рад, уповноважені органи з питань НС та цивільного захисту населення;

— на об'єктному рівні — структурні підрозділи підприємств, установ і організацій або спеціально призначені особи з питань НС.

До системи повсякденного управління єдиною державною системою входять оснащені необхідними засобами зв'язку, опо-

віщення, збирання, аналізу й передачі інформації: центри управління в НС, оперативно-чергові служби уповноважених органів з питань НС та цивільного захисту населення всіх рівнів; диспетчерські служби центральних і місцевих органів виконавчої влади, державних підприємств, установ і організацій.

До складу сил і засобів єдиної державної системи можуть також залучати недержавні (добровільні) рятувальні формування.

Військові й спеціальні цивільні аварійні (пошуково-рятувальні) формування, з яких складаються зазначені сили й засоби, укомплектовують із урахуванням необхідності проведення роботи в автономному режимі протягом не менше 3-х діб і перебувають у стані постійної готовності. Сили постійної готовності згідно із законодавством можуть залучати для термінового реагування в разі виникнення НС з повідомленням про це відповідних центральних і місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад, керівників державних підприємств, установ та організацій.

Спеціально підготовлені сили й засоби Міноборони у виключних випадках залучають для ліквідації НС у порядку, визначеному Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану». Сили й засоби МВС України, Держкомкордону та СБУ залучають до ліквідації НС та їх наслідків у межах, що не суперечать законодавству.

Режим діяльності в надзвичайному стані запроваджують в Україні або на окремих її територіях у порядку, визначеному Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану».

§ 3. Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та сфера його управління

Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС України) є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики в сфері цивільної оборо-

ни, рятувальної справи, створення й функціонування систем страхового фонду, документації поводження з радіоактивними відходами, захисту населення й територій від НС, запобігання цим ситуаціям та реагування на них, ліквідації їх наслідків і наслідків Чорнобильської катастрофи, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління та несе відповідальність за її стан і розвиток.

МНС України в своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України й Кабінету Міністрів України, а також Положенням про МНС України, затвердженим Указом Президента України від 28 жовтня 1996 р.

МНС України в установленому порядку в межах своєї компетенції розв'язує питання, що впливають із загальнодержавних норм міжнародного права й укладених Україною міжнародних договорів.

Основними завданнями МНС України є: розроблення й реалізація заходів щодо захисту населення від наслідків НС та Чорнобильської катастрофи; керівництво діяльністю органів управління штабів, військ цивільної оборони й підпорядкованих спеціалізованих формувань; координація діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ і організацій усіх форм власності з розв'язання проблем захисту населення й територій від НС та ліквідації їх наслідків; визначення основних напрямів роботи в сфері захисту населення й територій від НС, соціального захисту населення, реабілітації забруднених внаслідок Чорнобильської катастрофи територій; державний нагляд і контроль за станом цивільної оборони й техногенної безпеки, готовністю дій у НС та проведення заходів щодо запобігання їм; організація й координація здійснення всіх заходів на території зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення, вирішення питання їх фінансування, охорони громадського порядку й здоров'я персоналу, який працює на цій території, захисту наукових і економічних інтересів України тощо.

МНС України очолює міністр, якого призначає й звільняє з посади в установленому порядку Президент України.

З метою вдосконалення державного управління в сфері пожежної безпеки, захисту населення й територій від наслідків

НС техногенного та природного характеру згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій» від 27 січня 2003 р.¹ до складу МНС України передано державний департамент пожежної безпеки та підпорядковані йому органи управління, заклади, установи й підрозділи.

Відповідно до Указу Президента України «Про питання щодо перетворення військ Цивільної оборони України і Державної пожежної охорони в окрему невійськову службу» від 15 вересня 2003 р.² реалізують Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року³.

Органами управління відповідних територіальних підсистем єдиної державної системи з питань запобігання й реагування на НС техногенного та природного характеру, які утворено з метою забезпечення реалізації державної політики в сфері цивільної оборони, захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій, запобігання виникненню цих ситуацій, реагування на них, а також забезпечення реалізації державної політики з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи на відповідній території, є управління та відділи з питань НС та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Управління та відділи є структурним підрозділом обласної, Київської та Севастопольської міської і районної, районної у містах Києві та Севастополі держадміністрацій. Свої завдання вони виконують відповідно до Типового положення про управління з питань НС та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації і про відділ з питань НС та цивільного захисту населення районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації, які затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2000 р.⁴.

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 5. — Ст. 174.

² Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 38. — Ст. 2024.

³ Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 52. — Ст. 2759.

⁴ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 36. — Ст. 1540.

ГЛАВА 45

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 зовнішньополітичну діяльність України спрямовано на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного й взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами й нормами міжнародного права.

З метою забезпечення національних інтересів України її зовнішню політику спрямовують на виконання найголовніших завдань, серед яких: утвердження й розвиток України як незалежної, демократичної держави; забезпечення стабільності міжнародного становища України; збереження територіальної цілісності держави та недоторканності її кордонів; включення національного господарства в 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 із зарубіжними українцями й 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, НБРС, СНД та ін.) в обсязі, необхідному для ефективного забезпечення національних інтересів.

