

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

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Підручник

За загальною
редакцією професора *Ю. П. Битяка*,
професора *В. М. Гаращука* та доцента *В. В. Зуй*

Харків
«Право»
2010

*Затверджено Міністерством освіти і науки України
(протокол № 1/11-7228 від 03.08.10 р.)*

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

Рецензенти:

О. В. Петришин, академік Національної академії правових наук України,
доктор юридичних наук, професор;

А. Т. Комзюк, проректор з наукової роботи Харківського національного
університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор;

А. О. Селіванов, академік Національної академії правових наук України,
доктор юридичних наук, професор

Колектив авторів:

Ю. П. Битяк — глави 1, 2 (§ 5), 8, 14 (§ 4, 5), 37; **В. М. Гарашук** — глави 7, 19, 20, 23, 31; **В. В. Богуцький** — глави 4, 21, 40; **І. В. Бойко** — глава 35; **О. Т. Зима** — глави 14 (§ 6), 26; **В. В. Зуй** — глави 6 (§ 4–7), 14 (§ 1–3), 34, 41; **Л. П. Коваленко** — глави 2 (§ 3), 5, 15, 22, 36; **І. М. Компанієць** — глави 25, 42; **Д. В. Лученко** — глави 12, 24; **В. В. Мартиновський** — алфавітно-предметний покажчик; **Н. П. Матюхіна** — глави 6 (§ 1–3), 11, 39 (§ 6, 7); **В. Я. Настюк** — глава 38; **Н. Б. Писаренко** — глави 2 (§ 1, 2, 4), 3, 18; **М. М. Тищенко** — глави 10, 16, 17, 27, 33; **О. Г. Фролова** — глава 39 (§ 1–5); **О. Б. Червякова** — глави 9, 28, 43; **М. Г. Шульга** — глави 13, 29, 30, 32

А 31 **Адміністративне право** : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. — Х. : Право, 2010. — 624 с.

ISBN 978-966-458-195-7

У підручнику на основі досягнень адміністративно-правової науки, сучасного адміністративного законодавства України і практики його застосування визначено 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 (4 УКР) 301

© Битяк Ю. П., Гарашук В. М.,
Богуцький В. В. та ін., 2010

© «Право», 2010

ISBN 978-966-458-195-7

Передмова

В Україні тривають процеси пошуку оптимальної політико-правової моделі розбудови державності, яка б відповідала загально визнаній системі цінностей, сприяла становленню громадянського суспільства. Зміна соціально-політичних пріоритетів обумовлює появу нових форм взаємодії права, державної влади і громадянина, вимагає вдосконалення механізмів реалізації системи публічних потреб та інтересів. Серед основних напрямків конституційно-правового реформування слід назвати пошук шляхів більш ефективного функціонування виконавчої влади, вдосконалення системи і структури органів виконавчої влади, законодавчого закріплення їх повноважень.

У цій справі важливе місце посідає адміністративне право, яке регулює суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління в процесі здійснення виконавчої і розпорядної діяльності органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. З погляду на наведене для підготовки майбутніх юристів основоположне значення має вивчення курсу адміністративного права, адже цей курс входить до циклу фундаментальних навчальних дисциплін у програмі юридичної освіти.

Вивчення курсу адміністративного права набуває особливого значення і у зв'язку із закріпленням у Конституції України світових та європейських стандартів щодо прав і свобод людини і громадянина. У підручнику, що пропонується читачеві, на це неодноразово звертається увага. На доктринальному рівні тією чи іншою мірою в підручнику розглянуто і питання, пов'язані зі здійсненням адміністративної реформи, запровадженням адміністративного судочинства, оскільки вони мають важливе значення для формування професійної культури сучасного юриста.

У підручнику викладено повний курс адміністративного права, висвітлено порядок здійснення державного управління, його форми та методи, надано тлумачення адміністративно-правових норм, прокоментовано практику правозастосовної діяльності.

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

щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р.

За своєю структурою підручник складається із Загальної та Особливої частин.

Загальна частина містить основні положення щодо державного управління і адміністративного права, їх співвідношення, суб'єктів адміністративного права України, адміністративної 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 у минулому столітті і зробив вагомий внесок у становлення та розвиток наукової і педагогічної школи — зокрема, докторів юридичних наук, професорів О. М. Якуби та Р. С. Павловського, імена яких з повагою згадуватимуть не тільки нинішні, а й майбутні покоління викладачів і студентів. Колектив кафедри сприяє розвитку юридичної науки і освіти, вдосконаленню теорії адміністративного права та адміністративного законодавства, практики його застосування.

Авторський колектив вдячний рецензентам — доктору юридичних наук, професору, академіку Національної академії правових наук України, віце-президенту Національної академії правових наук України О. В. Петришину, доктору юридичних наук, професору, проректору з наукової роботи Харківського національного університету внутрішніх справ А. Т. Комзюку та доктору юридичних наук, професору, члену-кореспонденту Національної академії правових наук України, постійному представнику Верховної Ради України у Конституційному Суді України А. О. Селіванову за цінні поради і зауваження, висловлені під час підготовки підручника до видання.

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ I

Державне управління і адміністративне право

Глава 1

Державне управління і виконавча влада

§ 1. Управління як соціальне явище

Управління є особливою соціальною функцією та необхідною умовою розвитку суспільства як самодостатньої системи і здійснюється у відповідних державних чи недержавних формах шляхом організаційної діяльності спеціально створюваних для цього органів.

Управління — це діяльність людей — суб'єктів управління, яка може бути охарактеризована як цілеспрямована сукупність дій, що забезпечують погодження і координацію спільної праці з метою досягнення суспільно значущих цілей та вирішення поставлених завдань.

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

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

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

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

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

Основними елементами управління є суб'єкт та об'єкт (який діє на засадах самоорганізації), що взаємодіють на різних щаблях ієрархії через управляючий (керуючий) вплив суб'єкта на об'єкт.

Разом з тим доцільно підкреслити, що в межах соціального управління за певних обставин суб'єкт управлінської діяльності може стати об'єктом управління з боку іншого учасника (суб'єкта) управлінських відносин, а об'єкт управління — виконувати функції суб'єкта відносно іншого учасника (об'єкта) управлінських відносин. Так, голова обласної державної адміністрації є суб'єктом управління відносно голови районної державної адміністрації і об'єктом управління відносно Президента України як глави держави.

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

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

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

– своїм головним призначенням має впорядкування 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 та 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 та організації суспільних зв'язків. У широкому розумінні, як уже зазначалося, управлінські завдання та функції реалізують всі державні органи, незалежно від їх призначення, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян. У зв'язку з цим соціальне управління прийнято поділяти на *громадське*, що здійснюється об'єднаннями громадян, іншими недержавними організаціями, *муніципальне* (регіональне), яке здійснюється органами місцевого самоврядування, та *державне*, під яким розуміється специфічний вид державної діяльності — виконавча та розпорядча діяльність, функціонування якої пов'язане з самостійною гілкою державної влади — виконавчою та формуванням особливої правової галузі — **адміністративного права**.

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

У системі соціального управління особливе місце посідає місцеве самоврядування (його ще називають муніципальним управлінням), яке є правом територіальної громади — жителів села (декількох сіл), селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи), сільських, селищних міських голів.

Функції регіонального управління покладаються на обласні, районні, міські — міст Києва та Севастополя державні адміністрації (районні адміністрації цих міст), а також обласні, районні ради, Київську та

Севастопольську міські ради, районні ради в цих містах та їх виконавчі органи.

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

■ § 2. Державне управління, його зміст та мета

У вітчизняній і зарубіжній юридичній літературі немає загально-визнаного поняття державного управління, що пов'язано з різними підходами до вирішення цього важливого питання. Державне управління тлумачиться з точки зору змісту, сутності, форм, яких воно набуває і в яких функціонує, відмежування від інших видів державної діяльності (законодавчої, судової). Представники загальносоціологічних наукових напрямів при дослідженні проблем управління виходять з його реального змісту як специфічного виду суспільної діяльності, спрямованої на систематичне здійснення певного впливу людей на суспільну систему в цілому або її окремі ланки, на підставі пізнання і використання притаманних системі об'єктивних закономірностей і тенденцій, з метою забезпечення її функціонування і досягнення поставлених цілей.

В адміністративно-правовій науці найбільш поширеним є поняття **державного управління** як *самостійного виду державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом*. Незважаючи на деякі відмінності, всі дослідники підкреслюють організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер управлінської діяльності, спрямований на виконання завдань і функцій держави.

Особливості сучасного державного управління, його еволюція пов'язані з процесами зміни соціально-економічної та політичної систем. Значення держави і управління з її боку економікою, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами в сучасних умовах не тільки не послаблюються, а й посилюються, про що свідчить

інтенсивна правотворча діяльність, спрямована на регулювання відносин у цих сферах. Конституція України також надає державі можливості активно впливати на економічні, соціальні, культурні, політико-адміністративні процеси. Ця діяльність має оцінюватися за результатами функціонування управлінської системи, змінами в методах управління, його характері.

Зміни в соціально-економічній системі і державному ладі, перехід до ринкових відносин, місцевого самоврядування зумовили 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 центральних і місцевих державних органів на основі принципу «влада — підкорення». Відбувається процес розроблення заходів, спрямованих на стимулювання самостійності в діяльності підприємств і установ, пошук напрямків заохочення такої діяльності, шляхів її державного регулювання. 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 в окремих галузях.

У деяких випадках управління пов'язане з безпосереднім розпорядництвом, має «командний характер», ґрунтується на імперативних приписах, заборонах, що обмежують самостійність. Проте воно може і все більше здійснюється у формі нормативного регулювання, використання дозволів і рекомендацій, надання допомоги, сприяння і координації. Застосування лише жорстких варіантів управління суспільними процесами суперечить заданій моделі розвитку суспільства, та й сама система вже не «дозволяє» державі втручатися в усі питання управління і практичної діяльності. Державне управління охоплює всі галузі та сфери життєдіяльності суспільства. Разом з тим принципово змінюються шляхи впливу на здійснювані процеси. Превалюючого значення набуває функція державного регулювання, оскільки законодавство поширюється на всі галузі та сфери і є прерогативою держави. Однак законодавче регулювання само визначальною мірою залежить від того, державними, муніципальними чи недержавними є ті або інші об'єкти і які структури здійснюють управління галуззю, сферою, об'єктом. Від цього залежить і рівень державного впливу на вирішення питань управління і діяльності. Але в основі того, що відбувається, все ж таки лежать особливості і значення галузей та сфер, а також про-

цеси приватизації, зміни форм власності, ціноутворюючої політики, розвитку зовнішньоекономічної діяльності та ін., які впливають на відповідні галузі та сфери.

Об'єкти, що не є державними, перебувають в управлінні недержавних структур, а тому діють на засадах внутрішнього самоуправління. До них належать недержавні підприємства, установи і організації, а держава лише встановлює відповідну межу їх діяльності, яка не повинна здійснюватися на шкоду суспільству. Це стосується, як правило, порядку створення, реорганізації, ліквідації юридичних осіб, сплати податків та виконання загальнообов'язкових правил.

Інший підхід застосовується у випадках, коли об'єкти перебувають у спільному управлінні державних і недержавних органів. Так, органам місцевого самоврядування можуть передаватися об'єкти, що перебувають у державній власності, а відповідно й управління ними, а державні органи контролюють використання коштів та об'єктів, які їм підпорядковані. 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 у сфері освіти та ін.).

У випадках, коли об'єкти перебувають у власності держави, управління ними безпосередньо здійснюють державні органи, і методи управління визначаються саме цим, незважаючи на те, що держава надає їм окремим можливості щодо самоуправління.

Слід звернути увагу й на те, що незалежно від форми власності, на якій засновано об'єкт і здійснюється його діяльність, 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, в разі додержання цим об'єктом таких правил. Особливості державного управління полягають також у тих функціях, на виконання яких воно спрямоване.

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, яка має своїм основним призначенням здійснення виконавчої

влади. Державний характер такого управління полягає в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. Для його здійснення створюються спеціальні органи (встановлюються посади), що діють у рамках законів та в межах визначених для них повноважень.

Виконавча діяльність є основним призначенням державного управління і становить першу, найбільш важливу його сторону. Разом з тим для безпосереднього управління економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю характерною є розпорядча діяльність, яка являє собою другу сторону державного управління. Виконавча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади виявляється у відносинах влади і підпорядкування, координації, регулювання, наданні суб'єктам, що її здійснюють, юридично-владних повноважень.

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

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

Змістом державного управління є комплекс функцій, які називаються функціями управління. Через їх реалізацію суб'єкти виконавчої влади здійснюють управлінські процеси, досягають поставленої мети. Функція управління пов'язує в одне ціле запланований результат, практичну діяльність щодо виконання намічених завдань та одержаний результат. Запланований результат може бути досягнутий лише у разі, коли правильно, з урахуванням реальних можливостей (забезпечення матеріально-фінансовими, людськими ресурсами (фахівцями), об'єктивною інформацією, законодавчими, нормативно-правовими засадами тощо) встановлюються управлінські завдання. Функції дер-

жавного управління є відносно самостійними елементами державної виконавчої діяльності, що здійснюється на основі закону чи іншого нормативно-правового акта спеціальною системою органів виконавчої влади притаманними їм методами. Своєю метою функції управління мають виконання завдань держави та суспільства шляхом владно-організуючої діяльності в різних процесуальних формах.

Головною метою державного управління є створення найбільш сприятливих умов для функціонування виконавчої влади, що відповідає інтересам громадян, суспільства та держави. В рамках головної мети досягаються інші, більш конкретні цілі, сутність яких зводиться до встановлення принципів і форм, юридичного закріплення змісту управлінської діяльності. Сюди включаються: вирішення питань стосовно системи і структури органів управління залежно від їх функціонального призначення; розмежування між ними компетенції; встановлення їх завдань, повноважень, прав та обов'язків; урегулювання правових форм взаємодії вищих і нижчих ланок адміністративної системи; обрання оптимальних методів управлінської діяльності та форм їх реалізації. Єдність цілей, що стоять перед органами виконавчої влади, досягається за допомогою правових норм, єдиної правової природи органів управління та характеру виконуваних ними функцій.

Конструкція систем органів, що здійснюють державне управління, значною мірою залежить і від сфери, де здійснюється управління. Децентралізація управління в соціальній, культурній і адміністративно-політичній сферах менша, ніж в економіці. Але при значній різноманітності структурних підрозділів суб'єктів виконавчої влади (головні управління, управління, департаменти, відділи, сектори, центри, ради, секретаріати та ін.) управлінські зв'язки зводяться до відносин загального, безпосереднього, прямого та оперативного підпорядкування.

Загальне підпорядкування виражається в тому, що повноваження вищого органу не зосереджено на конкретних питаннях керівництва підпорядкованими йому об'єктами. Загальне керівництво здійснюється 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 та промисловим підприємством при здійсненні господарської діяльності.

Безпосереднє підпорядкування зумовлене значними організаційними та правовими зв'язками, відсутністю проміжних ланок, вирішен-

ням кадрових питань, питань дисциплінарної відповідальності, скасуванням актів чи їх зміною. При безпосередньому підпорядкуванні об'єкт перебуває у віданні суб'єкта управління.

Пряме підпорядкування означає відносини між керівником і підлеглим, вищим і нижчим органами. Таке підпорядкування тісно пов'язане з безпосереднім і впливає з нього.

Оперативне підпорядкування вказує на юридичну залежність одного суб'єкта від іншого тільки з конкретних питань і непідпорядкованість йому в інших формах. При виконанні обов'язків з охорони громадського порядку і громадської безпеки службовці органів внутрішніх справ, які не входять до складу міліції, відповідно до приписів Закону України «Про міліцію» перебувають в оперативному підпорядкуванні міліції, користуються всіма відповідними перевагами та несуть обов'язки працівників міліції.

У сфері державного управління зберігаються і відносини подвійного підпорядкування. Сутність його полягає в тому, що стосовно цього органу (як правило, нижчого) два органи (вищі) мають вирішальні повноваження з якихось питань. Подвійне підпорядкування суб'єкта управління по вертикалі і горизонталі ґрунтується на розмежуванні предметів і повноважень спільного відання. При цьому орган даного рівня і вищий орган мають з відповідних питань юридично-владні повноваження щодо конкретного суб'єкта, наприклад, обласна державна адміністрація в особі її голови і Міністерство юстиції України щодо обласного управління юстиції.

Проте головне призначення органів виконавчої влади (управління) — це здійснення в інтересах галузі чи сфери, її підприємств, установ і організацій функцій координації та регулювання діяльності. Відповідно до цих вимог мають формуватися системи управління.

§ 3. Адміністративно-правова організація та правові засади державного управління

Отже, сутність державного управління полягає у виконанні законів та інших правових актів органів державної влади, здійсненні безпосереднього керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Зважаючи на це, **адміністративно-**

правова організація управління — це виконавча і розпорядча діяльність системи суб'єктів щодо прогнозування і координації функціонування різних ланок цієї системи, обліку і контролю за розпорядженням матеріальними та фінансовими ресурсами, кадрової роботи, застосування моральних і матеріальних стимулів, заходів дисциплінарного і адміністративного впливу.

Основними формами виконавчої та розпорядчої діяльності є: а) проведення матеріально-технічних і організаційних дій, що впливають із призначення того чи іншого органу; б) укладання адміністративних та цивільно-правових угод, що стосуються управлінських чи майнових інтересів конкретного органу; в) видання в межах компетенції актів управління; г) здійснення заходів заохочення; р) застосування на основі закону примусових заходів в адміністративному порядку тощо.

Сучасна система управління базується, з одного боку, на вдосконаленні та зміцненні зв'язків у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності між органами виконавчої влади різних ланок, а з другого — 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 і господарську діяльність, оскільки їх основне призначення — регулювання і координація діяльності у відповідних галузях. З цих позицій державні підприємства і установи, незважаючи на збереження своєї відомчої належності, зміцнили свої позиції як суб'єкти цивільно-правових відносин і ринку. Їх вже не можна розглядати як організаційні ланки єдиної системи управління відповідною галуззю.