Серед правових актів, які визначають 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 тощо. 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 й 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 і позачергових послань Президента України про внутрішнє й зовнішнє становище України; оголошення за поданням Президента України стану війни та укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; надання в установленій законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України й денонсація міжнародних договорів України тощо.

Президент України виступає гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, забезпечує державну незалежність, національну безпеку й правонаступництво держави. Як глава держави він представляє її у міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори й 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 й 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 держав-

ний суверенітет і економічну самостійність України, реалізує внутрішню й зовнішню політику держави.

З метою підвищення ефективності, цілеспрямованості та узгодженості здійснення зовнішньої політики України координацію діяльності міністерств, інших органів виконавчої влади й установ у сфері зовнішніх зносин покладено 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 в межах своїх повноважень проведення зовнішньої політики України й 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 організовує виконання актів законодавства України й здійснює контроль за їх реалізацією.

Основними завданнями МЗС України є: участь у забезпеченні національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного й взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства; сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, піднесенню її міжнародного авторитету, поширенню в світі образу України як надійного й передбачуваного партнера; створення сприятливих зовнішніх умов для зміцнення незалежності, державного суверенітету, економічної самостійності та збереження територіальної цілісності України; забезпечення відповідно до наданих повноважень цілісності й узгодженості зовнішньополітичного курсу України; захист прав і інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; сприяння розвиткові зв'язків із зарубіжними українськими громадянами та надання цим громадянам підтримки й захисту відповідно до норм міжнародного права та чинного законодавства України.

У ході своєї діяльності МЗС України: бере участь у здійсненні зовнішньополітичної діяльності держави; розроб-

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1999. — № 14. — Ст. 550.

ляє пропозиції щодо засад зовнішніх зносин і в установленому порядку подає їх Президентові України; розробляє й подає Президентові та Кабінету Міністрів України пропозиції щодо ініціатив міжнародного характеру та заходів, спрямованих на підвищення ефективності співпраці України з іноземними державами й міжнародними організаціями тощо.

Важливі функції МЗС України пов'язано 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 й будівництво приміщень для їх розміщення; забезпечує проведення єдиної кадрової політики та функціонування структур, пов'язаних із підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів дипломатичної служби; організовує на території України й за кордоном консульську роботу, забезпечує візову політику України, здійснює в межах своїх повноважень паспортне забезпечення.

Під час виконання покладених на нього функцій МЗС України взаємодіє з іншими центральними органами виконавчої влади України, органами АРК, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також із відповідними органами інших держав.

МЗС України в межах своїх повноважень видає на основі та на виконання чинного законодавства накази, організовує та контролює їх виконання, а в разі необхідності видає разом з іншими центральними органами виконавчої влади спільні акти.

МЗС України здійснює свої повноваження безпосередньо й 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 сфери його управління.

Для погодженого розв'язання питань, що належать до повноважень МЗС України, в ньому утворюють колегію. Членів

колегії МЗС України затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводять у життя, переважно, 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, яку покликано 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 і 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 у цій державі; ведення переговорів з її урядом. Крім цього, дипломатичне представництво займається з'ясуванням усіма законними засобами становища й подій у державі перебування та інформує про них відповідні органи України, поширенням у державі перебування інформації про становище в Україні й події міжнародного життя, розвитком співробітництва в галузі економіки, культури й науки. Дипломатичне представництво України за дорученням Міністра закордонних справ України може виконувати і консульські функції.

Главою дипломатичного представництва України є *посол, послианник або повірений у справах*. Він є головним представником України в державі перебування, здійснює керівництво, координацію та контроль за діяльністю всіх установ України, спеціалістів, посадових та інших осіб, які перебувають у цій державі.

Посла або посланника призначає Указом Президент України за поданням Міністра закордонних справ України в разі

отримання згоди (агремену) на це призначення іноземної держави, до якої його направляють. Повіреного в справах України, а також інших членів дипломатичного персоналу призначають 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 за відповідного повідомлення 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 і звичаїв, а також згідно з Консульським статутом України, затвердженим Указом Президента України від 2 квітня 1994 р.¹ Консульські установи підпорядковано МЗС України й діють під загальним керівництвом глави дипломатичного представництва України в державі перебування. Генеральні консульства, консульства, віце-консульства та консульські агентства очолюють відповідно генеральні консули, консули, віце-консули й консульські агенти. МЗС України за погодженням із державою перебування визначає місцезнаходження консульської установи, її клас і консульський округ.

¹ Див.: Укази Президента України (1991–1994). — К., 1997. — Т. 1. — С. 84.

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 й міжнародними договорами, учасниками яких є Україна та держава перебування, а також міжнародними звичаями. *Консул* веде облік громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають у його консульському окрузі, приймає письмові й 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 й договорів, укладених Україною з цією державою, та міжнародних договорів, учасниками яких є Україна й держава перебування, щодо громадян України, які перебувають під арештом, затримані чи позбавлені волі в іншій формі, відбувають покарання або пропали безвісти. Крім цього, на консула покладено вирішення питань щодо паспортів громадян України та віз на в'їзд в Україну, виїзд з України й транзитний проїзд через територію України й питань, пов'язаних із громадянством.