Децентралізація управління спирається лише на роздержавлення, зміну форм власності і відповідно на диференціацію за формами на приватну, органів місцевого самоврядування, колективну, державну. Управління недержавними підприємствами зосередили у своїх руках власники або уповноважені ними особи. Ступінь державного управління підприємствами системи місцевого самоврядування також значно скоротилась, оскільки вони виведені із підпорядкованості державних органів при збереженні відомчої належності.

Таким чином, організація управління охоплює не тільки державне, а й недержавне управління в межах, що регулюються нормами адміністративного права. Елементами організації управління є: а) органи виконавчої влади; б) органи, що входять в організаційний механізм

здійснення виконавчої влади (органи державного управління), але прямо не належать до органів виконавчої влади; в) норми адміністративного права, за допомогою яких встановлюються статус усіх ланок управління, їх службовців, межі взаємовідносин, правова відповідальність суб'єктів.

Регламентация організації державного управління повинна враховувати особливості функцій і завдань, для виконання і здійснення яких вона має бути пристосована. У зв'язку з цим важко уявити єдиний нормативно-правовий акт, яким у повному обсязі було б врегульовано всі питання управління в економіці, соціально-культурній сфері та адміністративно-політичній діяльності. Проблеми підготовки такого єдиного закону (кодексу, основ законодавства та ін.) неодноразово обговорювалися в спеціальній літературі, на науково-практичних конференціях, семінарах. Але очевидним є те, що законодавство у сфері організації державного управління мусить регулювати різноманітні відносини, що мають загальний, галузевий, міжгалузевий характер, територіальний аспект та ін., а тому прийняття такого акта є нереальним, що, однак, не означає відмови від кодифікації та систематизації законодавства в галузі державного управління.

Масив правових актів, що діють у сфері державного управління, прийнятих останніми роками, є значним, але про повну і якісну регламентацію діяльності у цій сфері говорити ще рано, оскільки багато правовідносин поки що залишаються за межами правового регулювання.

Вирішальним кроком у встановленні засад здійснення державного управління стала Конституція України, яка визначила систему і загальні повноваження органів виконавчої влади, порядок їх утворення і реорганізації, а також у загальному вигляді закріпила структуру економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності. Важливим для врегулювання управлінських відносин є прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Ще до прийняття Основного Закону управлінська 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 та Господарський кодекси України, закони України «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» та ін. Значної законодавчої регламентації

азнали всі галузі адміністративно-політичної діяльності (оборона, національна безпека, управління в галузі закордонних справ, управління у галузі 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 і обговорення, наприклад, закони «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України», «Про нормативно-правові акти» та ін.

Важливу групу актів, що регулюють управлінську діяльність, складають акти Президента України — укази і розпорядження, які видаються на основі та на виконання Конституції і законів України (ч. 3 ст. 106 Конституції). Акти Президента — глави держави видаються з метою врегулювання суспільних відносин з питань, які Конституцією та законами України віднесені до його компетенції або з якихось причин не врегульовані законами. Тому правові акти Президента України не завжди є прямим наслідком прийнятих законів, їх конкретизацією і розвитком, що характерно для нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Значну кількість актів Президента України присвячено питанням організації управління, статусу органів управління, різних ланок їх системи. Наприклад, Указом Президента України від 10 червня 1997 р. затверджено порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів і вступу їх в силу¹ та ін.

Деякі питання організації та діяльності в галузях і сферах управління вирішуються за допомогою правових актів органів виконавчої влади. Значна їх кількість видається Кабінетом Міністрів України, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1999 р. «Про примірний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Севастопольської міських, районної, державної адміністрації»² та ін.

Правові акти у сфері державного управління можуть мати загальний і спеціалізований характер. Закон України «Про звернення громадян» є загальним актом, оскільки його дія поширюється на відповідні відносини незалежно від сфери або галузі управління, а Закон України «Про Службу безпеки України» — спеціалізованим, тому що він закріплює засади забезпечення безпеки. Такий самий характер можуть мати і акти Президента України та Кабінету Міністрів України.

¹ Офіц. вісн. України. – 1997. – № 24. – Ст. 11.

² Там само. – 1999. – № 25. – Ст. 1173.

Організація управління забезпечується також нормативно-правовими приписами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Але у деяких випадках така практика може бути не завжди достатньо обґрунтованою, визначена відомчими інтересами.

Місцеві державні адміністрації видають правові акти з метою як комплексної регламентації окремих напрямків діяльності на відповідній території і внутрішньої організації, так і встановлення статусу структурних підрозділів у відповідних положеннях, вирішення конкретних питань. З питань, делегованих місцевими органами державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, останні також можуть приймати акти, що регулюють управлінські відносини.

■ § 4. Принципи державного управління

Державне управління здійснюється відповідно до принципів (засад), закріплених Конституцією України. В сучасній юридичній літературі система принципів державного управління, як правило, не розглядається. Проте слід відмітити, що будь-яка діяльність, а тим більш управлінська, має відповідну основу. Конституція України дає можливість віднести до принципів державного управління такі: відповідальності органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною і державою; верховенства права; законності; участі громадян та їх об'єднань в управлінні; рівноправності громадян в управлінні; гласності.

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

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

Принцип верховенства права в Україні закріплено в ст. 8 Конституції. Відповідно до нього Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Принцип верховенства права не тільки означає найвищу юридичну силу, а й показує перевагу права над державою, її органами.

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

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

Громадяни користуються *рівним правом* доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Вони мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними чи іншими ознаками. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Обмеження на участь у державному управлінні встановлюються виключно законом (засуджені до покарання у виді позбавлення волі, недієздатні).

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

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

Стаття 32 Конституції України 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.

§ 5. Сутність виконавчої влади

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

Сутність виконавчої влади зводиться до такого.

1. Виконавча влада є відносно самостійною гілкою (формою, видом) єдиної державної влади в Україні — атрибутом державно-владного

механізму, побудованого на засадах поділу влади, і здійснюється поряд із законодавчою і судовою, тісно з ними взаємодіючи.

2. Виконавча влада є самостійною лише у зв'язку з практичною реалізацією Конституції, законів України в загальнодержавному та функціонально-компетенційному масштабах. На неї покладається найбільша частина 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, праві і можливостях підпорядковувати собі волю інших.

4. Виконавча влада здійснюється на засадах поділу державної влади на гілки не на всіх рівнях, а тільки 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 міст 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 остання 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, наділеними виконавчою компетенцією, що не властиве органам законодавчої та судової влади. Через систему цих органів — виконавчої влади — здійснюються державне управління, виконавча та розпорядча діяльність.

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

Виконавча влада не ототожнюється з державним управлінням, котре характеризується як вид державно-владної діяльності. Питання про їх співвідношення постає у зв'язку з тим, що державне управління розглядається як виконавчо-розпорядча діяльність, що здійснюється системою органів виконавчої влади. Слід також відмітити, що зараз із практики державного будівництва нормотворчої діяльності (змісту

нормативно-правових актів) практично зник термін «виконавчо-розпорядча діяльність».

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

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

Виконавча влада одержує реальний характер у діяльності відповідних ланок державних органів та їх апарату, що дістали назву органів виконавчої влади, але, як і раніш, продовжують здійснювати управлінську діяльність і по суті виступають органами державного управління. Елементами державного управління є виконавча та розпорядча діяльність, спрямована на реалізацію владних повноважень суб'єктів виконавчої влади. Відповідно всі суб'єкти виконавчої влади є ланками системи державного управління.

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

Виконавча влада в Україні, відомою мірою в її державно-управлінському розумінні, відходить від функцій безпосереднього управління, характерних для переважної більшості держав з суворою централізованою системою управління та пануванням державної форми власності. Відбуваються процеси, що свідчать про зменшення функцій державного управління деякими сферами життя, особливо економікою. На цій підставі виявляються тенденції до становлення системи державного регулювання, коли безпосереднє втручання апарату управління в діяльність об'єктів зменшується, а управлінський

вплив пов'язується із самостійністю тих чи інших структур. Про це свідчить курс на забезпечення реальної оперативної та господарської самостійності на регіональному та місцевому рівнях підприємств і установ. Увагу зосереджено на виробленні економічної політики, розвитку економіки, стимулюванні підприємництва, роздержавленні майна та ін. Це аж ніяк не принижує ролі виконавчої влади в державному управлінні, тим більш, що між державним управлінням та державним регулюванням принципова відмінність відсутня, оскільки мета їх одна. Управляючи, органи виконавчої влади здійснюють регулювання, а регулюючи — управління. Відмінність полягає у ступені впливу керуючого на керованого та рівні підлеглості або відсутності підлеглості.

Державно-управлінська діяльність завжди була і буде необхідною, але її форми і методи диктуються умовами суспільного життя. З одного боку, проводиться лінія на зменшення прямого управлінського впливу на деякі сторони суспільного життя, а з другого — держава все більше і 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 тощо). У деяких галузях державного управління загальний обсяг «прямого управлінського впливу» не зменшується, а посилюється (національна безпека, оборона, внутрішні справи, митна справа та ін.). Тобто процеси децентралізації і деконцентрації владних повноважень у певних галузях державного управління (економіка, місцеве господарство всіх напрямків, інфраструктура, сільське господарство, культура, наука, соціальне забезпечення, охорона здоров'я тощо) доповнюються централізацією управлінських функцій у деяких галузях (адміністративно-політична діяльність). На цих засадах і функціонує система виконавчої влади, створено її органи та визначено повноваження.

Таким чином, систему виконавчої влади становлять 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

¹ Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18. – Ст. 774.

влади, оскільки воно здійснюється не тільки органами, що входять до системи виконавчої влади, а й іншими, які не є органами виконавчої влади (адміністрація державних підприємств та установ, керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств, органи міністерств та відомств на місцях та ін.).

Тісні взаємозв'язки виконавчої влади та державного управління як різновиду соціального управління поєднує в одне ціле і таке явище, як адміністративне право, оскільки його формування як самостійної галузі права традиційно пов'язується з державним управлінням. Адміністративне право виступає необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами в суспільстві. Межі адміністративно-правового регулювання пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади, охоплюють суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у цій сфері державної діяльності з керівництва економікою, соціальною сферою і культурою, адміністративною діяльністю. В деяких випадках адміністративно-правове регулювання поширюється на внутрішньоорганізаційну діяльність інших державних органів та зовнішньоорганізаційні відносини органів виконавчої влади з громадянами, недержавними формуваннями (громадськими організаціями, партіями).

При здійсненні виконавчої влади відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів, за допомогою яких держава активно впливає на суспільні процеси. Адміністративне право органічно пов'язане з виконавчою владою як важливий інструмент її реалізації та галузь права, що створює правові засади її функціонування. Через відносини з органами державного управління (їх посадовими особами) громадяни мають можливість дійсно 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 та органи місцевого самоврядування. Адміністративно-правові норми застосовуються при реалізації делегованих державою відповідним суб'єктам повноважень та у внутрішньоорганізаційній діяльності не тільки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а й усіх державних органів, адміністрації державних підприємств, установ і організацій. Ефективність управлінської діяльності якраз і створює необ-

хідні умови для належної реалізації та захисту прав і свобод громадян, забезпечує виконання покладених на них обов'язків.

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

Зараз у системі адміністративно-правового регулювання основне місце належить: охороні та забезпеченню прав і свобод громадян; розробленню та реалізації загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та 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 і ефективному втіленню в життя правових та організаційних засад господарювання (забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності, стимулювання підприємництва, захист прав власника, охорона прав споживачів, недопущення недобросовісної конкуренції та ін.); регулюванню функціонування в межах закону об'єктів недержавної власності; здійсненню заходів щодо зміцнення законності і порядку, забезпечення судового механізму захисту прав та свобод людини і громадянина.

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

Запитання для самоконтролю

1. Що таке управління і які основні його види ви знаєте?
2. Надайте визначення соціальному управлінню та наведіть його основні ознаки.
3. Яке визначення поняття «державне управління» існує в адміністративно-правовій науці? Зміст державного управління.
4. Які основні елементи та характерні риси державного управління ви можете навести? У чому полягає його мета?
5. У чому виявляється адміністративно-правова організація державного управління?
6. Що складає правові засади державного управління?
7. Які принципи державного управління закріплено в Конституції України?
8. У чому виявляється сутність державного управління?
9. Яким чином співвідносяться виконавча влада, державне управління та адміністративне право?

Глава 2

Предмет, метод і система адміністративного права

§ 1. Предмет адміністративного права

Предмет і метод правового регулювання слугують найвагомішими підставами для поділу системи права на галузі. Кожна галузь права об'єднує правові норми, які регулюють якісно визначений вид суспільних відносин.

Для визначення кола відносин, що потребують адміністративно-правового врегулювання, слід виходити з такого.

1. Державне управління здійснюється з метою «впорядкування» різноманітних процесів, що відбуваються в суспільстві, відповідно до правил, закріплених у нормативно-правових актах. У свою чергу призначенням виконавчої влади є виконання законів та інших правових актів. Отже, державне управління є формою зовнішнього вияву виконавчої влади. Однак за змістом таке управління не збігається 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, *норми адміністративного права регулюють відносини, що виникають у процесі як реалізації виконавчої влади, так і здійснення державного управління за межами цієї гілки влади.*

2. В Україні управлінські функції здійснюють не тільки державні органи. Так, у ч. 3 ст. 143 Конституції встановлено, що органам місцевого самоврядування законом можуть делегуватися повноваження органів виконавчої влади. Зазначене конституційне положення конкретизовано і деталізовано в тексті Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», окремі статті якого містять переліки відповідних делегованих повноважень¹. Крім того, зазначені

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

функції можуть надаватися і деяким іншим недержавним інституціям (наприклад, Законом України від 22 червня 2000 р. «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону вповноважені застосовувати примусові заходи, спрямовані на припинення протиправних діянь, складати протоколи про адміністративні правопорушення тощо¹).

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 покладаються 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 зафіксовано 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 у 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 накладення стягнень за адміністративні правопорушення можуть вирішуватися уповноваженими на те органами, а також судами (суддями). Останні, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, керуються нормами адміністративного та адміністративно-процесуального права.

Отже, суспільні відносини, що виникають у зв'язку із судовим розглядом справ про адміністративні правопорушення, є також складником предмета адміністративного права.

Для визначення предмета адміністративного права важливо зазначити, що діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого само-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

врядування, інших уповноважених суб'єктів і відносини, що виникають при цьому, мають велике значення для здійснення громадянами своїх прав і виконання обов'язків. У зв'язку з цим у сучасних умовах, коли йдеться про запровадження дійсно демократичних відносин між владними структурами і громадянами, адміністративне право, з одного боку, покликано забезпечувати ефективну діяльність цих органів, а з другого — створювати умови для реалізації і захисту прав громадян від порушень з боку суб'єктів управління шляхом чіткого окреслення повноважень останніх і закріплення доступних механізмів протидії їх незаконній діяльності.

Одним з інструментів, за допомогою якого справляється вплив на суб'єктів владних повноважень, є адміністративне судочинство, яке передбачає перевірку судом діяльності суб'єктів влади у зв'язку з розв'язанням публічно-правових конфліктів за їх участю. Нині в наукових колах обговорюють питання щодо можливості визнання відносин, обумовлених розв'язанням зазначених конфліктів, складовою предмета адміністративного права. Ми погоджуємося із тим, що проблеми адміністративної юстиції нерозривно пов'язані із реформуванням адміністративного права, оскільки цей інститут відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні законності в публічному управлінні, створенні сприятливих умов для реалізації громадянами своїх прав у відносинах з представниками влади. Однак уважаємо, що адміністративно-правова регламентація є непридатною для суспільних зв'язків, які супроводжують відправлення правосуддя, а тому такі зв'язки мають формувати самостійну процесуально-правову галузь.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що **предмет адміністративного права складають суспільні відносини, які виникають з метою реалізації і захисту прав громадян, утворення нормальних умов для функціонування суспільства і держави. Такі відносини пов'язані із:** 1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; 4) здійсненням недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; 5) розглядом судами справ про адміністративні правопорушення.

Предмет адміністративного права охоплює широке коло відносин, зміст яких об'єктивно потребує правового врегулювання за допомогою специфічних методів. Ця обставина дає змогу визначити адміністра-

тивне право як профілюючу галузь, що разом із кримінальним і цивільним правом утворює юридичну основу, обов'язкову частину очолюваної конституційним правом системи.

До профілюючих галузей щільно примикають основні процесуальні — кримінально-процесуальне, цивільне процесуальне, а також адміністративно-процесуальне право, яке перебуває у стані формування. Наявність процесуальних галузей обумовлена необхідністю організації виконання норм відповідних профілюючих галузей.

Деякі галузі права належать до спеціальних, призначенням яких є забезпечення спеціалізованого правового режиму для окремого виду суспільних відносин (наприклад, трудове право, сімейне право, земельне право, фінансове право). І, нарешті, вирізняються комплексні галузі, які регламентують певне коло відносин. Їх правові приписи дещо відокремлені від норм профілюючих галузей (наприклад, банківське право, податкове право, авторське право).

Співвідношення адміністративного права з іншими галузями права зумовлено 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, котрі, як правило, існують незалежно один від одного. Межі дії кримінального та адміністративного права визначаються характером та спрямованістю заборон, встановлених їх нормами. Цивільне та адміністративне право на першій погляд регулюють схожі суспільні відносини майнового характеру, але в нормах кожної з галузей домінують ті чи інші елементи методу правового регулювання.

Питання співвідношення адміністративного права зі спеціальними галузями вирішується подібно до того, як воно розв'язано щодо права цивільного. Так, нормами трудового права врегульовано відносини між рівноправними суб'єктами (працівником та роботодавцем), які дійшли згоди щодо умов праці. Разом з тим виникнення та припинення трудових відносин супроводжуються виданням наказів, які за своєю природою є односторонніми управлінськими актами. Особливо тісно взаємодіють норми адміністративного і трудового права при регулюванні відносин, обумовлених перебуванням осіб на державній службі.

Найскладніше провести межі між адміністративним правом і комплексними галузями. Наприклад, механізм співвідношення адміністративного і податкового права такий, що більшу частину відносин, які формують предмет останнього, врегульовано нормами адміністративного права за допомогою притаманних йому правових засобів.