Консул може виконувати й інші функції, які не заборонено законами й правилами держави перебування та проти яких вона не має заперечень, або які передбачено договорами, чинними 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 утворено *торговельно-економічні місії*. Вони представляють і захищають у державі перебування інтереси України в галузі зовнішньоекономічної діяльності.

§ 3. Адміністративно-правове регулювання в'їзду в Україну й виїзду з України

Відповідно до ст. 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантовано свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлює закон. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.

Усіх громадян, які перетинають державний кордон України, тобто ті, що в'їжджають в Україну та виїжджають з України, поділяють на дві основні групи: а) громадяни України; б) іноземні громадяни.

Основним правовим актом, яким врегульовано питання виїзду з України й в'їзду в Україну громадян України, є Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 р.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 всі положення чинного законодавства, вони користуються всіма правами й несуть установлені 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 регулює законодавство відповідної держави. Громадянам України, які мають право виїхати з України, слід одержати документи, що дають право на виїзд з України й 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 й

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 18. — Ст. 101.

за умови їх належного оформлення чинні для виїзду в усі держави світу. В разі втрати громадянином України таких документів документом, що дає право на в'їзд в Україну, є посвідчення особи на повернення в Україну, яке видають дипломатичні представництва чи консульські установи 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 встановлюють вищезазначений Закон і постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил оформлення та видачі паспортів громадянина України для виїзду за кордон і проїзних документів дитини, їх тимчасової затримки та вилучення» від 31 березня 1995 р.¹ та «Про затвердження Положення про посвідчення особи на повернення в Україну» від 12 серпня 1994 р.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 тощо.

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 оскаржено відмову громадянинові України у виїзді за кордон і з деяких інших підстав.

Основними правовими актами, що регулюють в'їзд в Україну й виїзд з України іноземних громадян, є Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 4 лютого 1994 р.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.

¹ Див.: ЗПУ України. — 1995. — № 6. — Ст. 158.

² Див.: ЗПУ України. — 1994. — № 11. — Ст. 281.

³ Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 9. — Ст. 341.

⁴ Див.: ЗПУ України. — 1996. — № 4. — Ст. 148.

Ці акти діють щодо всіх іноземців, які прибувають в Україну, незалежно від їх статусу й мети приїзду. Іноземці в'їжджають в Україну, виїжджають з України та прямують транзитом по її території через пункти пропуску на державному кордоні за національним паспортом або документом, що його замінює, й у разі наявності відповідної візи, якщо інший порядок в'їзду й виїзду не встановлено законодавством України. Громадяни держав, з якими Україною укладено міжнародні договори про взаємні безвізові поїздки, в'їжджають в Україну за чинним 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 в готелях чи в органах внутрішніх справ. Деякі категорії іноземців звільнено 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 «Про біженців» від 21 червня 2001 р.¹ їм може бути наданий статус біженця.

Іноземцям може бути заборонено в'їзд в Україну й 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 дозволяють за наявності в 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 установлену законами України відповідальність.

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2001. — № 29. — Ст. 1292.

ГЛАВА 46

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.

Однією з особливостей юстиції є багатооб'єктність у цій галузі управління. До об'єктів юстиції належать судові установи, нотаріальні контори, органи реєстрації актів громадянського стану, судово-експертні установи й адвокатура. Всі вони мають різне правове становище, відрізняються за своїм призначенням і характером компетенції.

Іншу особливість юстиції обумовлено попередньою, і полягає вона в різноманітності форм і методів управління, які застосовують органи юстиції.

Так, щодо державних нотаріальних органів і органів реєстрації актів громадянського стану застосовують метод керівництва; щодо органів адвокатури — метод регулювання. В цілому ж керуючий вплив органів управління юстицією носить рекомендаційний характер і зводиться в основному до розв'язання організаційних питань, оскільки більшість об'єктів у цій галузі є самостійними й незалежними в своїй практичній діяльності.

Систему органів управління в галузі юстиції закріплено постановою Кабінету Міністрів України «Про систему органів юстиції» від 30 квітня 1998 р.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 Президи-

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 18. — Ст. 649.

дента України від 30 грудня 1997 р.¹, є центральним органом виконавчої влади, який організовує здійснення державної правової політики, керує дорученою йому сферою управління, несе відповідальність за її стан і розвиток.

Основними завданнями Мін'юсту України є: підготовка пропозицій щодо проведення в Україні правової реформи та вдосконалення законодавства, сприяння розвиткові правової науки; забезпечення захисту прав і свобод людини й громадянина; організація виконання судових рішень, робота з кадрами, експертне забезпечення правосуддя; організація роботи нотаріату, діяльності щодо реєстрації актів цивільного стану; розвиток правової інформації, формування в 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 рубрикуатор; здійснює заходи щодо вдосконалення роботи органів реєстрації актів громадянського стану й установ нотаріату, контролює їх діяльність; сприяє роботі об'єднань адвокатів; видає й анулює спеціальні дозволи (ліцензії) на здійснення юридичної практики суб'єктами підприємницької діяльності тощо.

Важливим напрямом діяльності Мін'юсту України є організація виконання рішень судів та інших органів. Згідно із Законом України «Про державну виконавчу службу» від 24 березня 1998 р.² 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.

Мін'юст України має право: одержувати від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи й матеріали, а від органів статистики — статистичні дані для виконання покладених на нього завдань і залучати вчених, спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій для розгляду питань, що належать до його компе-

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 2. — Ст. 47.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 36—37. — Ст. 243.

тенції; скасовувати акти управліннь юстиції, що суперечать рішенням Мін'юсту України й актам законодавства України.

Мін'юст України як орган управління становить систему взаємодіючих елементів. До його організаційної структури входять: керівництво Мін'юсту України, патронатна служба Міністра юстиції України, галузеві та функціональні департаменти, управління й відділи.

Міністра юстиції України призначає Президент України. У межах своїх повноважень Міністр видає накази, інструкції та вказівки, які є обов'язковими для органів підпорядкованої йому системи, й перевіряє їх виконання.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мін'юсту України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності в Міністерстві утворюють колегію. Членів колегії затверджує на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням Міністра юстиції України. Рішення колегії проводять у життя наказами Міністра юстиції України.

Центральний апарат Мін'юсту України структурно організований залежно від виконуваних завдань і функцій. Він складається з департаментів (законопроектної роботи й експертизи законодавчих актів; забезпечення реалізації конституційних прав громадян, юридичних осіб та інтересів держави; державної виконавчої служби; міжнародно-правової діяльності; фінансово-господарської діяльності), управліннь і відділів.

Безпосередньо керівництво установами й 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 30 серпня 2000 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, Київ-

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 35. — Ст. 1523.

ської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх підрозділів і місцевих органів господарського управління й контролю; здійснюють контроль за дотриманням суб'єктами підприємницької діяльності ліцензійних умов щодо провадження підприємницької діяльності з юридичної практики тощо.

§ 2. Реєстрація актів цивільного стану

Актами цивільного стану є події та дії, які нерозривно пов'язані з фізичною особою і започатковують, змінюють, доповнюють або припиняють її можливість бути суб'єктом цивільних прав і обов'язків.

Державній реєстрації підлягають народження фізичної особи та її походження, громадянство, шлюб, розірвання шлюбу, зміна імені, смерть. Здійснюють її відділи реєстрації актів цивільного стану відповідних управлінь юстиції, а в сільській місцевості — виконавчі комітети сільських і селищних рад.

Органи реєстрації актів цивільного стану забезпечують своєчасну й правильну реєстрацію актів цивільного стану; вносять до актових записів необхідні зміни, доповнення та виправлення; поновлюють втрачені й анулюють повторно складені актові записи; видають громадянам свідоцтва про реєстрацію; зберігають архівний фонд.

До працівників відділів реєстрації актів цивільного стану висувають відповідні вимоги. Керівником і спеціалістом відділу реєстрації актів цивільного стану може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту й рекомендований кваліфікаційною комісією для роботи в органах реєстрації актів цивільного стану. Згідно з Положенням про ці комісії¹, вони утворюються й діють при Головному управлінні юстиції в АРК, управліннях юстиції обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Реєстрацію актів цивільного стану та ведення діловодства в органах реєстрації актів цивільного стану здійснюють у порядку, визначеному Міністром України.

Керівництво органами реєстрації актів цивільного стану полягає в контролі за додержанням вимог законодавства про

¹ Див.: Право України. — 1994. — № 7–8. — С. 87.

реєстрацію актів цивільного стану; розробці пропозицій щодо його вдосконалення; підготовці форм актів цивільного стану й форм звітності; наданні практичної та методичної допомоги органам реєстрації актів цивільного 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.

Основними 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 закріплено Законом України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 р.¹. Згідно із цим Законом вчинення нотаріальних дій в Україні покладено на нотаріусів, які працюють у державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси).

Слід зазначити, що державні нотаріуси мають дещо більші повноваження, ніж приватні. Відповідно до законодавства тільки державні нотаріуси уповноважено накладати й знімати заборони відчуження жилого будинку, квартири та іншого нерухомого майна; видавати свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя в разі смерті одного із подружжя; видавати свідоцтва про право на спадщину; вживати заходів для охорони спадкового майна; посвідчувати договори довічного утримання; засвідчувати справжність підпису на документах, призначених для дії за кордоном, а також підпису батьків або опікуна (піклувальника) на згоду про усиновлення дитини.

У населених пунктах, де немає державного або приватного нотаріуса, певні нотаріальні дії здійснюють *посадові особи ви-*

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 39. — Ст. 383.

конавчих комітетів сільських, селищних і міських рад. Вичерпний перелік нотаріальних дій, які вчиняють ці посадові особи 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.¹.

За кордоном виконання нотаріальних дій покладено на *консульські установи України*. Їх повноваження щодо здійснення нотаріальних дій закріплено в Законі України «Про нотаріат».

Керівництво державними нотаріальними конторами полягає у визначенні мережі й дислокації нотаріальних контор, організації їх роботи та здійсненні заходів щодо її вдосконалення, підборі й розставленні працівників державних нотаріальних контор, підвищенні їх кваліфікації. Відкриває та 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 і анулюють реєстраційні посвідчення, сприяють виділенню їм приміщень, наданню пільг зі стягнення орендної плати.