■ § 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 становище 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, які перебувають у стані влади і підпорядкування. Адже у таких відносинах, з одного боку, владними повноваженнями наділений орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, інший уповноважений суб'єкт, а з другого, — 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, органи місцевого самоврядування, інші уповноважені суб'єкти в односторонньому порядку і містять приписи, обов'язкові до 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 і встановлення цивілізованого паритету між інтересами особи і держави.

На підставі наведеного можна зробити висновок про те, 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)*.

Ураховуючи різноманітність відносин, що становлять 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 і посадовими особами. У цьому разі норми фіксують обов'язок підпорядкованого органу (особи) виконувати розпорядження вищого органу (особи).

Інша форма вияву імперативного методу переважно притаманна відносинам, що виникають між органами виконавчої влади, органами 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 і особою, який характеризується наявністю, по-перше, рівних прав щодо вимагання належної поведінки з обох сторін; 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 такі відносини виникають, як правило, у зв'язку зі здійсненням державного управління. Однак поряд із засобами імперативного методу в адміністративному праві можуть застосовуватися й засоби диспозитивного методу регулювання. Нагадаємо, що диспозитивний метод побудовано на координації цілей та інтересів учасників суспільних відносин, їх рівності. Тому найчастіше засоби останнього використовуються під час регламентації так званих гори-

¹ Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – С. 68–70.

зонтальних адміністративно-правових відносин, що виникають між представниками влади і спрямовані на координацію їх зусиль для досягнення спільних результатів управлінської діяльності. Так, у ст. 35 Закону України від 9 квітня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи і організації¹. Наведене законодавче положення фіксує право органів, уповноважених на здійснення управлінських функцій і не підпорядкованих один одному, самостійно і 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 становлять її предмет, застосування яких дає змогу створити належні умови для реалізації і захисту прав громадян, нормального функціонування громадянського суспільства і держави.*

■ § 3. Принципи адміністративного права

Адміністративне право виконує свою регулятивну роль, керуючись основними принципами, на базі яких здійснюється практична реалізація виконавчої влади компетентними органами держави. При цьому основоположне значення мають ті з них, які закріплено в Конституції України.

Визначальне значення у цьому сенсі має ст. 3 Конституції України, якою передбачено, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Адміністративне право є одним з дієвих важелів, за допомогою якого держава втілює в життя свою політику, регулятивно-охоронну роль у сфері управлінських відносин, забезпечує пріоритетність особи, її прав, свобод та інтересів у житті суспільства.

Отже, визначити основні характерні риси адміністративного права неможливо без відповідного розгляду питання про його принципи. Їх аналіз показує, на яких засадах будується регулювання виконавчої діяльності Української держави, допомагає повніше зрозуміти особли-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

вості і тенденції формування та функціонування адміністративного законодавства України і його норм. На жаль, цю досить важливу проблему недостатньо висвітлено в теорії адміністративного права.

Не маючи за мету дати її вичерпну характеристику, викладемо стисло, з урахуванням досягнень юридичної науки те, що має основне значення і тому повинно бути враховано у процесі вивчення адміністративного права як окремої галузі. Пріоритетним у цьому аспекті виступають опрацювання низки принципів адміністративного права, поняття, а також визначення їх видів і висвітлення змісту.

Звертаючись до розуміння *принципів* адміністративного права, зазначимо, що це *вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формуються і функціонують система та зміст цієї галузі права*. Подібне визначення не претендує на всесторонність. Однак, як вбачається, воно в цілому правильно орієнтує законодавця, підкреслює те найважливіше, що він зобов'язаний урахувати при створенні соціально справедливого адміністративного права. Головним тут, як це впливає із цього тлумачення, є нерозривна єдність суб'єктивного і об'єктивного, усвідомлення, що принципи виникають не на пустому місці і вбирають у себе все, що формувалося протягом багатьох століть, включаючи нинішній етап їх розвитку. Тому для принципів адміністративного права має бути притаманна прийнятність прогресивних загальнодемократичних ідей, які вироблені людством і використовуються ним дотепер. Іншими словами, за межами соціальної активності і практичної діяльності суб'єктів принципи адміністративного права не можуть бути сформовані і закріплені, тим більш реалізовані. Разом з тим — і це важливо для законодавця — принципи адміністративного права повинні об'єктивно відбивати потреби та інтереси і суспільства, і держави, а за своїм походженням вони мають реально відповідати існуючим відносинам.

Що стосується значення принципів адміністративного права, зауважимо, що воно чітко визначається за допомогою опрацьованого у філософській літературі поняття «ідея права» як цілісного філософського утворення¹. Саме тому, що принцип є підґрунтям права, він виступає активним центром, спроможним виконувати провідну і керуючу наукову роль у формуванні та розвитку адміністративного права. Воно полягає головним чином у тому, що принципи в узагальненому вигляді

¹ Максимов, С. И. Правовая реальность: опыт философского осмысления [Текст] / С. И. Максимов. – Харьков : Право, 2002. – С. 179.

виражають природу адміністративного права, забезпечують єдність його змісту, накреслюють спрямованість і найбільш суттєві риси регулювання виконавчої діяльності, сприяють її оптимізації. Будучи ідеями і найважливішими положеннями, принципи адміністративного права є виразом об'єктивних суспільних потреб, які ставляться народом України до регулювання виконавчої діяльності держави. Вони слугують чинником підвищення правової культури громадян і пов'язані між собою. Діяльність одного конкретного принципу зазвичай залежить від повноти і реальної об'єктивності інших. Адміністративне право не може слідувати тільки одному принципу, яким би важливим він не був, а має формуватися і функціонувати з урахуванням усіх його основних аспектів.

Переходячи до характеристики видів принципів адміністративного права, зазначимо, що в сучасних умовах, на наш погляд, має йтися, по-перше, про внутрішні закономірності самого права як певного формально-змістовного юридичного явища, а по-друге — про зовнішні вимоги, що ставляться до організації і функціонування адміністративного права. Формування останнього без потрібного врахування всіх цих закономірностей може призвести до серйозних негативних наслідків.

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. І все ж, незважаючи на умовність, такий диференційований підхід до аналізу видів і змісту принципів адміністративного права дозволяє, як видається, повніше і адекватніше дослідити розглядувані важливі питання та виробити відповідні пропозиції.

Внутрішні принципи формування і функціонування адміністративного права є важливою проблемою, яка спеціально недостатньо розглядається в адміністративно-правовій літературі. Але це, як уже підкреслювалося, необхідно, бо без їх відповідного аналізу неможливо створити соціально справедливе і демократичне адміністративне право, ефективно врегулювати певні сторони виконавчої діяльності Української держави, встановити і усунути характерні для нього суперечності.

Узагальнення існуючого теоретичного матеріалу, дослідження змісту чинного адміністративного законодавства України і практики його застосування дають змогу віднести до внутрішніх такі принципи:

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

Отже, вдосконалюючи адміністративне право, законодавець не може ігнорувати зазначені принципи, оскільки кожен із них відбиває відповідні взаємозв'язки окремих ланок системи, а також видів нормативно-правових актів.

1. *Відповідність норм адміністративного права положенням Конституції України.* Реалізація цього вельми важливого принципу формування і функціонування адміністративного права 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 і стабільності.

Прийняття адміністративно-правових законів, які не відповідають Конституції України, неприпустимо, бо це може завдати серйозної шкоди інтересам Української держави, а також призвести до необґрунтованого обмеження свободи людини і громадянина.

У процесі вдосконалення адміністративного права необхідно враховувати, що Україна — незалежна держава, а Конституція — це її Основний Закон. Конституційні норми закріплюють пріоритетні, першочергові завдання і принципи діяльності державної виконавчої влади, чим забезпечують внутрішню узгодженість і цілеспрямованість регулюючої дії всього адміністративного права країни.

2. *Верховенство адміністративно-правового закону в системі актів, які містять адміністративно-правові норми.* Реалізація зазначеного принципу формування і функціонування норм адміністративного права сприяє дійсному забезпеченню прав і свобод громадян, встановленню мінімально необхідних повноважень органів виконавчої влади, витісненню і обмеженню сфери дії відомчих нормативних актів. Верховенство закону виражається насамперед у врегулюванні його положеннями визначальних сторін виконавчої діяльності Української

держави. Останніми роками Верховна Рада України прийняла низку адміністративно-правових законів, якими визначено важливі питання виконавчої влади. Однак такий розвиток адміністративного права поки що не став провідною тенденцією. Багато досить важливих сторін виконавчої діяльності Української держави ще й на сьогодні закріплюються, як правило, підзаконними нормативно-правовими актами, що не відповідають вимогам часу, не сприяють забезпеченню прав і свобод громадянина, принципу верховенства закону.

Верховенство адміністративно-правового закону виявляється в тому, що його прийнято при додержанні всіх необхідних процедур, має вищу юридичну силу і не може бути скасовано чи призупинено жодним підзаконним актом. При розходженні останнього із законом має діяти закон, а підзаконний акт приводиться у відповідність до нього або скасовується. На жаль, ця одна з основоположних вимог повністю ще не виконується і не забезпечується. У чинному адміністративному законодавстві України міститься чимало підзаконних актів, які не відповідають положенням законів, а часто навіть прямо їм суперечать.

3. *Наявність власного підґрунтя формування і розвитку.* Розвиток адміністративного права має здійснюватися на підставі відповідного кодифікаційного акта. Його відсутність у системі чинного законодавства знижує ефективність діяльності виконавчої влади, не дозволяє створити струнку, логічно завершену систему адміністративного права країни. Безумовно, це досить складна для розв'язання проблема.

4. *Спеціалізація.* Сутність спеціалізації як одного з основоположних принципів закономірностей формування і розвитку адміністративного права полягає в тому, що у ньому немовби повинен відбуватися «поділ праці», в результаті якого закон все більше диференціюватися і поділятися на певні види. Такий поділ, з одного боку, сприятиме економії законодавчого матеріалу, а з другого — забезпечуватиме необхідну якість регулювання тих чи інших сторін виконавчої влади Української держави.

5. *Відповідність адміністративного права положенням міжнародно-правових актів.* Без реалізації цього винятково вагомого принципу неможливо створити соціально справедливе адміністративне право, позбутися ще наявних у ньому необґрунтованих заборон та обмежень. Характерно, що останнім часом уже зроблено певні кроки

щодо перегляду і приведенню норм адміністративного права у відповідність з положеннями Загальної декларації прав людини, іншими міжнародно-правовими актами (наприклад, Закону України від 12 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян»¹). Однак цю роботу належить суттєво розширити, прийняти низку інших адміністративно-правових законів, які повинні відповідати положенням відповідних міжнародно-правових договорів, конвенцій, угод, учасницею яких є Україна.

Переходячи до визначення видів і стислої характеристики змісту *зовнішніх принципів*, формування і функціонування адміністративного права, зазначимо, що для створення теоретичних засад сучасного адміністративного права доцільно виходити з положення теорії права про їх поділ на *загальносоціальні і спеціально-галузеві*². Це дає змогу повніше й адекватніше викласти сутність адміністративного права, розкрити його фундаментальні риси, сформулювати конкретні пропозиції щодо якісного оновлення адміністративно-правових норм та інститутів.

Адміністративне право, як і норми інших галузей права, формується і розвивається на підставі основоположних принципів права — рівності, свободи, гуманізму, справедливості та ін.³ Але вони специфічно переломлюються в нормах адміністративного права, відбиваючи своєрідність їх змісту, особливості державного управління і регулювання виконавчо-управлінських відносин, реалізацію приписів, а також шляхи його вдосконалення та розвитку.

Спеціально-галузеві принципи адміністративного права взаємопов'язані з принципами виконавчої діяльності Української держави. *Принципи виконавчої діяльності України* — це потенційні принципи формування галузевих принципів адміністративного права. Однак водночас необхідно підкреслити, що в нормах адміністративного права принципи виконавчої діяльності виступають у зміненому вигляді, набуваючи форми конкретних загальнообов'язкових вимог, що, звичайно, вимагає відповідних уточнень і пояснень.

Сутність галузевих принципів адміністративного права полягає в тому, що їх система різнобічна. Вона поділяється на основні прин-

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

² Колодій, А. М. Принципи права України [Текст] / А. М. Колодій. — К. : Юрінком Інтер, 1998.

³ Погребняк, С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) [Текст] : монографія / С. П. Погребняк. — Х. : Право. — С. 39–147.

ципи і принципи формування та функціонування його відповідних частин (інститутів).

До основних принципів належать *принципи регулювання взаємовідносин* суспільства та органів виконавчої влади, які розкривають природу формування і функціонування адміністративного права, підкреслюють його місце і роль у правовій системі.

До принципів регулювання взаємовідносин суспільства і органів виконавчої влади слід віднести:

- а) служіння державної адміністрації суспільству та людині;
- б) обмеженість втручання органів виконавчої влади в громадянське і особисте життя людини;
- в) повноту прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері;
- г) взаємну відповідальність;
- ґ) мінімально необхідні повноваження органів державної виконавчої влади;
- д) оптимальне доповнення і урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів самоврядування.

1. *Служіння державної адміністрації суспільству та людині.* Цей принцип підкреслює основне соціальне значення адміністративного права, систему визначальних цілей.

Якщо інтереси окремих громадян не повною мірою збігаються із цілями розвитку суспільства, то адміністративне право покликано забезпечити пріоритет всенародних інтересів, однак так, щоб особисті потреби не ігнорувалися, а максимально враховувалися. Справедливе адміністративне право не сумісне з будь-яким відхиленням від закону, принципів гуманізму та демократії.

В узагальненому вигляді розглядуваний принцип виражено в низці законів України, де на апарат виконавчої влади прямо покладаються відповідні обов'язки. Так, згідно зі ст. 5 Закону України від 23 квітня 1991 р. «Про свободу совісті та релігійні організації»¹ держава захищає права і законні інтереси релігійних організацій, сприяє встановленню відносин взаємної світоглядної терпимості і поваги між громадянами тієї чи іншої віри.

2. *Обмеженість втручання адміністрації в громадянське і особисте життя людини.* Сутність цього принципу полягає в законо-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 25. – Ст. 283 (з наст. змінами та допов.).

мірному встановленні тієї межі, до якої втручання органів державної виконавчої влади у відповідну діяльність диктується в існуючих історичних умовах інтересами народу України і після цього це втручання не є необхідним, оскільки без серйозної потреби воно сковує дію механізмів соціальної регуляції, порушує нормальні процеси, що відбуваються в суспільстві, і знижує ефективність виконавчої влади.

3. *Повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері.* Цей принцип означає надання громадянам максимально можливо широкого кола відповідних прав і свобод, дійсно нового рівня захищеності їх інтересів. Законотворчій адміністративно-правовій практиці належить іти шляхом подальшої деталізації конституційних прав і свобод громадян, створення спеціальних законів, що регулюють відносини громадян і відповідних державних органів.

Права і свободи громадян — це та сфера регулювання, де межа дії нормотворчості мусить бути чітко обмеженою¹.

Другий аспект реалізації цього принципу полягає в тому, що громадянин за своїм розсудом має право звертатися до будь-якого органу виконавчої влади, а останній зобов'язаний дати йому вичерпну відповідь. Отже, норми адміністративного права повинні закріплювати відповідні обов'язки органів державної виконавчої влади.

4. *Взаємна відповідальність.* Цей принцип розкриває певну складну залежність між апаратом державної виконавчої влади, його державними службовцями і особистістю. Демократична держава не може існувати без наявності чітких і конкретних заходів юридичної відповідальності державних службовців. За кожною невиконаною справою (невирішеним 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 і особистої відповідальності службовців значно зростає. Недодержання ними встановлених вимог і правил обертається для суспільства і людини не тільки матеріальною шкодою, а й серйозними соціальними і моральними збитками.

Що стосується громадян, то вони також мають відповідати перед суспільством і державою.

¹ Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2002. — С. 181.

5. *Мінімально необхідні повноваження органів державної виконавчої влади.* Реалізація зазначеного принципу забезпечується тим, що адміністративне право покликано встановити мінімально необхідні повноваження органів державної виконавчої влади.

Виконавча діяльність має, по-перше, обмежуватися загальним управлінням, а по-друге, односторонньо владні рішення у всіх можливих випадках повинні змінюватися або поєднуватися з договірними формами відносин між органами державної виконавчої влади і членами суспільства.

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

Що ж до інших галузевих принципів формування і функціонування принципів адміністративного права, то це, як уже відмічалось, принципи його окремих частин (інститутів), які розглядатимуться у наступних підрозділах цього підручника.

В аспекті формування і функціонування адміністративно-правових законів *процесуального змісту* слід виходити з таких принципів:

- а) додержання компетенції провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- б) охорона інтересів особистості і держави;
- в) публічність (офіційність) провадження;
- г) об'єктивна (матеріальна) істина;
- г) гласність у провадженні в справах про адміністративні правопорушення;
- д) рівність перед законом;
- е) здійснення провадження національною мовою;
- є) відповідальність посадових осіб за неналежне ведіння провадження у зазначених справах.

Кожне із названих процесуальних принципів конкретизується у відповідному виді адміністративно-процесуальної діяльності.

1. Так, у сфері провадження в справах про адміністративні правопорушення *принцип додержання компетенції* забезпечується тим, що

справа про певне адміністративне правопорушення розглядається і вирішується відповідним органом у межах його повноважень за допомогою засобів і прийомів, передбачених законодавством.

2. *Принцип охорони інтересів особистості і держави* відбиває динамізм провадження у справах про адміністративні правопорушення. Орган, який розглядає цю справу і приймає щодо неї рішення (постанову), зобов'язаний забезпечити соціально-економічні, політичні та особисті права і свободи громадян, а також права і законні інтереси підприємств, установ та організацій.

3. *Публічність (офіційність)* провадження у справах про адміністративні порушення полягає в тому, що розгляд конкретної справи, збирання необхідних матеріалів і документів є обов'язком конкретних державних органів (його посадових осіб) і здійснюється за державний кошт. Оплата за участь у провадженні і оформленні матеріалів та прийнятті рішень лягає на державний орган. Органи держави зобов'язані розглядати скарги громадян на прийнятті по конкретній справі про адміністративні правопорушення рішення (постанови).