Мін'юст України розробляє й видає правові акти, рекомендації і роз'яснення з питань організаційного та методичного забезпечення діяльності нотаріусів. Так, Мін'юстом України затверджено обов'язкові для всіх нотаріусів Правила ведення нотаріального діловодства², Інструкцію про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України від 3 березня 2004 р. та низку інших відомчих актів, що регулюють їх діяльність.

Органи юстиції забезпечують належний рівень професійної підготовленості осіб, які займаються 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.³. Положення закріплює порядок роботи кваліфіка-

¹ Див.: Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 1994. — № 6. — Ст. 330.

² Див.: Право України. — 1994. — № 3—4. — С. 138.

³ Див.: Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 1994. — № 6. — Ст. 47.

ційної 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 Мініюсті України*, Положення про яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 1994 р.¹.

Призначення на посаду державного нотаріуса та звільнення з посади проводять Головне управління юстиції в АРК, обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції. Ці управління також здійснюють реєстрацію приватної нотаріальної діяльності та припиняють її в зазначених Положенням про порядок реєстрації приватної нотаріальної діяльності² випадках. Підставою для призначення на посаду державного нотаріуса або реєстрації приватної нотаріальної діяльності є свідоцтво, яке видає Мініюст України з Положенням про порядок видачі свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю³.

У здійсненні своїх повноважень нотаріуси та інші посадові особи, які вчиняють нотаріальні дії, є незалежними й 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, державної судової адміністрації та судової системи

Специфіка відправлення правосуддя породжує низку особливостей у взаємовідносинах органів виконавчої влади з судовою системою. Згідно зі ст. 129 Конституції України судді під час здійснення правосуддя незалежні й підкоряються лише закону. Додержуючися цього принципу, органи юстиції та держав-

¹ Див.: ЗПУ України. — 1994. — № 6. — Ст. 156.

² Див.: Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 1994. — № 6. — Ст. 55.

³ Див.: Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 1994. — № 6. — Ст. 52.

на судова адміністрація координують роботу з проведення судової реформи й створюють належні умови для функціонування й діяльності судів. При цьому названі органи не мають права втручатися в оперативну діяльність судів, нав'язувати свою думку з приводу законності й обґрунтованості рішень (вироків) суду.

Мін'юст України організовує виконання замовлення на підготовку спеціалістів апарату судів, подає Президентові України пропозиції щодо утворення та ліквідації судів загальної юрисдикції, призначає членів кваліфікаційних комісій суддів і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

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 й суддів вищих спеціалізованих судів.

Державна судова адміністрація України² є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Її основним завданням є забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції. Державна судова адміністрація України та її територіальні управління здійснюють організаційне й ресурсне забезпечення діяльності судової системи, створюють необхідні умови для підвищення кваліфікації суддів і працівників апаратів судів, організовують роботу з ведення судової статистики, діловодства та архіву, здійснюють заходи щодо забезпечення незалежності суддів, їх соціального захисту 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 розв'язуючи всі свої

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 25. — Ст. 146.

² Положення про Державну судову адміністрацію України затверджене Указом Президента України від 3 березня 2003 р. № 182/2003 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 10. — Ст. 432.

внутрішні питання. Тому основною рисою цих взаємовідносин є співробітництво.

Правове становище адвокатури, її завдання, права й обов'язки закріплено Законом України «Про адвокатуру» від 19 грудня 1992 р.¹. *Адвокатура є добровільним професійним громадським об'єднанням, покликаним сприяти захисту прав, свобод і представляти законні інтереси громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб, надавати їм іншу юридичну допомогу.*

Порядок утворення, діяльності, реорганізації та ліквідації адвокатських об'єднань, структуру, штати, функції, порядок витрачання коштів, права та обов'язки керівних органів, порядок їх обрання та інші питання, що належать до їх діяльності, регулюють Закон України «Про адвокатуру» та статут відповідного об'єднання.

Разом з тим, організуючий вплив на адвокатську діяльність справляють і органи юстиції. Відповідно до Положення про порядок реєстрації адвокатських об'єднань² Мін'юст України реєструє адвокатські колегії, фірми, контори та інші адвокатські об'єднання. Представники органів юстиції входять у кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури й беруть участь у визначенні рівня професійних знань осіб, які мають намір займатися адвокатською діяльністю, та у вирішенні питань про дисциплінарну відповідальність адвокатів. Комісії утворюються й діють згідно з Положенням, затвердженим Указом Президента України від 5 травня 1993 р.³. Представник Мін'юсту України входить до складу Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури, яка утворюється при Кабінеті Міністрів України й діє згідно з Положенням про неї⁴.

Мін'юст України забезпечує необхідне фінансування оплати праці адвокатів за рахунок держави в разі участі адвоката в кримінальній справі за призначенням і за звільнення громадян від оплати юридичної допомоги; узагальнює статистичну звітність про адвокатську діяльність; сприяє проведенню заходів щодо підвищення професійного рівня адвокатів.

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 9. — Ст. 62.

² Див.: ЗПУ України. — 1993. — № 10. — Ст. 198.

³ Див.: Право України. — 1994. — № 1–2. — С. 65.

⁴ Див.: Право України. — 1994. — № 1–2. — С. 69.

ЗМІСТ

Передмова	3
------------------------	----------

РОЗДІЛ I

Державне управління й адміністративне право	5
--	----------

Глава 1. Державне управління і виконавча влада	5
---	----------

§ 1. Управління як соціальне явище	5
--	---

§ 2. Державне управління та його особливості	8
--	---

§ 3. Принципи державного управління	12
---	----

§ 4. Сутність виконавчої влади	14
--------------------------------------	----

§ 5. Співвідношення виконавчої влади, державного управління та адміністративного права	16
--	----

§ 6. Державне управління в умовах проведення в Україні адміністративної реформи	20
---	----

Глава 2. Предмет, метод і система адміністративного права України	23
--	-----------

§ 1. Предмет адміністративного права	23
--	----

§ 2. Метод адміністративного права	27
--	----

§ 3. Принципи адміністративного права України	29
---	----

§ 4. Система адміністративного права	38
--	----

§ 5. Наука адміністративного права	39
--	----

Глава 3. Адміністративно-правові норми	42
---	-----------

§ 1. Поняття, особливості та види адміністративно-правових норм	42
---	----

§ 2. Джерела адміністративного права	45
--	----

§ 3. Систематизація адміністративного права	48
---	----

Глава 4. Адміністративно-правові відносини	50
---	-----------

§ 1. Поняття й основні риси адміністративно-правових відносин	50
---	----

§ 2. Види адміністративно-правових відносин	54
---	----

РОЗДІЛ II

Суб'єкти адміністративного права України	57
---	-----------

Глава 5. Громадяни	57
---------------------------------	-----------

§ 1. Основи адміністративно-правового статусу громадян	57
--	----

§ 2. Права й обов'язки громадян у сфері виконавчої влади	60
--	----

§ 3. Звернення громадян	61
-------------------------------	----

§ 4. Адміністративно-правовий статус іноземців і осіб без громадянства	67
--	----

Глава 6. Органи виконавчої влади	69
§ 1. Ознаки та правове становище органів виконавчої влади	69
§ 2. Види органів виконавчої влади	72
§ 3. Система органів виконавчої влади та принципи її побудови	76
§ 4. Повноваження Президента України у сфері виконавчої влади	79
§ 5. Правове становище Кабінету Міністрів України	81
§ 6. Центральні органи виконавчої влади	84
§ 7. Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим та інших суб'єктів	88
Глава 7. Органи місцевого самоврядування	92
Глава 8. Державні службовці	98
§ 1. Поняття, види та принципи державної служби	98
§ 2. Правове регулювання державної служби	100
§ 3. Посада й посадова особа	102
§ 4. Державні службовці, їх види	103
§ 5. Обов'язки та права державних службовців	104
§ 6. Проходження державної служби	107
§ 7. Відповідальність державних службовців	111
Глава 9. Підприємства й установи	112
§ 1. Поняття, види та правові засади діяльності підприємств і установ	112
§ 2. Правове становище адміністрації підприємств і установ ...	114
§ 3. Порядок утворення та припинення діяльності підприємств і установ	117
Глава 10. Об'єднання громадян	119
§ 1. Поняття й види об'єднань громадян	119
§ 2. Адміністративно-правовий статус об'єднань громадян	122
РОЗДІЛ III	
Функції, форми та методи державного управління	125
Глава 11. Функції державного управління	125
§ 1. Поняття функції державного управління	125
§ 2. Види функцій державного управління	126
Глава 12. Форми державного управління	132
§ 1. Поняття форм державного управління	132

§ 2. Види форм державного управління	134
§ 3. Правові акти державного управління	138
§ 4. Класифікація актів державного управління	143
§ 5. Дія актів державного управління	147
§ 6. Адміністративний договір	153
Глава 13. Адміністративно-правові методи	158
§ 1. Поняття адміністративно-правових методів	158
§ 2. Види адміністративно-правових методів	160
§ 3. Адміністративний примус, його види	163

РОЗДІЛ IV

Відповідальність за адміністративним правом

Глава 14. Адміністративна відповідальність	170
§ 1. Поняття й основні риси адміністративної відповідальності	170
§ 2. Законодавчі основи адміністративної відповідальності ...	171
§ 3. Адміністративне правопорушення, його склад	174
§ 4. Система та види адміністративних стягнень	182
§ 5. Загальні правила й строки притягнення до адміністративної відповідальності	187
§ 6. Адміністративна відповідальність юридичних осіб	192
Глава 15. Дисциплінарна відповідальність	196

РОЗДІЛ V

Адміністративно-процесуальна діяльність

Глава 16. Адміністративно-процесуальна діяльність	203
§ 1. Адміністративний процес: зміст і загальні риси	203
§ 2. Структура адміністративного процесу й характеристика провадження в окремих адміністративних справах	210
§ 3. Адміністративна юрисдикція: загальні риси, принципи	214
§ 4. Адміністративна юстиція: поняття й види	217
Глава 17. Провадження в справах про адміністративні правопорушення	220
§ 1. Завдання й порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення	220
§ 2. Засоби забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення	221
§ 3. Стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення	223