Об'єктивна (матеріальна) істина вимагає, щоб справа про адміністративні правопорушення розглядалася всебічно. При цьому перевіряються всі обставини, збираються та ураховуються необхідні матеріали і докази. Усе це сприяє усуненню суб'єктивізму, забезпечує встановлення істини, прийняття справедливого рішення, яке об'єктивно відбиває події і тим самим забезпечує ефективність управління.

Гласність у провадженні в справах про адміністративні правопорушення означає, що справа розглядається відкрито, а учасники без перешкод знайомляться з усіма її матеріалами. При цьому зі змістом прийнятих рішень (постанов) знайомляться трудові колективи, населення за місцем проживання.

Рівність перед законом учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення забезпечується законодавчим закріпленням їх статуту. Кожна зі сторін має право брати участь на всіх стадіях провадження, подавати докази, вимагати їх розгляду в разі необхідності, а учасникам провадження роз'яснюються їх права і обов'язки. Орган (посадова особа), який розглядає справу про адміністративне правопорушення, покликаний стежити за тим, щоб сторони належним чином використовували свої повноваження.

Швидкість та економність провадження зумовлені оперативністю виконавчо-розпорядчої діяльності і забезпечуються, зокрема, закріпленням у законодавстві про адміністративні правопорушення строків, у межах яких здійснюється провадження, виконуються відповідні постанови. Ведіння справ у багатьох випадках вимагає відносно невеликих коштів та організаційних витрат. Компетентні органи покликані вести провадження без затримки і зволікання, з мінімальними матеріальними витратами і організаційними зусиллями.

Здійснення провадження національною мовою зумовлено закріпленням на конституційному рівні принципу рівності громадян. Учасникам, котрі не володіють українською мовою, на якій ведеться провадження, забезпечується право повного ознайомлення з відповідними матеріалами, надається можливість давати пояснення їх рідною мовою і користуватися послугами перекладача.

Відповідальність посадових осіб за неналежне провадження встановлено в різних нормативних актах. Недодержання вимог здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, бюрократичне ставлення до громадян тягнуть за собою застосування до винних посадових осіб відповідних заходів відповідальності. Для формування і функціонування інших видів адміністративно-правових законодавчих інститутів характерні свої принципи.

Таким чином, у процесі викладання матеріалу слід урахувати наявність як внутрішніх, так і зовнішніх принципів формування і функціонування адміністративного права.

■ § 4. Система адміністративного права

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

Норми *Загальної частини* адміністративного права мають універсальний характер і розраховані на застосування в усіх галузях і сферах функціонування органів державного управління, інших уповноважених здійснювати управлінську діяльність суб'єктів. Ці норми закріплюють

принципи здійснення державного управління; правове становище суб'єктів адміністративного права; форми і методи управлінської діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; спеціальні адміністративно-правові режими; засоби забезпечення законності і дисципліни у сфері управління, а також регламентують адміністративний процес і відповідальність за адміністративним правом.

Особливу частину адміністративного права становлять норми, призначені для регулювання відносин, що виникають в окремих сферах управління. Ця частина об'єднує нормативні положення, якими визначаються правові основи та організація управління (а) економікою, (б) соціально-культурною та (в) адміністративною сферами. Норми кожної із наведених груп спрямовано на впорядкування певних суспільних відносин. Так, за допомогою норм першого інституту регламентуються відносини у сферах економіки, промисловості, сільського господарства, будівництва і житлово-комунального господарства, комунікацій, використання та охорони природних ресурсів, фінансів тощо. Відносини у сферах освіти, науки, охорони здоров'я, культури, соціального захисту населення регулюються нормами другої групи. Норми третьої групи спрямовано на регламентацію відносин у сферах оборони, національної безпеки, внутрішніх справ, юстиції, закордонних справ.

Приписи Загальної та Особливої частин взаємопов'язані і становлять єдине ціле — систему адміністративного права. Це підтверджує той факт, що норми Загальної частини застосовуються до всіх інститутів Особливої частини. Наприклад, загальні правила, що регулюють порядок підготовки, видання, набрання чинності та дію правових актів управління реалізуються в усіх сферах управління з урахуванням їх специфіки.

■ § 5. Наука адміністративного права

Наука адміністративного права покликана аналізувати суспільні відносини у сфері державного управління і систему норм, що регулюють їх (адміністративно-правові норми), досліджувати і узагальнювати закономірності правового регулювання організації і діяльності апарату державного управління. Вона також вивчає правовий статус суб'єктів і об'єктів виконавчої влади, правові форми і методи держав-

ного управління, способи забезпечення державної дисципліни і законності в управлінській діяльності, розробляє наукові проблеми, пов'язані з удосконаленням адміністративно-правових інститутів загального, галузевого та міжгалузевого управління.

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

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

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

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

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

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

Розвиток науки адміністративного права активізувався після прийняття у 1936 р. Конституції СРСР. У ній чітко визначалися органи державного управління, форми їх діяльності, у деяких статтях розкривався зміст їх виконавчої і розпорядчої діяльності, встановлювався підзаконний характер усіх актів управління, закріплювалися організація

і повноваження місцевих органів галузевого управління, основи адміністративно-правового статусу громадян.

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

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

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

У післявоєнний період значний внесок у розвиток науки адміністративного права зробили такі вчені, як О. Альохін, Д. Бахрах, В. Власов, Ю. Козлов, О. Луньов, В. Манохін, Р. Павловський, Г. Петров, М. Студенікін, О. Якуба, Ц. Ямпольська 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 і державної дисципліни. Головними для учених-адміністративістів були проблеми вдосконалення системи органів управління, чіткого розмежування компетенції між ними, підвищення відповідальності кожного органу і посадової особи за доручену справу, розширення прав громадян і посилення їх гарантій та ін.

Після війни увага учених зосереджувалася 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 викладалось як до, так і після 1917 р. У навчальному плані 1921/22 року Харківського інституту народного господарства на юридичному факультеті воно читалося за спеціальністю «Адміністративісти» як одна із головних дисциплін.

У розвиток адміністративного права в Україні істотний внесок зробили В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, І. Голосніченко, Є. Додін, Р. Калюжний, С. Ківалов, А. Ключниченко, Л. Коваль, Т. Коломоець, В. Колпаков, А. Комзюк, Є. Кубко, В. Олефір, В. Опришко, О. Остапенко, І. Пахомов, О. Рябченко, А. Селіванов, В. Цветков, Х. Ярмакі та ін., а також професори Харківського юридичного інституту О. Якуба, Р. Павловський, Ю. Битяк, М. Тищенко, В. Гаращук, В. Настюк, Н. Матюхіна, О. Фролова та ін., які брали участь у підготовці законодавства стосовно забезпечення та реалізації прав громадян, адміністративних правопорушень, наукових розробок проблем державного управління, діяльності місцевих органів державного управління, контролю в сфері державного управління, адміністративної відповідальності, адміністративного процесу. У 1975 р. О. Якуба видала підручник «Радянське адміністративне право (Загальна частина)». У 1986 р. за редакцією Р. Павловського вийшов підручник «Радянське адміністративне право». За участі викладачів кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого у 2000, 2003, 2004, 2009 роках видано підручники «Адміністративне право України», у 2010 р. — «Адміністративне право».

Нова система державного управління, необхідність якої пов'язана з комплексною перебудовою існуючої в нашій державі управлінської системи та розбудовою нових, важливих інститутів, впроваджувалася в межах адміністративної реформи. Концепція адміністративної реформи в Україні, схвалена Указом Президента України від 22 липня 1998 р.¹, ставила 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 стосувалася не тільки управлінських, а й інших проблем, зокрема, переосмислення організаційних і правових засад державного управління, науково-методологічної бази адміністративного права як галузі публічного права.

На наш погляд, необхідність адміністративної реформи в Україні не викликає сумнівів, але якщо говорити про адміністративне право

¹ Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.

і його реформування, то це стосується його як галузі права, відповідної системи законодавства і аж ніяк не науки, оскільки суспільне призначення адміністративного права завжди пов'язувалося із забезпеченням і охороною прав і свобод громадян та виконанням ними обов'язків у сфері державного управління, завданнями з організації управління суспільними справами. Звичайно, на різних етапах розвитку суспільства і держави, правової системи пріоритети були різними, як і пріоритетність самої виконавчої влади та органів, що її здійснюють.

У Концепції визначалися п'ять напрямків 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.

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

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

¹ Концепція адміністративної реформи в Україні [Текст]. – К., 1999. – С. 8.

Запитання для самоконтролю

1. Назвіть і охарактеризуйте групи суспільних відносин, які належать до предмета адміністративного права.
2. Дайте визначення предмета адміністративного права.
3. Чому адміністративне право відносять до профільюючих галузей права?
4. Дайте визначення методу адміністративного права.
5. Які обставини необхідно з'ясувати, щоб охарактеризувати метод адміністративного права?
6. Дайте визначення поняття «принципи адміністративного права» та охарактеризуйте їх значення.
7. Наведіть класифікацію видів принципів адміністративного права.
8. Сформулюйте поняття та охарактеризуйте зміст системи адміністративного права.
9. Визначте поняття та зміст науки адміністративного права.
10. У чому полягають завдання науки адміністративного права?
11. Назвіть етапи становлення і розвитку науки адміністративного права.
12. У чому полягають роль та значення адміністративного права в умовах побудови демократичної, правової, соціальної держави Україна?
13. Які основні напрямки реформи адміністративного права України?

Глава 3

Адміністративно-правові норми

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

Адміністративно-правові норми — це встановлені, ратифіковані або санкціоновані державою, забезпечені в разі необхідності її примусовою силою, загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, які покладають на учасників суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права, обов'язки і надають їм права. 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 і формально-визначеними правилами поведінки; можуть бути забезпечені примусовою силою держави; закріплюються в актах, що їх видають компетентні державні органи.

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

По-перше, предмет регулювання адміністративно-правових норм — суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням органів виконавчої влади, органів 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 другого, — 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 необхідно вчиняти (фіксують приписи). Правила поведінки, встановлені адміністративно-правовими нормами, мають виконувати представники влади, фізичні та юридичні особи, адже невиконання правових приписів може зумовити застосування примусових заходів з боку держави.

По-третє, адміністративно-правові норми нерідко встановлюють у процесі реалізації виконавчої влади безпосередньо її суб'єкти. Наявність наведеної риси обумовлена 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 і конкретизуються законодавчі положення, формулюються загальнообов'язкові правила поведінки, придатні для регламентації відносин, що становлять 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 та санкції. 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 закріплюють права і обов'язки, форми і методи діяльності суб'єктів адміністративного права. Специфіка таких норм полягає в тому, що вони часто містять лише правило поведінки — диспозицію, характерною ознакою якої є імперативність.

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.

¹ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 41. – Ст. 1852.

Адміністративно-правові норми поділяють на види за різними критеріями.

За *змістом* можна виділити групи адміністративно-правових норм, що: 1) фіксують права і 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 і 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 правові основи і організацію управління економікою, соціально-культурною та адміністративною сферами.

За *цільовим призначенням* серед адміністративно-правових норм вирізняють регулятивні, які фіксують права і обов'язки суб'єктів адміністративного права, та охоронні, спрямовані 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) та стимулюючі (містять інформацію про заохочення діяльності, яку вважають корисною).

За *галузевою належністю* адміністративно-правові норми поділяють на матеріальні (визначають права і 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 визначено) і такі, час дії яких не визначено.

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

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

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

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

При використанні суб'єкт сам вирішує, чи необхідно йому скористатися зафіксованим у нормі правом.

Застосування адміністративно-правових норм є основною формою діяльності органів виконавчої влади, органів 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 із адміністративно-правових норм чи місять 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 становлять систему логічно і послідовно розміщених актів. Так, по-перше, всі вони ґрунтуються на нормах Конституції і законів України, які мають найвищу юридичну силу. По-друге, нормативні акти органів виконавчої влади усіх ланок слугують базою для нормативних актів, які приймають нижчі органи виконавчої влади. По-третє, акти вищих органів виконавчої влади характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти нижчих органів. І, по-четверте, 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 надано Верховною Радою України (наприклад, Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі

попередження розповсюдження хвороби, що спричиняється вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ-інфекції), підписана 28 січня 2003 р. і ратифікована Законом України від 4 лютого 2004 р.).

3. Закони (наприклад, Закон від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу»¹) та інші акти, що мають силу закону (наприклад, декрети Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі Закону від 18 листопада 1992 р. «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання»²).

4. Постанови Верховної Ради України (наприклад, постанова Верховної Ради від 26 червня 1992 р. «Про затвердження положень про паспорт громадянина України, свідоцтво про народження та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон»³).

5. Укази та розпорядження Президента України (наприклад, Указ Президента від 7 лютого 2008 р. «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»⁴).

6. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (наприклад, постанова Кабінету Міністрів від 26 травня 2007 р. «Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України»⁵).

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., зареєстрований у Міністерстві юстиції України 18 грудня 2003 р.⁶).

8. Нормативно-правові акти Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим (наприклад, постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 22 вересня 2006 р. «Про затвердження Правил охорони життя людей на водних об'єктах Автономної Республіки Крим»⁷ та постанова Ради міністрів Автономної Республіки Крим

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

² Там само. – 1992. – № 2. – Ст. 6.

³ Там само. – 1992. – № 37. – Ст. 545.

⁴ Офіц. вісн. України. – 2008. – № 10. – Ст. 239.

⁵ Там само. – 2007. – № 39. – Ст. 1564.

⁶ Там само. – 2003. – № 52. – Ст. 2884.

⁷ Сб. нормат.-правов. актів Авт. Респ. Крим. – 2006. – № 9. – Ст. 743.

від 30 січня 2007 р. «Про затвердження методики контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади»¹).

9. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій.

10. Рішення органів місцевого самоврядування, що містять адміністративно-правові норми (наприклад, такі, що прийняті на підставі 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 і конституційності норм Кодексу України про адміністративні правопорушення розглядаються у Рішенні Конституційного Суду України по справі 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.²).

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

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

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

¹ Сб. нормат.-правов. актів Авт. Респ. Крым. – 2007. – № 1. – Ст. 64.

² Офіц. вісн. України. – 2000. – № 47. – Ст. 2045.

§ 3. Систематизація адміністративного права

Різноманітні адміністративно-правові норми містяться в численних, прийнятих у різний час нормативних актах, які потребують певної систематизації. Під **систематизацією** розуміють *впорядкування і вдосконалення чинного законодавства та інших нормативно-правових актів шляхом їх оброблення і 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 у два способи: 1) кодифікацією та 2) інкорпорацією.

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

Кодифікацію як напрямок 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 усередині і за змістом) акти. 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 у 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 і 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.

Прикладом систематизації шляхом кодифікації може слугувати Кодекс адміністративного судочинства України, правові приписи яко-

го спрямовано на регламентацію відносин, що виникають внаслідок звернення фізичних та юридичних осіб до суду за захистом своїх прав¹.

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 оброблення 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.

■ Запитання для самоконтролю

1. Дайте визначення адміністративно-правової норми та назовіть її специфічні ознаки.
2. За якими критеріями виокремлюють види адміністративно-правових норм?
3. Сформулюйте поняття та охарактеризуйте види джерел адміністративного права.
4. Які нормативно-правові акти відіграють провідну роль у системі джерел адміністративного права?
5. Які способи систематизації використовують в адміністративному праві?

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.

Глава 4

Адміністративно-правові відносини

§ 1. Поняття, основні риси та особливості адміністративно-правових відносин

Адміністративно-правові відносини є складовою частиною суспільних відносин, що виникають у процесі державного управління як організаційні зв'язки між їх учасниками.

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

Адміністративно-правові відносини є різновидом правових відносин, у яких обов'язки і права сторін мають взаємний характер. Одна із сторін вправі вимагати від другої сторони поведінки, передбаченої адміністративно-правовими нормами. Невиконання обов'язків або порушення прав однієї із сторін тягне за собою юридичну відповідальність. Таким чином, адміністративно-правові норми слугують основою виникнення адміністративно-правових відносин. Самі норми безпосередньо їх не створюють, а лише передбачають у загальній формі умови їх виникнення.

Взаємопов'язаними складовими елементами адміністративно-правових відносин є: суб'єкти, об'єкти, юридичні факти.

Суб'єктом адміністративно-правових відносин є учасник, який має конкретні права і обов'язки. Це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, об'єднання громадян та інші.

Для суб'єктів адміністративно-правових відносин характерним є наявність у них правоздатності та дієздатності. *Адміністративна правоздатність* — це спроможність суб'єкта адміністративно-правових відносин мати права та нести юридичні обов'язки у сфері виконавчої влади. Адміністративна правоздатність державних органів, недержавних організацій, об'єднань виникає, як правило, з моменту видання акта про їх заснування, а припиняється з їх ліквідацією або

реорганізацією. Адміністративна правоздатність громадян у сфері державного управління виникає з моменту народження і припиняється з їх смертю. Адміністративна правоздатність — основа адміністративної дієздатності.

Адміністративна дієздатність — це здатність своїми діями набувати та реалізовувати права, виконувати обов'язки, встановлені нормами адміністративного права.

Адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність надають правосуб'єктності учасникам адміністративно-правових відносин, тобто можливість бути їх суб'єктом.

Об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка людей, а саме їх дії, за допомогою яких реалізуються передбачені адміністративно-правовими нормами обов'язки і права учасників даних відносин. Ці дії можуть бути пов'язані із здійсненням завдань державного управління (наприклад, видання індивідуального акта управління), особистими нематеріальними благами (наприклад, гідність людини), реалізацією суб'єктивних обов'язків і прав (наприклад, право на оскарження в суді дій посадових осіб і органів виконавчої влади), матеріальними предметами (речами і под.).

Адміністративно-правові відносини виникають, змінюються та припиняються при наявності умов, визначених адміністративно-правовими нормами. Такими умовами виступають *юридичні факти* (дії, події).

Дії — юридичні факти, які є результатом активного волевиявлення людей. Розрізняють правомірні і неправомірні дії.

Правомірні дії відповідають вимогам адміністративно-правових норм. Основним їх видом є *юридичні акти*. До правомірних дій, що породжують адміністративно-правові відносини, можна віднести, наприклад, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України. Для державного управління характерними є індивідуальні (ненормативні) акти, оскільки вони безпосередньо породжують конкретні адміністративно-правові відносини (наприклад, постановою Кабінету Міністрів України призначено на посаду першого заступника міністра освіти і науки України, що породжує адміністративно-правові відносини між службовцем, призначеним на цю посаду, та підлеглими працівниками). Адміністративно-правові відносини виникають також з ініціативи громадян (наприклад, оскарження громадянином певних дій посадової особи). Адміністративно-правові відносини можуть виникати і в зв'язку з таким юридичним фактом, як бездіяльність.

Неправомірні дії — це такі дії, що не відповідають вимогам адміністративно-правових норм. Вони тягнуть за собою виникнення адміністративно-правових відносин щодо застосування стосовно винних осіб відповідних засобів юридичної відповідальності, передбачених адміністративно-правовими нормами. Неправомірною може бути і бездія (наприклад, ухилення від реєстрації мисливської зброї).

Адміністративно-правові відносини виникають не тільки в результаті діяльності людей, а й у разі настання певних подій. *Події* — це явища, що не залежать від волі людей. У зв'язку із різного роду подіями також виникають конкретні адміністративно-правові відносини. До подій належать, наприклад, стихійні лиха (пожежі, епідемії, повені, землетруси).

В адміністративно-правових відносинах виражені як загальні риси, притаманні усім правовим відносинам, так і деякі особливості, зумовлені специфікою державного управління. Можна відмітити такі *особливості адміністративно-правових відносин*.

1. В адміністративно-правових відносинах права і обов'язки пов'язані із практичним здійсненням їх учасниками державного управління і потребують для свого задоволення відповідних дій виконавчорозпорядчого характеру.

2. Умовою виникнення адміністративно-правових відносин є участь у них обов'язкового суб'єкта. Не може бути адміністративно-правових відносин між двома громадянами, між об'єднаннями громадян, бо вони не мають повноважень державно-владного характеру, не здійснюють виконавчу та розпорядчу діяльність від імені держави.

3. Адміністративно-правові відносини можуть виникати з ініціативи кожної із сторін незалежно від волевиявлення другої сторони, на відміну від цивільно-правових відносин. Орган виконавчої влади виступає від імені держави і його приписи обов'язкові для інших учасників відносин незалежно від їх згоди (наприклад, наказ Міністра освіти і науки України, виданий у межах його компетенції, обов'язковий для ректора академії). Юридично-владні повноваження органу виконавчої влади визначаються безпосередньо адміністративно-правовою нормою, в якій закріплюється його компетенція.

Для органів виконавчої влади, їх посадових осіб можливість вступати в адміністративно-правові відносини є одночасно і їх обов'язком. Практика показує, що значна частина адміністративно-правових відносин виникає за ініціативою органів влади, що свідчить про активні засади державного управління.

У деяких випадках органи виконавчої влади зобов'язані враховувати згоду другої сторони адміністративно-правових відносин (наприклад, при прийнятті на державну службу).

4. Спори між сторонами адміністративно-правових відносин, як правило, вирішуються в адміністративному порядку. Поряд з тим все більшого значення набувають судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів, оскарження неправомірних дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб. Так, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства.

5. Адміністративно-правові відносини, що виникають між органами виконавчої влади та іншими учасниками адміністративного права, не завжди є відносинами, що здійснюються за методом влади та підпорядкування. Ці відносини можуть реалізуватися на засадах як влади і підпорядкування, так і рівності сторін, тобто кожна сторона зобов'язана виконувати конкретні вимоги правової норми.

6. Порушення однією із сторін адміністративно-правових відносин вимог адміністративно-правової норми тягне за собою юридичну відповідальність. Така відповідальність настає, як правило, перед державою в особі органів виконавчої влади, посадових осіб. Не виключено у деяких випадках і судовий порядок притягнення до адміністративної відповідальності.

У цілому адміністративно-правові відносини, з одного боку, — це форми соціальних відносин, а з другого, — це форми організаційних відносин, у процесі реалізації яких розв'язуються завдання управлінської діяльності.

■ § 2. Види адміністративно-правових відносин

Адміністративно-правові відносини можуть класифікуватися за різними підставами: за характером взаємодії суб'єктів; за метою; за змістом; за характером дій зобов'язаного суб'єкта.

За характером взаємодії суб'єктів адміністративно-правові відносини поділяють на вертикальні та горизонтальні.

Вертикальні адміністративно-правові відносини — це відносини, коли одна із сторін має владні повноваження стосовно іншої, яка їй підпорядкована (наприклад, відносини Міністерства освіти і науки України з ректором вищого навчального закладу). Вертикальні адміністративно-правові відносини мають місце і в тих випадках, коли одна із сторін має право видавати акти, які є обов'язковими для непідпорядкованої сторони. Прикладом таких відносин може бути діяльність органів спеціальної компетенції (санітарна, ветеринарна інспекції). Особливість вертикальних відносин полягає у тому, що в них виявляється основний метод адміністративно-правового регулювання — владний метод.

Горизонтальні адміністративно-правові відносини — це відносини, що виникають між непідпорядкованими органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами. Це відносини, учасники яких не перебувають у підпорядкуванні один в одного (наприклад, відносини між органами виконавчої влади і громадянином у зв'язку з розглядом скарги). Горизонтальні управлінські зв'язки часто передують виникненню зв'язків вертикального характеру, будучи по суті їх передумовою. Рішення, яке приймається потім, уже є одностороннім юридично владним актом, який обов'язковий до виконання усіма об'єктами, яким його адресовано. Таким чином, горизонтальні зв'язки існують тільки до того моменту, доки орган виконавчої влади чи посадова особа не прийме одностороннє юридично-владне рішення.

За метою адміністративно-правові відносини поділяють на регулятивні та правоохоронні.

Регулятивні адміністративно-правові відносини пов'язані з реалізацією позитивних завдань виконавчої влади. Основою для виникнення таких правовідносин може бути, наприклад, Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. «Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади».

Правоохоронні адміністративно-правові відносини пов'язані з реалізацією засобів адміністративного примусу: позбавлення спеціального права, адміністративний арешт та інші.

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

Матеріальні адміністративно-правові відносини виникають на основі матеріальних норм адміністративного права.

Процесуальні адміністративно-правові відносини складаються у зв'язку з вирішенням індивідуальних справ у сфері управління та регулюються адміністративно-процесуальними нормами. Наприклад, Закон України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» закріплює порядок розгляду звернень громадян.

За характером дій зобов'язаного суб'єкта адміністративно-правові відносини можуть бути активними та пасивними.

Активні адміністративно-правові відносини мають місце тоді, коли зобов'язаний суб'єкт повинен здійснити певні дії (у певному віці одержати паспорт, з одержанням повістки з'явитися у військкомат).

Пасивні адміністративно-правові відносини пов'язані з утриманням зобов'язаного суб'єкта від вчинення певних дій (від вчинення правопорушення).

Запитання для самоконтролю

1. Дайте визначення та вкажіть особливості адміністративно-правових відносин.
2. Вкажіть класифікацію адміністративно-правових відносин.

Розділ II

Суб'єкти адміністративного права

Глава 5

Громадяни — суб'єкти адміністративного права

§ 1. Основи адміністративно-правового статусу громадян

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

Для задоволення своїх потреб і запитів особа вступає у відносини з державою у сфері виконавчої влади, де практично реалізуються надані їй Конституцією та законами України права і свободи.

Слід підкреслити, що значна кількість запитів громадян вирішується органами місцевого самоврядування, які є найбільш наближеними до особи. У сукупності органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування становлять систему публічної адміністрації (публічної влади), а за визначених законодавством умов можуть виконувати делеговані від одного до іншого повноваження.

Для реалізації деяких прав, свобод та виконання обов'язків важливе значення має громадянство — постійний правовий зв'язок особи та Української держави, що виявляється у їх взаємних правах та обов'язках. Право на громадянство є невід'ємним правом громадянина України, він не може бути позбавлений свого громадянства. Кожна особа має право на громадянство в Україні, яке вона може одержати за певних умов. Громадянство не поєднується з постійними трудовими чи службовими відносинами особи з конкретною організацією.

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

Адміністративно-правовий статус громадянина України є складовою частиною його загального статусу, що встановлений Конституцією України, Законом України «Про громадянство України» та іншими законодавчими актами України.

Громадяни України є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання та інших ознак. Рівноправність громадян України забезпечується в усіх галузях економічного, політичного, соціального і культурного життя. Усі ці конституційні положення підтверджуються законами України, що регулюють відносини у різних галузях і сферах суспільної діяльності.

Правовий статус громадянина включає:

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

б) комплекс прав і обов'язків, що закріплюються 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 та ін.), можна віднести: свободу слова, міграції, зборів, влас-

ності, 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 та ін.

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

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

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

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

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

Адміністративна дієздатність — це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати і здійснювати права і виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру. В повному обсязі адміністративна дієздатність виникає з досягненням 18-річного віку. Разом з тим вона виникає і по досягненні 16-річного віку — одер-

жання паспорта та додержання правил паспортної системи, охорона природи та ін. Адміністративна дієздатність може наставати у деяких випадках і до досягнення 16-річного віку — право на працю.

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

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

За своїм змістом **права громадян** можна поділити на три групи:

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

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

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

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

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

Перша група — це так звані *абсолютні обов'язки*, які не залежать від конкретних обставин і 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 та авторитету; захищати Батьківщину; оберігати природу, охороняти її багатства; сплачувати податки; сприяти охороні громадського порядку; оберігати історичні пам'ятки та інші культурні цінності.

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

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

§ 3. Звернення громадян

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

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

Питання практичної реалізації права на звернення врегульовані Законом України «Про звернення громадян». Забезпечуючи громадянам

України можливість на звернення, цей Закон деталізує та розвиває конституційні положення, надаючи громадянам право звертатися не тільки в органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а й в 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 напрямків діяльності суспільства і держави, але, як правило, вони мають єдину мету — звернути увагу відповідних органів і посадових осіб на необхідність розв'язання проблем, що зачіпають суспільні інтереси або інтереси конкретної особи. Загальними ознаками звернень є те, що вони відображують стан справ у відповідній сфері діяльності і несуть у собі інформацію, яка надсилається до державних органів чи органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, на підприємства, в установи, організації.

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

Звернення громадян як носії інформації мають важливе значення для вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини і громадянина, державного і господарського будівництва, управління різними галузями і сферами економіки, соціально-культурного будівництва й адміністративно-політичної діяльності. У загальному плані можна сказати, що звернення надходять у зв'язку з: а) реалізацією конкретних суб'єктивних прав; б) необхідністю виконання обов'язків; в) бажанням придбати відповідне суб'єктивне право, якого особа не має, але яке вона згідно із законодавством може мати; г) необхідністю сприяння в реалізації суб'єктивного права.

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

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

Пропозиція (зауваження) — *звернення громадян, де висловлюються поради, рекомендації щодо діяльності органів державної влади*

та органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

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

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

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

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

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

Звернення адресуються суб'єктам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. У зверненнях має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено сутність порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. При недодержанні цих вимог звернення повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження (ст. 5).

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Якщо порушені у зверненні питання не входять до повноважень відповідних

суб'єктів, воно у строк не більше п'яти днів пересилається за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється заявнику (ст. 7).

Забороняється розголошувати відомості, що містяться у зверненнях. Анонімні звернення не розглядаються. Не розглядаються повторні звернення одним і тим самим органом від одного і того самого громадянина з одного і того самого питання, якщо перше вирішено по суті, а також звернення (скарги), направлені з порушенням строків подання — 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 повідомляються заявники. Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням причин відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

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

Скарги на рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також на рішення вищих державних органів вирішуються в судовому порядку (ст. 16).

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

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

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

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

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

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

знайомитися з матеріалами перевірки;

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

бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;

користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;

одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;

висловлювати усно або письмово вимогу щодо забезпечення додержання тасмниці розгляду заяви чи карги;

вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушення встановленого порядку розгляду звернень.

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

об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;

у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову;

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 і сутність прийнятого рішення;

вживати заходів щодо припинення неправомірних дій; виявляти та ліквідувати причини і умови, що сприяли порушенням; вживати за-

ходів щодо відшкодування матеріальних збитків та здійснювати інші заходи, передбачені Законом «Про звернення громадян» та іншими законами України.

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

Особи, винні у порушенні Закону «Про звернення громадян», несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України (ст. 24). Матеріальні збитки, завдані громадянину у зв'язку з порушенням вимог закону при розгляді скарги, підлягають відшкодуванню.

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

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

Звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної 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 України відповідно до Указу Президента України від 7 лютого 2008 р. «Про першочергові заходи щодо забез-

печення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»¹.

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

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

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

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

§ 4. Адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства

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

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

¹ Офіц. вісн. України. – 2008. – № 10. – Ст. 239.

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

Для іноземців та осіб без громадянства обов'язковими є норми Конституції та інших законів України, загальнообов'язкові правила, що стосуються охорони природи, санітарії, пожежної безпеки, громадського порядку, користування транспортними засобами, в'їзду та виїзду. Разом з тим ці особи не користуються частиною прав та обов'язків, що становлять групу виключних прав та обов'язків громадян України (виборче право, право мати паспорт громадянина України та ін.).

У цілому основні обмеження для іноземців та осіб без громадянства зводяться до таких: 1) вони не можуть обіймати деякі посади (Президента України, судді, перебувати на посадах у складі морських та повітряних екіпажів та ін.); 2) вони не мають доступу до посад державних службовців, діяльність яких пов'язана з державною таємницею; 3) ці особи не можуть служити у Збройних Силах України; 4) для іноземців та 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 іноземців та осіб без громадянства встановлено особливу адміністративну деліктоздатність.

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

Запитання для самоконтролю

1. Дайте визначення та охарактеризуйте поняття «адміністративна правоздатність», «адміністративна дієздатність», «адміністративно-правовий статус».
2. Дайте визначення поняття «звернення громадян» та вкажіть його види.
3. Проаналізуйте вимоги до звернень громадян.
4. Охарактеризуйте іноземців та осіб без громадянства як суб'єктів адміністративного права.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 161.

Глава 6

Органи виконавчої влади

§ 1. Ознаки та правове становище органів виконавчої влади

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Кожна гілка єдиної державної влади реалізує повноваження через діяльність відповідних суб'єктів — органів державної влади. Виконавча влада виражена системою органів виконавчої влади, основним змістом діяльності яких є здійснення державного управління. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний та політичний стан країни. Саме ці органи виступають центральним або головним суб'єктом адміністративного права.

Органи виконавчої влади разом з органами законодавчої та судової влади складають єдиний державний апарат. Як його складова частина органи виконавчої влади мають усі найважливіші ознаки державних органів, вони виконують значний обсяг завдань і функцій держави, виступають від імені держави, наділені державними владними повноваженнями. В той же час органи виконавчої влади мають і власні специфічні риси, обумовлені призначенням, змістом їх діяльності, її особливим характером. Вони покликані здійснювати підзаконну організаційно-управлінську, виконавчо-розпорядчу діяльність. Об'єктом їх управління є такі сфери життя суспільства, як економічна, соціально-культурна та адміністративно-політична.

Органи виконавчої влади створюють і свій власний апарат — апарат державного управління, який являє собою цілісне утворення і складається з великої кількості різноманітних частин — окремих органів та їх структурних підрозділів. Виконуючи завдання і функції державного управління, органи виконавчої влади є завжди органами державного управління. Однак не всі органи державного управління є органами виконавчої влади.

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

ну структуру та штат службовців, територіальний масштаб діяльності, утворюється в установленому законом або іншими правовими актами порядку і в межах передбаченої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя.

Найбільш суттєві ознаки органу виконавчої влади

1. Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних державно-владних повноважень, які використовуються ним виключно з метою державно-управлінської діяльності.

2. Основним змістом діяльності органів виконавчої влади є здійснення державного управління в соціально-економічній та інших сферах життя суспільства.

3. Створення, структура, порядок діяльності і компетенція органів виконавчої влади визначаються Конституцією та законами України, актами Президента України та іншими нормативно-правовими актами.

4. Органи виконавчої влади діють на вищому (Кабінет Міністрів України), центральному (центральні органи виконавчої влади) та на регіональному (місцеві органи виконавчої влади) рівнях і створюють єдину систему.

5. У межах цієї системи органи виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції — предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу. Компетенція — це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законами та іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності.

6. Діяльність органів виконавчої влади має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, вони здійснюють свої функції на підставі та на виконання закону.

7. Реалізуючи свою компетенцію, виконуючи положення законів та правових актів інших державних органів, органи виконавчої влади мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань та приймати підзаконні нормативні акти. В процесі виконавчої та розпорядчої діяльності вони діють юридично-владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру.

8. Кожен орган виконавчої влади має визначений для нього законодавством територіальний масштаб діяльності, який враховує особливості адміністративно-територіального устрою України.

9. Органи виконавчої влади мають власну внутрішню структуру, штат державних службовців, який сформований шляхом їх конкурсного відбору або призначення на посаду для здійснення конкретної виконавчо-розпорядчої діяльності в юридично-владній формі. У межах кожного органу поміж структурними підрозділами і службовцями розподілені повноваження і відповідальність за доручену справу, встановлені та розвиваються різні організаційно-правові зв'язки. Усе це спрямоване на забезпечення ефективної діяльності органів виконавчої влади.

10. Кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою.

11. Фінансування органів виконавчої влади здійснюється із державного бюджету.

■ § 2. Види органів виконавчої влади

Органи виконавчої влади є численними та різноманітними. Вони відрізняються за рівнем знаходження в структурі виконавчої влади, роллю і масштабом діяльності, сферами і галузями управління, порядком прийняття рішень, способом утворення, характером компетенції. У зв'язку з цим важливим постає питання класифікації цих органів.