§ 4. Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення	233
РОЗДІЛ VI	
Законність і дисципліна в державному управлінні	237
Глава 18. Законність у сфері державного управління	237
§ 1. Поняття режиму законності й дисципліни в державному управлінні	237
§ 2. Способи забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні: загальна характеристика	239
Глава 19. Контроль і нагляд у державному управлінні	247
§ 1. Контроль з боку органів законодавчої влади	247
§ 2. Контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів	253
§ 3. Контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування	259
§ 4. Судовий контроль	261
§ 5. Прокурорський нагляд за законністю й дисципліною в державному управлінні	263
§ 6. Звернення громадян як спосіб забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні	266
§ 7. Громадський контроль	267
Глава 20. Адміністративно-правові режими	268
§ 1. Поняття й види адміністративно-правових режимів	268
§ 2. Поняття та види надзвичайних режимів	272
§ 3. Режим державної таємниці	280
РОЗДІЛ VII	
Основи адміністративно-правової організації управління економікою, соціально-культурною й адміністративно-політичною сферами	282
Глава 21. Організаційно-правові засади державного управління	282
§ 1. Адміністративно-правова організація й мета державного управління	282
§ 2. Правові засади організації державного управління	286
Глава 22. Галузеві, міжгалузеві та регіональні засади в управлінні	290
§ 1. Галузеве управління: його зміст	290
§ 2. Особливості міжгалузевого управління	292
§ 3. Особливості регіонального управління	297

РОЗДІЛ VIII

Управління економікою 299**Глава 23. Правові засади управління економікою 299**

- § 1. Зміст державного керівництва в сфері економіки 299
- § 2. Система центральних і місцевих органів управління в сфері економіки, їх компетенція 301
- § 3. Правове регулювання управління економікою 303
- § 4. Державний контроль і нагляд у сфері економіки 306

Глава 24. Управління державною та регіональною власністю 308

- § 1. Організаційно-правові засади управління власністю 308
- § 2. Система й правове становище органів управління власністю 310

Глава 25. Управління промисловістю 316

- § 1. Організаційно-правові засади управління промисловістю 316
- § 2. Система органів управління промисловістю 317
- § 3. Підприємства та їх об'єднання в промисловості. Правове становище їх адміністрації 320
- § 4. Місцеве самоврядування й промисловість 323
- § 5. Державний контроль і нагляд в управлінні промисловістю 324
- § 6. Адміністративна відповідальність за правопорушення в промисловості 326

Глава 26. Управління сільським господарством 327

- § 1. Організаційно-правові засади управління агропромисловим комплексом 327
- § 2. Система органів управління агропромисловим комплексом та їх компетенція 328
- § 3. Державний контроль у агропромисловому комплексі 332
- § 4. Адміністративна відповідальність за правопорушення в агропромисловому комплексі 336

Глава 27. Управління будівництвом і житлово-комунальним господарством 339

- § 1. Організаційно-правові засади управління будівництвом і житлово-комунальним господарством 339
- § 2. Система органів управління будівництвом і житлово-комунальним господарством 341
- § 3. Місцеве самоврядування, будівництво й житлово-комунальне господарство 343

§ 4. Державний контроль у будівництві та житлово-комунальному господарстві	344
§ 5. Адміністративна відповідальність за правопорушення в будівництві та житлово-комунальному господарстві	346
Глава 28. Управління комунікаціями	347
§ 1. Організаційно-правові засади управління комунікаціями ...	347
§ 2. Органи управління транспортом і шляховим господарством	348
§ 3. Управління залізничним транспортом	349
§ 4. Управління морським і річковим транспортом	351
§ 5. Управління автомобільним транспортом	354
§ 6. Управління цивільним повітряним транспортом	356
§ 7. Управління трубопровідним транспортом	358
§ 8. Управління шляховим господарством	359
Глава 29. Управління використанням і охороною природних ресурсів	362
§ 1. Організаційно-правові засади управління використанням і охороною природних ресурсів	362
§ 2. Органи управління використанням і охороною природних ресурсів	363
§ 3. Місцеве самоврядування й охорона природних ресурсів	366
§ 4. Державний контроль і нагляд у галузі використання й охорони природних ресурсів	367
§ 5. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі використання й охорони природних ресурсів	369
Глава 30. Управління торгівлею	371
§ 1. Організаційно-правові засади управління торгівлею	371
§ 2. Місцеве самоврядування й торгівля	375
§ 3. Державний контроль в управлінні торгівлею	376
§ 4. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі торгівлі	379
Глава 31. Управління фінансами	380
§ 1. Організаційно-правові засади управління фінансами	380
§ 2. Органи управління фінансами	381
§ 3. Фінансовий контроль	385
§ 4. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі фінансів	390
Глава 32. Управління зовнішньоекономічною діяльністю	392
§ 1. Організаційно-правові засади управління зовнішньоекономічною діяльністю	392