В адміністративно-правовій літературі використовуються різні підходи до класифікації органів виконавчої влади. Залежно від обраного критерію виділяються такі види органів виконавчої влади.

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

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

До *органів виконавчої влади АРК* належать: Рада міністрів АРК, міністерства та інші органи виконавчої влади АРК, повноваження яких поширюються на всю її територію. Вони здійснюють загальне або галузеве управління чи виконують окремі спеціальні функції державного управління об'єктами, які розташовані на території АРК, у межах компетенції, визначеної Конституцією і законами України.

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

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

За характером компетенції органи виконавчої влади поділяються на органи загальної компетенції, органи галузевої компетенції, органи міжгалузевої (спеціальної) компетенції.

Органи загальної компетенції — це органи, які в межах підвідомчої їм території здійснюють державне управління щодо усіх або більшості підпорядкованих чи підконтрольних їм органів галузевої чи міжгалузевої компетенції. Вони можуть вирішувати загальні питання соціального, економічного, культурного, адміністративно-політичного будівництва на відповідній території (на всій території України, території АРК, області, району, міста), здійснюють загальне керівництво і координацію діяльності органів виконавчої влади, 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 керів-

ництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності незалежно від їх географічного розташування. Органами галузевої компетенції є: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури і тим самим керують певною галуззю (Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство культури і туризму України та ін.), а також територіальні органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Органи міжгалузевої компетенції здійснюють керівництво з питань, які мають міжгалузеве значення, загальний характер для всіх чи багатьох галузей економіки, соціально-культурного будівництва. Вони координують діяльність галузевих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів державної виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій незалежно від їх відомчого підпорядкування (Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, їх місцеві органи).

Існують також органи *змішаної компетенції*, тобто які поєднують ознаки органів галузевої та міжгалузевої компетенції (наприклад, Міністерство охорони здоров'я України).

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

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

Проте в єдиноначальних органах виконавчої влади єдиноначальність поєднується з колегіальністю. В міністерствах та інших єдиноначальних органах створюються колегії у складі керівника органу, його заступників, інших керівників та провідних спеціалістів. Колегія розглядає найбільш важливі питання управління галуззю, сферою та ін. Рішення колегії втілюються у життя, як правило, наказами (розпорядженнями) керівника єдиноначального органу.

Колегіальні органи — організаційно і юридично оформлені групи осіб, яким належить пріоритет у прийнятті рішень за всіма питаннями компетенції цих органів. У колегіальних органах рішення обговорюються і приймаються на засіданнях більшістю їх членів. Як правило, це пов'язано з обсягом їх компетенції, яка стосується багатьох галузей та функцій державного управління. Колегіальність дозволяє вирішувати найбільш складні питання з використанням досвіду фахівців. До колегіальних органів насамперед належать: Кабінет Міністрів України та Рада міністрів АРК, а також деякі інші органи. Але і в цих органах колегіальність доповнюється єдиноначальністю керівників, які особисто вирішують деякі оперативні організаційні питання діяльності очолюваного ними органу.

Залежно від рівня знаходження органу в системі виконавчої влади органи виконавчої влади поділяються на три групи: вищий, центральні та місцеві.

Вищий орган у системі органів виконавчої влади — Кабінет Міністрів України.

Центральні органи виконавчої влади — міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Місцеві органи виконавчої влади — місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Залежно від предмета спрямованості компетенції органи виконавчої влади поділяються на:

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

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

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

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

§ 3. Система органів виконавчої влади та принцип їх побудови

Численні та різноманітні органи виконавчої влади утворюють складну ієрархічну, багатогалузеву та поліфункціональну систему, яка об'єднує різні за компетенцією, територіальним масштабом діяльності, порядком вирішення підвідомчих питань тощо органи. З одного боку, ці органи є різновидом органів державної влади, а з другого — суб'єктами саме виконавчої влади, покликаними забезпечувати її фактичну реалізацію, здійснювати специфічну за своїм змістом і методами державну діяльність — державне управління.

Органи виконавчої влади є насамперед складовою частиною (підсистемою) єдиної державної влади. В той же час вони створюють власну систему, яка має певну структурну побудову, що містить окремі рівні і ланки. Від ступеня впорядкованості, організованості та взаємодії цих рівнів і ланок вирішальною мірою залежить ефективність функціонування як усієї системи державного управління, так і кожного її елемента. Поняття «система» відносно органів виконавчої влади означає сукупність цих органів на чолі з вищим органом виконавчої влади, а також систему зв'язків і відносин між ними. **Система органів виконавчої влади** — це сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних державних органів, які створюють цілісну єдність у процесі реалізації виконавчої влади на території України.

Принципи організації і діяльності системи органів виконавчої влади зумовлені державним устроєм України як демократичної, правової, соціальної держави, політику якої спрямовано на створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини. Це принципи єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації, демократизму і законності, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів залежно від адміністративно-територіального устрою країни.

Система органів виконавчої влади утворюється з урахуванням забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, проведення ефективної фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи і природокористування, здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України.

Організація та вдосконалення системи органів виконавчої влади відбуваються з урахуванням необхідності єдиного центру керівництва економічними та соціальними справами, поєднання галузевого і територіального принципів управління, централізації з відповідною самостійністю регіонів та окремих адміністративно-територіальних одиниць, господарською самостійністю підприємств, об'єднань та інших суб'єктів.

Утворення органів виконавчої влади, формування їх системи та її функціонування здійснюються згідно з принципами демократизму і законності. Органи виконавчої влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Будь-яка система управління оптимально функціонує тільки за умови органічної взаємодії всіх її елементів, хоча кожний із них відіграє самостійну роль заради досягнення цілей системи. Повною мірою це положення стосується і системи органів виконавчої влади. Ефективність цієї системи визначається: ефективністю взаємодії органів виконавчої влади між собою; ефективністю взаємодії між структурними підрозділами, службовцями кожного органу виконавчої влади; ефективністю взаємодії системи органів виконавчої влади з іншими державними і недержавними органами, громадянами, підприємствами.

Усе різноманіття відносин у системі органів виконавчої влади можна поділити на відносини: субординації (виконання команд, наказів, розпорядництва), координації (узгодження); внутрішні (відносини всередині системи в процесі державного управління), зовнішні (зв'язки і взаємодія з іншими елементами за межами системи органів виконавчої влади); постійні та тимчасові (за часом існування) та ін.

Відносини між усіма складовими системи органів виконавчої влади підтримуються завдяки зв'язкам, які прийнято поділяти на горизонтальні і вертикальні. Горизонтальні зв'язки мають характер погодження і є, як правило, однорівневими, існують між суб'єктами державного управління, що знаходяться на одному організаційно-правовому рівні (наприклад, центральними органами виконавчої влади). Їх виявами є відносини координації. Вертикальні зв'язки — це зв'язки підпорядкування (між вищими і нижчими органами). Необхідність у них виникає при ієрархічності управління, тобто за наявності декількох рівнів управління. Ці зв'язки виявляються у відносинах субординації,

коли вищі органи виконавчої влади спрямовують і координують діяльність нижчих органів, їх рішення є обов'язковими для останніх.

Побудова та функціонування системи органів виконавчої влади ґрунтуються на таких організаційних засадах, як субординація, підпорядкованість, підконтрольність, підзвітність та координація.

Узагальнюючи наведене, можна зробити висновок про те, що система органів виконавчої влади виступає складною соціальною системою, в якій органи, що її утворюють, перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання та функції держави шляхом здійснення повсякденної і оперативної владно-організуючої діяльності. Ця система характеризується: наявністю елементів (підсистем); установленням між елементами (підсистемами) субординаційних та координаційних зв'язків; цілісністю, якісною своєрідністю та відносною самостійністю.

Систему органів виконавчої влади побудовано з урахуванням адміністративно-територіального устрою України, а також їх особливостей і функцій, характеру та обсягу покладених на них завдань. Будь-які ланки цієї системи є одночасно керуючою і керованою системами. Районні державні адміністрації, наприклад, відносно обласних державних адміністрацій є об'єктом управління, але одночасно вони виступають як суб'єкт управління щодо підпорядкованих їм ланок (служб та підрозділів).

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АРК та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Діяльність кожної ланки системи органів виконавчої влади обмежено масштабами територіальної діяльності та обсягом компетенції. Відповідно до цих важливих критеріїв до системи органів виконавчої влади входять такі складові:

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

міністерства, державні комітети (державні служби) та органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;

органи виконавчої влади АРК;

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

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

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

§ 4. Повноваження Президента України у сфері виконавчої влади

Відповідно до розділу V Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Основні повноваження Президента у сфері виконавчої діяльності закріплені у ст. 106 Конституції України. Деякі повноваження у цій сфері Президент України здійснює за згодою Верховної Ради України, інші — самостійно чи за поданням Прем'єр-міністра України.

За згодою Верховної Ради України Президент України призначає Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра та приймає рішення про його відставку; призначає на посади та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову державного комітету телебачення і радіомовлення України. Призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади.

Президент України припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; призначає половину складу Ради Національного банку України і Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення України.

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

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

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

На основі та на виконання Конституції та законів України Президент України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. У випадках, передбачених частинами 3, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22 ст. 106 Конституції України, акти Президента України скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

§ 5. Правове становище Кабінету Міністрів України

Загальні засади правового становища Кабінету Міністрів України встановлені у розділі VI Конституції України. Відповідно до ст. 113

Конституції Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених статтями 85, 87 Конституції України (розгляд і прийняття рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України; вирішення питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та ін.). Діяльність Кабінету Міністрів України врегульована 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, який призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається також Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Останній керує його роботою, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою України.

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.

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

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

Прем'єр-міністр України забор'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Пре-

зидента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюцію недовіри.

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

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

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

У межах своєї компетенції Кабінет Міністрів видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Ці акти підписує Прем'єр-міністр України. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України підлягають реєстрації в порядку, встановленому законодавством.

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

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

Для забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів України, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, проектів концепцій, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, утворюються урядові комітети. Перелік урядових комітетів та їх посадовий склад затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.01.2008 р. «Про перелік Урядових комітетів та їх посадових склад»¹ утворено чотири урядових комітетів, а саме: Урядовий комітет з питань економічної політики; Урядовий комітет з питань правової політики, оборони та правоохоронної діяльності; Урядовий комітет з питань гуманітарної та соціальної політики; Урядовий комітет європейської інтеграції та міжнародного співробітництва. Порядок організації роботи урядових комітетів визначається Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р.²

Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів України, який забезпечує підготовку та проведення засідань Кабінету Міністрів України, урядових комітетів та діяльність Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів України, які не очолюють міністерства.

Кабінет Міністрів України для забезпечення здійснення своїх повноважень може утворювати постійні, тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. До участі в роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою. Завдання, склад та організація роботи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів визначаються Кабінетом Міністрів України.

¹ Офіц. вісн. України. – 2010. – № 21. – Ст. 878.

² Там само. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.

§ 6. Центральні органи виконавчої влади

До центральних органів виконавчої влади згідно з Конституцією України належать міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Відповідно до п. 15 ст. 106 та ч. 5 ст. 114 Конституції України Президент України утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

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

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

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністерства є єдиноначальними органами. Питання діяльності міністерств у Кабінеті Міністрів України представляють відповідні міністри. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його компетенції. Діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України, спрямовується і координується міністрами. Питання діяльності таких центральних органів виконавчої влади представляють відповідні міністри, до сфери спрямування і координації яких належать ці органи.

Державний комітет (державна служба) — це центральний орган виконавчої влади, який, безпосередньо не формує урядову політику, покликаний сприяти міністерствам та Уряду в цілому в реалізації цієї

політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру. Голова державного комітету не входить до складу Кабінету Міністрів України, має статус державного службовця. Державний комітет може видавати загально-обов'язкові нормативно-правові акти лише у межах повноважень, визначених для нього законами. Державний комітет є єдиначальним органом виконавчої влади.

Центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом — це орган, що має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання і повноваження, а також порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Його очолює голова.

Компетенція міністерств та інших органів виконавчої влади визначається галузевими чи міжгалузевими рамками. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у формуванні і реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розроблюють механізм її реалізації; прогнозують розвиток економіки; 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 право залучати спеціалістів для розгляду питань, що належать до їх компетенції, представляти Уряд України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України, одержувати в установленому законодавством порядку від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представницьких органів інформацію, документи, матеріали, скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до їх компетенції, притягати до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів міністерств, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, тощо.

У складі апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади утворюються: департаменти, самостійні управління (са-

мостійні відділи), самостійні сектори, відділи у складі департаменту (самостійного управління).

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

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

Нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України відповідно до «Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р.¹

Міністерство та інший центральний орган виконавчої влади очолює міністр (керівник), який має заступників, розподіляє обов'язки між ними та здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності, несе відповідальність перед Кабінетом Міністрів України за стан справ у цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників міністра (керівника), керівників підрозділів.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямків його діяльності та розвитку галузі у міністерстві утворюється колегія у складі міністра (керівника), заступників міністра (керівника) за посадою, а також інших керівних працівників міністерства. До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерства. Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами міністерства.

¹ ЗП України. – 1993. – № 1–2. – Ст. 28.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямків розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у центральних органах виконавчої влади може утворюватись науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців. Склад науково-технічної (наукової) ради і положення про неї затверджує міністр (керівник). Центральними органами виконавчої влади з урахуванням специфіки їх діяльності можуть 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 герба України і своїм найменуванням.

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

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

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

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

До відання АРК належать:

1) призначення виборів депутатів Верховної Ради АРК, затвердження складу виборчої комісії АРК;

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

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі згідно зі ст. 118 Конституції України та Законом України від 21 травня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації»¹ здійснюють місцеві державні адміністрації, склад яких формують голови місцевих державних адміністрацій, що призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи

¹ Офіц. вісн. України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

обласними радами. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові обласної чи районної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

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

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

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

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, що надані їм державою.

¹ Про затвердження рекомендованих переліків управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у м. Києві державних адміністрацій [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 27 квіт. 2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 68. – Ст. 2280; Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 17 серп. 2007 р. // Там само. – 2007. – №58. – Ст. 2307.

Запитання для самоконтролю

1. У чому полягають особливості органів виконавчої влади як складової єдиного державного апарату?
2. Які поняття та суттєві ознаки органів виконавчої влади?
3. За якими критеріями можуть бути класифіковані органи виконавчої влади?
4. Що розуміється під системою органів виконавчої влади та які головні ланки цієї системи?
5. Які принципи організації і діяльності системи органів виконавчої влади?
6. Назвіть повноваження Президента України у сфері виконавчої влади за Конституцією України.
7. Визначте правове становище Кабінету Міністрів України.
8. Назвіть повноваження Кабінету Міністрів України за Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України».
9. Дайте визначення: «міністерство», «державний комітет (державна служба)», «центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом».
10. Яка компетенція у сфері виконавчої влади Автономної Республіки Крим?
11. Хто здійснює виконавчу владу в областях, районах, містах Києві та Севастополі?
12. Якими повноваженнями у сфері виконавчої влади наділено місцеві державні адміністрації?

Глава 7

Органи місцевого самоврядування

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

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

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

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

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

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

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

Місцеве самоврядування має свою систему, що складається з територіальної громади, сільської, селищної та міської ради, сільського, селищного та міського голови, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, районних та обласних рад.

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

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

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

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

Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, яку складають рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси тощо. Вони затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції.

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

² Там само. — 1995. — № 11. — Ст. 69.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Виконавчий комітет ради попередньо розглядає проекти місцевих програм соціального, економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень, що виносяться на розгляд відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Виконавчий комітет здійснює також окремі повноваження, делеговані йому державою.

Перелічені повноваження належать до загальних повноважень виконавчого комітету. Крім них, він має широке коло спеціальних повноважень в окремих напрямках його діяльності: в галузі планування та обліку, бюджету і фінансів, управління комунальною власністю, розвитку місцевого господарства, охорони навколишнього природного

середовища, будівництва, житлового господарства, транспорту, зв'язку, соціального обслуговування тощо.

Значними повноваженнями чинне законодавство наділяє голів сіл, селищ та міст. Сільський, селищний, міський голова забезпечує здійснення наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів органів виконавчої влади; організовує роботу відповідної ради та її виконавчого комітету, призначає на посаду та звільняє з посади керівників відділів, управлінь та інших структурних підрозділів ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності і відповідних територіальних громад.

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

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

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

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

Запитання для самоконтролю

1. У чому полягає сутність місцевого самоврядування?
2. З чого складається система місцевого самоврядування?
3. Який основний нормативний акт регулює правовий статус органів місцевого самоврядування?
4. Який виконавчий орган утворюють місцеві ради?
5. Що означає правова та організаційна автономія органів місцевого самоврядування?

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

Такі види, як цивільна служба і мілітаризована служба, виокремлюються залежно від порядку проходження служби. Цивільна служба в свою чергу поділяється на функціональну і спеціалізовану службу, а мілітаризована служба має значну кількість підвидів, які виділяють за характерними ознаками.

Державний апарат організовує виконання державних функцій в політичній, господарській, соціально-культурній та інших сферах. Без

нього неможливі цілеспрямований вплив на всі сторони життя суспільства, вирішення найбільш важливих справ державного та громадського життя.

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

Поняття державної служби поєднує найголовніші елементи змісту службової діяльності: а) державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, що обіймають посади в державних органах та їх апараті; б) вона є частиною або однією із 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'язана з оплатою праці осіб, що на ній перебувають, з державних коштів.

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

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

Основними принципами державної служби є: служіння народу України; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компе-

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

тентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків, дисциплінованість; додержання прав та 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, додержуватися високої культури спілкування, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Це має велике як теоретичне, так і практичне значення.

§ 2. Правове регулювання державної служби

В умовах державотворення в Україні, а відповідно й ускладнення завдань та функцій держави роль і значення державної служби невпинно зростають. Останнім часом законодавчими та виконавчими органами здійснено певні заходи щодо вдосконалення правового регулювання державно-службових відносин та організації державної служби. Прийнято низку законів та законодавчих актів, що регулюють окремі напрямки державно-службової діяльності: про місцеву державну адміністрацію, про Прикордонні війська України, про Прокуратуру України, про Збройні Сили України, про освіту, про міліцію України та ін. Усі вони тією чи іншою мірою стосуються питань організації та проходження державної служби у відповідних державних органах. Закон України «Про державну службу» спрямовано на врегулювання суспільних відносин, що охоплюють діяльність держави стосовно 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.

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Її основними напрямками є: вивчення цілей,

завдань та принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективності роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Для проведення державної політики та функціонального управління державною службою утворено Головне управління державної служби України¹.

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

У кожному органі виконавчої влади управління державною службою здійснює керівник відповідного органу.

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

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 суддів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів Вищого господарського суду України, Голови та суддів Вищого адміністративного суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України.

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

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 74. – Ст. 2757.

§ 3. Посада і посадова особа

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

Державну службу слід розглядати не як просту сукупність посад державних службовців, а як структуру, що має свою відповідну ієрархію. Посади передбачають персоніфікацію управлінських функцій, відповідальності та їх уніфікацію, яка забезпечує ефективність організації їх праці, вдосконалення структури апарату державних органів.

Законодавче визначення посади в організаційному аспекті характеризується тим, що посада є первинною одиницею державного органу, яка встановлюється державою, включається до штатного розпису з певним колом повноважень. У правовому аспекті посада характеризується колом прав і обов'язків, закріплених за посадою, і є частиною прав і обов'язків державного органу.

Ці аспекти пов'язані з особою — державним службовцем, який обіймає посаду, а відповідно є посадовою особою. Права і обов'язки, повноваження державного службовця за посадою конкретизуються в нормативно-правових актах.

У законодавстві про державну службу чітко визначено тільки поняття «посада», є підстави використовувати як однопорядкові з ним категорії «посада державного службовця» або «посада державної служби». Що ж стосується поняття «державна посада», то його зміст дещо ширший. В Україні передбачено встановлення трьох типів державних посад — *політичних, адміністративних та патронатних*. У їх числі *до посад державної служби* (тобто посад державних службовців) належать тільки *адміністративні та патронатні посади*.

Стосовно *політичних посад*, то Указом Президента України від 29 травня 2001 р. «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміні-

стративної реформи в Україні»¹ (ст. 9) посади *Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів і міністрів* за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад **визнано політичними і такими, що не належать до категорії посад державних службовців**, визначених Законом України «Про державну службу»². В наступному Указі Президента України від 11 червня 2001 р. «Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців» знову підтверджено, що посади членів Кабінету Міністрів України є політичними і не належать до категорій посад державних службовців³. Важливим в останньому Указі є і положення, згідно з яким *визнано недопустимим прирівнення будь-яких посад* в органах державної влади, інших державних органах, їх посадових та службових осіб за статусом, у тому числі за умовами матеріального та соціально-побутового забезпечення, до членів Кабінету Міністрів України.

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство. Статус членів Кабінету Міністрів України визначається Конституцією, законом про Кабінет Міністрів та іншими законами.

Закон України «Про державну службу» (ст. 9) не відносить членів Кабінету Міністрів України до політичних діячів, однак встановлює, що вони не належать до визначених у Законі категорій посад державних службовців, а їх правовий статус регулюється спеціальними законами.

Отже, *політичні посади належать до державних посад, хоча і не є «посадами державних службовців»* відповідно до Закону України «Про державну службу».

Крім того, до *державних посад* слід віднести посади службовців у державних установах, організаціях, на державних підприємствах, оскільки вони фактично виконують державні функції відповідних адміністрацій (органів управління), хоча на цих службовців і не поширюється дія Закону «Про державну службу».

У Законі «Про державну службу» наведено поняття посадових осіб, якими вважаються керівники і заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих

¹ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 985.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

³ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 24. – Ст. 1070.

та консультативно-дорадчих функцій. Слід звернути увагу на те, що консультативно-дорадчими функціями можуть бути наділені не тільки посадові, а й інші особи, як практично це і буває. Уявляється, що особа, не наділена організаційно-розпорядчими (владно-розпорядчими) функціями, не може бути віднесена до посадових осіб.

Практичне значення поняття «посадова особа» тісно пов'язане з кримінальним законодавством, інститутом адміністративної відповідальності, усіма галузями та сферами управлінської діяльності. В Законі «Про державну службу» не говориться і про «службових осіб», хоча цей термін застосовується у Конституції України, визначається у КК України, інших законодавчих актах.

§ 4. Класифікація посад державних службовців. Їх види

Оскільки посада державного службовця завжди створюється для виконання певних функцій державного органу та розв'язання його конкретних завдань, то *класифікація посад державних службовців* пов'язується з особливостями проходження державної служби, органами, де вона здійснюється, та іншими критеріями.

Закон України «Про державну службу» (ст. 25) наводить **класифікацію посад державних службовців**. Основними її критеріями є: *організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу; обсяг і характер компетенції на конкретній посаді; роль і місце посади у структурі державного органу.*

Встановлено сім категорій посад державних службовців, яким відповідають **п'ятнадцять рангів**, що присвоюються службовцям відповідно до обійманої посади, рівня кваліфікації та результатів роботи. Відповідно до категорії посад державної служби та згідно з рангами, які присвоюються державним службовцям, здійснюються прийняття на державну службу, просування по ній службовців, вирішується питання стимулювання їх праці тощо. Безперечно, законодавчо встановлена класифікація посад державних службовців позитивно вплинула на становлення та розвиток державної служби в Україні. Подальший розвиток вона дістала у деяких указах Президента України.

Водночас у сучасних умовах *актуалізуються завдання наближення інституту державної служби в Україні до європейської моделі та*

гармонізації напрямків правового регулювання системи державної служби в Україні та європейських країнах. Адже про обрання Україною європейської моделі розвитку говориться і в Посланні Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002—2004 роки». Звичайно, йдеться не про запозичення чужої моделі державної служби, а про те, що вона повинна повною мірою відповідати кращим зарубіжним зразкам. Це стосується і класифікації посад державних службовців.

Щодо приведення класифікації посад державної служби в Україні у відповідність з європейськими стандартами, то слід урахувати, що найпоширеніша європейська практика при віднесенні посад до відповідних категорій виходить з *рівня освіти та місця посади у структурі державного органу, що пов'язане з обсягом і характером компетенції на конкретній посаді*. За цими критеріями виділяють **чотири категорії посад**: А, В, С, D, яким відповідають певні чини (ранги). У майбутньому цю схему класифікації посад державної служби в певному варіанті може бути прийнято і нашою державою.

Безумовно, Україна не може прямо запозичити у жодної країни модель побудови державної служби. Без урахування національних особливостей, умов соціально-економічного і політичного розвитку таке запозичення може привести до негативних наслідків. Водночас європейський досвід теоретичного осмислення і законодавчого регулювання формування та проходження державної служби є корисним і має враховуватись у вітчизняній системі державної (а також в органах місцевого самоврядування) служби та законотворчій діяльності.

Закон «Про державну службу» не містить розгорнутого поняття державних службовців, констатує, що до них належать особи, які обіймають посади в державних органах та їх апараті і мають відповідні службові повноваження.

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

У теорії адміністративного права та практиці державного управління найбільш поширеною є класифікація державних службовців на види за владними повноваженнями, які закріплюються як у законодав-

чих актах, так і в інших правових документах — положеннях, статутах, рішеннях і под. За такою класифікацією виділяють: допоміжний (технічний) персонал, спеціалістів, посадових осіб та представників адміністративної влади.

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

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

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

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

§ 5. Обов'язки і права державних службовців

У Законі «Про державну службу» 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 і громадянина, безпосередньо виконувати покладені на них службові обов'язки, зберігати державну

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

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

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

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

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

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції і перелічені в ст. 5 Закону «Про боротьбу з корупцією». Вони не мають права: сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в одержанні 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 та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію та вчиняти інші дії.

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

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

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

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

§ 6. Проходження державної служби

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

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

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

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

¹ Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців [Текст] : затв. постановою Каб. Міністрів України від 4 жовт. 1995 р. // Офіц. вісн. України. – 1995. – № 3–4.

² Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій [Текст] : постанова Каб. Міністрів України від 19 трав. 1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 20.

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

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

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

При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах конкретної категорії посад відповідно до обійманої посади,

рівня професійної кваліфікації та результатів роботи. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад державному службовцю присвоюється через два роки. Черговий ранг у межах категорії посад може бути присвоєний достроково за виконання особливо відповідальних завдань. За сумлінну працю державному службовцю може бути присвоєний ранг за межами відповідної категорії посад. Присвоєний ранг зберігається за державним службовцем і у випадках, коли він перейшов на посаду нижчої категорії або залишив державну службу, а потім повернувся до неї. Народним депутатам України, які до обрання перебували на державній службі, час виконання обов'язків народного депутата зараховується до стажу державної служби. Позбавлення рангу допускається лише за вироком суду.

Для ефективної та стабільної роботи державної служби, підвищення професійного рівня працівників та підготовки їх на керівні посади важливе значення має формування кадрового резерву, який відповідно до ст. 28 Закону «Про державну службу» формується із спеціалістів місцевого та регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, випускників навчальних закладів відповідного профілю, через підвищення кваліфікації, стажування.

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

Важливе значення для розв'язання проблем комплектування органів виконавчої влади всіх рівнів висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, має створення єдиної централізованої державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. З цією метою формується мережа галузевих навчальних закладів з широкою міжгалузевою і регіональною кооперацією.

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

Відповідальність за стан кадрового забезпечення центральних та місцевих органів виконавчої влади покладається на їх керівників.

Контроль за кадровим забезпеченням державної служби з метою проведення дієвих заходів щодо додержання вимог Закону «Про державну службу» та інших нормативних актів із зазначених питань центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також розроблення практичних рекомендацій, інформаційних та інструктивних матеріалів, спрямованих на подальше вдосконалення роботи з кадрами, здійснюються Головним управлінням державної служби, органами виконавчої влади у підпорядкованих їм структурах.

Результати підвищення кваліфікації є однією з підстав просування по службі.

Законом «Про державну службу» (розділ VI) передбачено підстави припинення державної служби. Крім загальних підстав, встановлених законодавством України про працю, державна служба припиняється у разі порушення умов реалізації права на державну службу, недодержання вимог, пов'язаних з проходженням державної служби, досягнення державним службовцем граничного віку проходження служби, виявлення чи виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на державній службі, відмови від складання присяги або її порушення, неподання чи подання неправдивих відомостей щодо доходів службовця, відставки для службовців, що обіймають посади першої або другої категорії.

§ 7. Відповідальність державних службовців

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

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

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

■ Запитання для самоконтролю

1. Наведіть визначення поняття «державна служба», назвіть її види та принципи.
2. Які нормативно-правові акти регулюють проходження державної служби в Україні?
3. Дайте визначення поняття «посада».
4. Наведіть поняття посадової особи.
5. Які посади належать до державних?
6. За якими критеріями проводиться класифікація посад державних службовців?
7. Наведіть класифікацію посад за Законом України «Про державну службу».
8. Наведіть визначення поняття правового статусу державних службовців. Охарактеризуйте їх права та обов'язки, обмеження.
9. Який порядок проходження державної служби встановлено у чинному законодавстві України?
10. Визначте засади кадрового забезпечення державного управління.
11. Яка відповідальність настає за порушення законодавства про державну службу?

Глава 9

Бюджетні організації

§ 1. Поняття, види та правові засади діяльності бюджетних організацій

Учасниками (суб'єктами) адміністративних правовідносин є також різноманітні за своїм правовим становищем заклади та установи, які не є органами держави, оскільки не мають державно-владних повноважень. Вони безпосередньо втілюють у життя соціально-культурні, виховні, освітні, наукові, адміністративно-політичні та інші завдання та функції з метою задоволення матеріальних, духовних та інших потреб громадян, суспільства та держави.

До них належать бюджетні заклади та установи, які створюються у встановленому порядку органами державної влади, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування. Вони утримуються за рахунок відповідного державного чи місцевих бюджетів (ст. 2 Бюджетного кодексу України)¹ і є неприбутковими (тобто такими, що не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками) юридичними особами публічного права (статті 85, 167 ЦК України).

Відповідно до основних сфер суспільного життя бюджетні заклади та установи поділяються на соціальні та духовні об'єкти державного управління. Перші надають різноманітні життєво необхідні послуги, здійснюючи діяльність, спрямовану на збереження життя та здоров'я людини, організацію дошкільної, середньої, вищої та спеціальної освіти, створення належних житлових, комунальних, побутових та інших умов життєдіяльності людини, надання соціальної та іншої допомоги (лікувально-профілактичні заклади, освітні установи, установи соціального захисту населення тощо). Другі забезпечують створення та засвоєння духовних цінностей у суспільстві, підвищення освітнього та культурного рівня людей, формування та розвиток свідомості суспільства та окремої людини (культурно-просвітницькі заклади, музеї, театри, засоби масової інформації, архівні установи тощо).

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.

Правовий статус бюджетних закладів та установ визначається низкою правових актів, які регулюють відносини у певних галузях та сферах управління, наприклад: Основами законодавства України про охорону здоров'я¹, Основами законодавства України про культуру², законами України «Про соціальні послуги»³, «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей»⁴, «Про освіту»⁵, «Про наукову і науково-технічну діяльність»⁶, «Про бібліотеки і бібліотечну справу»⁷, «Про Національний архівний фонд та архівні установи»⁸ тощо, а також підзаконними та відомчими нормативно-правовими актами⁹.

Так, відповідно до ст. 12 Основ законодавства України про культуру діяльністю у сфері культури є: створення, розповсюдження і популяризація творів літератури та мистецтва; збереження та використання культурних цінностей; естетичне виховання; організація спеціальної освіти, відпочинку і дозвілля громадян. Ця діяльність здійснюється театрами, філармоніями, професійними творчими колективами, кіностудіями, організаціями телебачення, радіомовлення, кіновідеопрокату, видавництвами, редакціями, музеями, художніми галереями (виставками), бібліотеками, архівами, клубними закладами, кінотеатрами, цирками, парками культури та відпочинку, навчальними закладами і науковими установами, позашкільними закладами естетичного виховання і дозвілля дітей та юнацтва, дизайнерськими, реставраційними центрами і майстернями, історико-культурними, архітектурними заповідниками, заповідними територіями тощо (ст. 21 Основ).

Неприбутковими організаціями у сфері культури є юридичні особи, які здійснюють зазначену діяльність і відповідають критеріям неприбутковості, встановленим ст. 21¹ цих Основ. Зокрема, така організація може здійснювати фінансово-господарську діяльність відповідно до цілей її утворення та в межах її цивільної правоздатності.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.

² Там само. – 1992. – № 21. – Ст. 294.

³ Там само. – 2003. – № 45. – Ст. 358.

⁴ Там само. – 2005. – № 26. – Ст. 354.

⁵ Там само. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

⁶ Там само. – 1992. – № 12. – Ст. 165.

⁷ Там само. – 2000. – № 23. – Ст. 177.

⁸ Там само. – 1994. – № 15. – Ст. 86.

⁹ Напр.: Положення про загальноосвітній навчальний заклад [Текст] : затв. постановою Каб. Міністрів України від 14 черв. 2000 р. № 964 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 24. – Ст. 1263; Положення про навчальний заклад державної служби зайнятості [Текст] : затв. наказом Мінпраці України від 2 серп. 1996 р. № 64 // Там само.

Кошти та інше майно, майнові права (у грошовому виразі), набуті неприбутковою організацією внаслідок її фінансово-господарської діяльності, за результатами звітного періоду не можуть більше ніж утричі перевищувати її надходження за той самий період у вигляді бюджетних коштів, коштів та іншого майна, майнових прав (у грошовому виразі), наданих організації засновником (засновниками) організації, в тому числі у вигляді членських внесків, внесків учасників, а також безповоротної фінансової допомоги чи допомоги товарами, роботами, послугами (за їх ринковою вартістю), що надані безоплатно.

Майно неприбуткової організації у сфері культури може бути передано суб'єктам підприємницької діяльності лише в тимчасове користування на компенсаційній основі, за винятком внесення майна до статутного фонду господарського товариства чи наділення майном іншого суб'єкта підприємницької діяльності.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування сприяють діяльності неприбуткових організацій у сфері культури в межах своїх повноважень, визначених законами України. Так, неприбутковим організаціям у сфері культури надаються пільги по сплаті мита, податків та зборів (обов'язкових платежів), встановлюються податкові та інші пільги фізичним та юридичним особам, що підтримують неприбуткові організації.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування залучають такі неприбуткові організації на конкурсній основі до виконання загальнодержавних та місцевих програм, що фінансуються з відповідних бюджетів, а також до виконання замовлень для державних та місцевих потреб. Держава також залучає неприбуткові організації у сфері культури до участі у підготовці законопроектів та проектів інших нормативних актів органів влади, репрезентації України у різних сферах міжнародного культурного життя, забезпечує надання інформації, необхідної для реалізації завдань, визначених їх статутами (положеннями).

Органом управління бюджетним закладом, установою є його адміністрація, яка складається з керівника, його заступників, керівників апарату управління, дирекції. Адміністрація діє в межах повноважень, наданих закладу, установі, і реалізує завдання та функції, покладені на відповідний заклад, установу.

Очолоє бюджетний заклад, установу його керівник, який призначається на посаду органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, який їх утворив. Керівник державного чи комунального закладу діє від його імені та в його інтересах, розпоряджається

майном та грошовими засобами, видає накази і дає розпорядження, обов'язкові до виконання всіма працівниками. Він підзвітний органу, який його призначив, і несе персональну відповідальність за результати діяльності очолюваного ним закладу, установи.

Державний контроль за діяльністю бюджетних закладів та установ здійснюється з метою забезпечення реалізації єдиної державної політики у відповідній сфері суспільних відносин перш за все органами, яким вони підпорядковані, а також органами позавідомчого контролю.