§ 2. Органи управління зовнішньоекономічною діяльністю	393
Глава 33. Управління митною справою	398
§ 1. Організаційно-правові засади управління митною справою	398
§ 2. Органи управління митною справою	403
§ 3. Митний контроль	406
§ 4. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил	408

РОЗДІЛ ІХ

Управління соціально-культурним будівництвом

409

Глава 34. Управління освітою	409
§ 1. Організаційно-правові засади й система освіти	409
§ 2. Система й повноваження органів управління освітою	411
§ 3. Компетенція місцевих органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в галузі освіти	414
§ 4. Управління освітніми закладами	416
§ 5. Державний контроль за діяльністю освітніх закладів	419
Глава 35. Управління наукою	420
§ 1. Організація державного управління наукою	420
§ 2. Органи управління наукою	422
§ 3. Наукові заклади й наукові товариства	424
Глава 36. Управління охороною здоров'я населення	428
§ 1. Організаційно-правові засади управління охороною здоров'я населення	428
§ 2. Система органів управління охороною здоров'я населення	429
§ 3. Міське самоврядування й охорона здоров'я населення	431
§ 4. Правове становище установ охорони здоров'я населення	432
§ 5. Санітарно-епідеміологічний нагляд	433
Глава 37. Управління культурою	436
§ 1. Організаційно-правові засади управління культурою	436
§ 2. Органи управління культурою	437
§ 3. Правове регулювання діяльності закладів і установ культури	446
§ 4. Міське самоврядування й культура	450

Глава 38. Управління фізичною культурою, спортом і туризмом	452
§ 1. Організаційно-правові засади управління фізичною культурою, спортом і туризмом	452
§ 2. Система й правове становище органів управління фізичною культурою, спортом та туризмом	453
§ 3. Спортивні товариства й спілки	455
§ 4. Місцеве самоврядування й фізична культура, спорт і туризм	457
Глава 39. Державна політика у справах сім'ї та молоді	459
§ 1. Засади й принципи державної молодіжної політики	459
§ 2. Організаційно-правове забезпечення реалізації молодіжної політики	460
Глава 40. Управління в сфері соціального захисту населення ..	463
§ 1. Організаційно-правові засади управління соціальним захистом населення	463
§ 2. Система органів соціального захисту населення	464
§ 3. Місцеве самоврядування й соціальний захист населення	466
РОЗДІЛ X	
Управління адміністративно-політичною діяльністю	468
Глава 41. Управління обороною	468
§ 1. Організаційно-правові засади управління обороною	468
§ 2. Збройні Сили України, їх види	472
§ 3. Комплектування Збройних Сил України	474
§ 4. Військова служба	477
§ 5. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про загальний військовий обов'язок і військову службу	478
Глава 42. Управління національною безпекою	480
§ 1. Організаційно-правові засади управління національною безпекою	480
§ 2. Державний кордон та його охорона	486
Глава 43. Управління внутрішніми справами	489
§ 1. Організаційно-правові засади управління внутрішніми справами	489
§ 2. Служба в органах внутрішніх справ	493
§ 3. Міліція	494

§ 4. Громадські формування з охорони громадського порядку й державного кордону	498
§ 5. Державний нагляд за безпекою дорожнього руху	500
§ 6. Внутрішні війська	502
§ 7. Дозвільна система	504
Глава 44. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки в надзвичайних ситуаціях	508
§ 1. Поняття та види надзвичайних ситуацій. Правові основи забезпечення безпеки в надзвичайних ситуаціях	508
§ 2. Державна система запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій	510
§ 3. Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та сфера його управління	513
Глава 45. Управління закордонними справами	516
§ 1. Організаційно-правові засади управління закордонними справами	516
§ 2. Міністерство закордонних справ України та його органи за кордоном	518
§ 3. Адміністративно-правове регулювання в'їзду в Україну й виїзду з України	523
Глава 46. Управління юстицією	526
§ 1. Організаційно-правові засади управління юстицією	526
§ 2. Реєстрація актів цивільного стану	529
§ 3. Організація нотаріальної служби	530
§ 4. Взаємовідносини органів юстиції, державної судової адміністрації та судової системи	532
§ 5. Органи юстиції та адвокатура	533

Навчальне видання

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Підручник

За редакцією професора Ю. П. Битяка

Шеф-редактор
КОВАЛЬСЬКИЙ В. С., кандидат юридичних наук

Юрінком Інтер — редакція наукової та навчальної літератури

Редактор *Н. П. Пророченко*
Комп'ютерний набір *Л. М. Сисоєва*
Комп'ютерна верстка *О. М. Коваленко*
Художнє оформлення *М. П. Черненко*

Підписано до друку 25.09.2006. Формат 84x108/32. Друк офсетний.

Папір офсетний № 1. Гарн. Petersburg.

Умовн. друк. арк. 28,56. Обл.-вид. арк. 27,7.

Наклад 5000 прим. Зам. № . Ціна договірна.

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром СП «Юрінком Інтер»

(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції —
серія ДК № 19 від 20.03.2000.)

З питань придбання літератури звертатися до видавництва «Юрінком Інтер»
за адресою: 04209, Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 31-6; тел. 411-64-03