§ 2. Порядок створення і припинення діяльності бюджетних закладів та установ

Бюджетні заклади та установи створюються і ліквідуються за рішеннями органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в порядку, встановленому законодавством. Наприклад, згідно зі ст. 18 Закону України «Про освіту» навчальні заклади створюються, зокрема, органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування відповідно до соціально-економічних, національних, культурно-освітніх потреб у них за наявності необхідної матеріально-технічної, науково-методичної бази, педагогічних кадрів. Такі навчальні заклади, засновані на загальнодержавній або комунальній власності, мають статус державного навчального закладу.

Діяльність навчального закладу розпочинається за наявності ліцензії (спеціального дозволу) на здійснення діяльності, пов'язаної з наданням послуг для одержання освіти і підготовкою фахівців різних рівнів кваліфікації. Ліцензія видається у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України. Навчально-виховні заклади, які одержали спеціальні дозволи (ліцензії) на здійснення діяльності, пов'язаної з наданням послуг для одержання загальної середньої та професійної освіти, підготовкою спеціалістів різних рівнів кваліфікації, включаються до Державного реєстру навчально-виховних закладів України. Положення про Державний реєстр навчально-виховних закладів України затверджується Міністерством освіти і науки України (МОН). Запровадження у вищих та професійних навчально-виховних закладах нових напрямів підготовки (спеціальностей) має погоджуватися з місцевими органами державної виконавчої влади і здійснюється після їх відповідного ліцензування МОН.

Навчальні заклади діють на підставі власних статутів. Навчальний заклад повинен мати власну назву, в якій обов'язково вказуються його тип (дитячий садок, школа, гімназія, ліцей, колегіум, коледж, інститут, консерваторія, академія, університет чи інше) та організаційно-правова форма. На виконання зазначених положень Закону постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1994 р. затверджено Порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів. Відповідно до п. 3 цього Положення рішення про створення навчально-виховних закладів третього і четвертого рівнів акредитації, заснованих на загальнодержавній власності, приймається: вищих навчальних закладів третього і четвертого рівнів акредитації — Кабінетом Міністрів України; вищих навчальних закладів першого і другого рівнів акредитації — МОН за погодженням з Міністерством фінансів України та Міністерством економіки України; професійно-технічних закладів освіти — МОН за поданням місцевих органів державної виконавчої влади, міністерств і відомств, корпорацій, об'єднань тощо.

Відкриття філій та інших відокремлених підрозділів навчально-виховних закладів провадиться у порядку, встановленому для створення навчально-виховних закладів. Ліквідація навчально-виховних закладів провадиться засновниками або органами, за рішенням яких їх створено, в порядку, встановленому чинним законодавством. Навчально-виховний заклад вважається реорганізованим чи ліквідованим з дня внесення відповідних змін до Державного реєстру навчально-виховних закладів України. В разі реорганізації чи ліквідації навчально-виховного закладу його працівникам і особам, які навчаються в ньому, гарантується додержання їх прав та інтересів відповідно до чинного законодавства з питань праці та освіти. Інформація про створення, реорганізацію та ліквідацію навчально-виховних закладів подається в десятиденний строк до органів державної статистики.

Запитання для самоконтролю

1. Назвіть правові засади діяльності бюджетних закладів та установ.
2. На які види поділяються бюджетні заклади та установи?
3. Яке правове становище неприбуткових організацій?
4. Назвіть органи управління бюджетним закладом, установою.
5. У якому порядку створюються та припиняють діяльність бюджетні заклади та установи?

Глава 10

Об'єднання громадян

§ 1. Поняття і види об'єднань громадян

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

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

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

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

Одним з критеріїв класифікації об'єднань громадян може слугувати мета їх діяльності. Так, у Законі України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян»¹ дається чітке визначення різновидів об'єднань громадян — політичних партій та громадських організацій. У свою чергу згідно із Законом України «Про політичні партії в Україні»² **політичною партією** визнається зареєстроване у відповідності із законом добровільне об'єднання громадян — *прихильників відповідної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, яка має за мету сприя-*

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

² Там само. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

ня формуванню і виразу політичної волі громадян, участі у виборах та інших політичних заходах.

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

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

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

органи громадської самодіяльності (народні дружини з охорони громадського порядку);

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

Об'єднання громадян можуть класифікуватися і за масштабами діяльності. Згідно з цим критерієм можна виділити об'єднання громадян, які діють у масштабах всієї держави, масштабах окремих адміністративно-територіальних одиниць та їх частин, а також об'єднання громадян, діяльність яких має 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 обмежено кордонами конкретних адміністративно-територіальних одиниць.

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

До загальних ознак слід віднести:

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

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

3) відсутність у об'єднань громадян унаслідок їх природи державно-владних повноважень (за винятком випадків, коли держава делегує

окремі повноваження такого роду і закріплює їх законодавчо, наприклад, закріплення за громадськими інспекторами охорони природи права складати протоколи про адміністративне правопорушення).

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

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

Взаємовідносини держави та об'єднань громадян мають виключно правовий характер. Це виявляється 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, регулюється відповідними законодавчими актами.

§ 2. Адміністративно-правовий статус об'єднань громадян

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

Передусім це стосується питань легалізації об'єднань громадян. Іншими словами, держава офіційно визнає об'єднання громадян

¹ Відом. Верхов. Ради Укр. РСР. – 1991. – № 25. – Ст. 28.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.

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

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

Політичні партії та міжнародні громадські організації підлягають обов'язковій реєстрації Міністерством юстиції України, а легалізація громадських організацій здійснюється відповідно Міністерством юстиції України, органами місцевої державної адміністрації, а також виконавчими органами місцевого самоврядування. 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 обмежені судом у дієздатності і не перебувають у місцях позбавлення волі. Що стосується громадських організацій, то їх засновниками, крім громадян України, можуть бути іноземні громадяни та особи без громадянства, яким виповнилося 18 років. Засновниками молодіжних та дитячих організацій можуть бути особи, які досягли 15-річного віку¹.

Важливим чинником, що впливає на адміністративно-правовий статус об'єднань громадян, є встановлення державою обмежень на створення та діяльність об'єднань громадян. Так, не підлягають легалізації такі об'єднання громадян, а діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняється в судовому порядку, якщо їх метою є: зміна насильницьким шляхом конституційного ладу та в будь-якій протизаконній формі порушення суверенітету і територіальної цілісності

¹ Офіц. вісн. України. – 1998. – № 51. – Ст. 1870.

держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової та релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, створення воєнізованих формувань.

Держава не втручається в діяльність об'єднань громадян, надаючи їм широку автономію. Проте це не виключає здійснення з боку держави контролю за діяльністю об'єднань громадян. Так, органи, що проводять легалізацію об'єднань громадян, здійснюють контроль за додержанням ними положень статуту. Законом закріплено право представників цих органів бути присутніми на заходах, які проводять об'єднання громадян, вимагати необхідні документи та одержувати у необхідних випадках пояснення.

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

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

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

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

Основним законодавчим актом, який визначає правове становище релігійних організацій, а також їх відносини з державою є Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації». Сутність правового регулювання взаємовідносин держави і релігійних організацій полягає в такому: держава та її органи не користуються методами державно-правового контролю або примусу при визначенні громадянами свого ставлення до релігії, не втручаються у релігійну діяльність організацій віруючих, якщо вона не порушує законів держави та встановленого

порядку, не надають релігійним організаціям матеріальної підтримки, не доручають їм виконання будь-яких державних функцій. Разом з тим держава сприяє встановленню відносин взаємної релігійної та світоглядної терпимості і поваги між людьми, охороняє законну діяльність релігійних організацій та право віруючих на відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, здійснює державний контроль за додержанням законодавства України про свободу совісті та релігійні організації. У свою чергу, релігійні організації позбавлені права втручатися у справи держави, брати участь у діяльності політичних партій, висувати кандидатів до органів державної влади. Ці організації займаються питаннями, пов'язаними із задоволенням релігійних потреб громадян. При цьому релігійні організації мають право на участь у суспільному житті та використанні засобів масової інформації нарівні з об'єднаннями громадян.

Запитання для самоконтролю

1. За якими критеріями можна класифікувати об'єднання громадян?
2. Назвіть загальні ознаки, притаманні всім об'єднанням громадян.
3. Які ознаки характеризують окремі види об'єднань громадян?
4. Що являє собою адміністративно-правовий статус об'єднань громадян?
5. Які особливості легалізації об'єднань громадян?
6. Які вимоги встановлено законодавством відносно засновників об'єднань громадян?
7. Обмеження на створення та діяльність об'єднань громадян.
8. Особливості створення та діяльності релігійних організацій.

Розділ III

Функції, форми та методи державного управління

Глава 11

Функції державного управління

§ 1. Поняття функції державного управління

Найбільш повно зміст державного управління відображують функції, які реалізуються у процесі цієї діяльності. У зв'язку з цим чітке визначення та аналіз функцій державного управління посідають особливе місце в комплексі заходів щодо вдосконалення державного управління. Вони показують, наскільки чисельними, складними та різноманітними є завдання державного управління, дають можливість встановити обсяги робіт за кожною із функцій, визначити об'єктивні потреби суб'єктів управління і як результат сформувати оптимальну структуру і організацію системи управління.

Функція — термін багатозначний. У перекладі з латинської функція (*functio*) означає виконання, здійснення, а також діяльність, обов'язок, призначення, роль. Використання цього поняття щодо управління характеризує саме цю діяльність, її різновиди та напрямки. Функції управління у найбільш загальному розумінні — це певні управлінські дії, конкретні напрямки управлінського впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, в яких і за допомогою яких розкривається зміст управління

та досягається його мета. Кожна функція характеризується призначенням, самостійністю, однорідністю змісту, об'єктивністю, універсальністю використання в різних сферах управлінської діяльності, певною специфікою реалізації. В той же час усі функції є взаємопов'язаними і взаємозалежними. Більш того, вони є тісно інтегрованими між собою і в реальній практиці управління становлять єдине ціле. Тільки сукупність усіх функцій повністю розкриває процес управління, їх виконання забезпечує комплексне і системне управління.

Функції державного управління — це конкретні напрямки управлінського впливу суб'єктів державного управління на об'єкт управління. Вони являють собою відносно самостійні та однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організуючий вплив суб'єкта державного управління в особі відповідних органів, посадових осіб на його об'єкт.

Функції державного управління мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних форм та методів управління. Якщо функції управління розкривають основні напрямки цілеспрямованого впливу органів управління на об'єкти, то форми і методи управління показують, якими шляхами і засобами здійснюється цей вплив. Форми та методи покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій управління, досягнення його цілей з найменшими витратами.

Сутність і призначення управлінських функцій зумовлені системою соціально-економічних, соціально-політичних та інших чинників, які існують у державі. Зміст кожної функції визначається цілями, що стоять перед державою і державним управлінням, специфікою об'єкта державного управління і становить конкретний напрямок організаційно-правового впливу суб'єкта державного управління на конкретні об'єкти управління.

Поряд з функціями державного управління виділяють функції органів державного управління. Важливо враховувати, що функції органу державного управління характеризують конкретний орган державного управління з точки зору змісту його управлінської діяльності, на відміну від функцій державного управління, які характеризують власне державне управління і здійснюються всією організаційною структурою державного управління.

Отже, функції державного управління — об'єктивно зумовлені види владних, цілепокладаючих, організуючих і регулюючих впливів держави (відповідних державних органів, посадових осіб) на керовані

об'єкти. Вони є складовими змісту управлінської діяльності, мають об'єктивний, універсальний характер, характерні для всіх управлінських зв'язків, зумовлені цілями (завданнями) управління, є відносно самостійними та однорідними, здійснюються від імені держави відповідними органами (посадовими особами), мають державно-владний, організуючий характер, реалізуються в процесі управлінської діяльності і спрямовані на розвиток та забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління.

§ 2. Види функцій державного управління

У юридичній науці існують різні підходи щодо класифікації функцій державного управління залежно від обраних критеріїв класифікації (за об'єктом управління, значущістю функцій для одержання кінцевого результату, їх метою тощо). Функції управління поділяють на внутрішні (управління всередині державної керуючої системи) і зовнішні (вплив державних органів на об'єкти управління), функції загального управління і спеціалізовані функції, економічні, соціальні, соціально-виховні функції та ін.

Найбільш поширеною у вітчизняній літературі є класифікація функцій державного управління на *загальні функції*, що притаманні всій системі державного управління в цілому та окремим її ланкам; *спеціальні функції*, що впливають на окремі сфери соціальної діяльності, характеризують особливості конкретного суб'єкта або об'єкта державного управління; *допоміжні функції*, що обслуговують процеси реалізації загальних і спеціальних функцій.

Загальні функції управління є типовими для всього управлінського процесу, здійснюються на всіх рівнях системи управління. Через ці функції вирішуються найбільш узагальнені завдання управлінської діяльності, які стосуються всіх суб'єктів та об'єктів управління. Загальними функціями державного управління є прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік та контроль.

Функція прогнозування. Прогнозування — це наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів, притаманних суб'єкту і об'єкту управління. Прогнозування розглядається як інструмент прийняття

найбільш важливих управлінських рішень, без якого неможливо визначити наслідки соціальних процесів, можливі стани об'єкта управління у майбутньому, шляхи і строки досягнення цих станів. На практиці прогноз — це документ, який фіксує можливу ступінь досягнення тих чи інших цілей державного управління залежно від способу майбутніх дій.

Функція планування полягає у визначенні мети розвитку системи управління (окремих її складових) на майбутній період, напрямків, завдань, найбільш ефективних методів і засобів їх реалізації, строків виконання визначених цілей, ресурсів, необхідних для їх досягнення, кількісних і якісних показників розвитку тих чи інших процесів у системі державного управління. Залежно від строків планування воно може бути короткостроковим, середньо- та довгостроковим; залежно від обсягу завдань, що вирішуються, — оперативним (тактичним) та стратегічним.

Функція організації пов'язана зі створенням системи державного управління на основі встановлених принципів і підходів, визначенням структури керуючої та керованої систем у державному управлінні. Особливість функції організації щодо інших самостійних функцій полягає в тому, що це єдина функція, яка забезпечує взаємозв'язок і ефективність усіх інших функцій управління. Організація означає також реорганізацію та ліквідацію органів управління, підприємств, установ.

Функція регулювання спрямована на підтримку існуючих зв'язків між різними елементами системи управління, своєчасну ліквідацію можливих відхилень від заданої поведінки об'єкта управління. Регулювання в державному управлінні реалізується шляхом встановлення загальних правил, нормативів, стандартів до того чи іншого виду державної управлінської діяльності, які є обов'язковими для всіх учасників цієї діяльності, організацією дієвого контролю за додержанням цих правил, своєчасним притягненням до відповідальності порушників правил, корегуванням їх поведінки. Регулювання спрямоване на створення сприятливих економічних, правових та організаційних умов діяльності установ і організацій, підприємництва.

Функція координації. Координація забезпечує впорядкування та узгодження діяльності різних елементів системи державного управління або взаємодіючих систем у процесі їх спільної управлінської діяльності. Завдяки координуванню встановлюється взаємодія між усіма ланками системи управління, усередині цих ланок, забезпечу-

ються єдність і узгодженість усіх стадій процесу управління, дій керівників.

Функція обліку. Облік — це збирання, оброблення, аналіз та зберігання відомостей, виражених здебільше кількісними показниками, про стан та динаміку розвитку об'єкта управління, рух матеріальних ресурсів державного управління, результати виконання управлінських рішень. Здійснюється шляхом реєстрації, порівняння, зіставлення конкретних фактів про діяльність системи управління, наявність та витрати ресурсів та ін. За допомогою обліку суб'єкти управління забезпечуються інформацією про перебіг досягнення цілей управління, реалізацію управлінських рішень.

Функція контролю полягає у встановленні відповідності процесу функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням. У взаємозв'язку з іншими функціями управління контроль дає можливість усвідомити результати виконаної роботи, своєчасно попередити і усунути недоліки та прорахунки. Метою функції контролю є: виявлення слабких місць і помилок у процесі управління, їх своєчасне виправлення і недопущення повторення; забезпечення відповідності між поставленими планами і фактичними діями.

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

Спеціальні функції управління відображують особливості та умови управління сферами соціальної діяльності, характеризують особливості конкретного суб'єкта або об'єкта державного управління.

Спеціальні функції державного управління, що здійснюються Кабінетом Міністрів України, перелічено в ст. 116 Конституції України.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; підтримання законності та правопорядку; додержання прав і свобод громадян тощо.

Функції розмежовуються також на всіх рівнях галузевих систем управління.

Спеціальні функції державного управління за видами керованих об'єктів відображують особливості та умови управління конкретними об'єктами, передусім сферами управління (економічна, соціально-культурна, адміністративно-політична сфери).

Допоміжні функції управління. До цього виду функцій належать: кадрова, матеріально-технічна, фінансова, діловодство та ін. Оскільки допоміжні функції покликані забезпечувати реалізацію основних і загальних функцій державного управління, від них значною мірою залежить ефективність управлінської діяльності.

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

■ Запитання для самоконтролю

1. Що розуміється під функцією державного управління?
2. У чому полягає відмінність між функціями державного управління і функціями органу державного управління?
3. Які основні види функцій державного управління?
4. Які функції державного управління є загальними й у чому полягають їх особливості?
5. У чому полягають особливості спеціальних функцій державного управління?
6. Які функції державного управління є допоміжними?

Глава 12

Форми державного управління

§ 1. Поняття форм державного управління

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

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

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

Форми управлінської діяльності закріплюються в Конституції України, законах, положеннях, стандартах. Органи виконавчої влади обирають ті форми, які видаються за даних конкретних умов найбільш виправданими та ефективними. Це означає, що в процесі управлінської діяльності відповідні органи виконавчої влади (посадові особи) на основі чинного законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки (норми права) з питань, що віднесені до їх компетенції. Тобто діяльність органів управління пов'язана з виданням правових актів, які тягнуть за собою певні юридичні наслідки, ведуть до виконання, зміни або припинення адміністративних правовідносин між суб'єктом і об'єктом управління і є правовими формами.

Здійснення виконавчої влади у правовій формі є виразом того, що повноваження, якими наділені управлінські органи, мають державно-владний характер.

Але значна частина діяльності виконавчої влади не втілюється в правову форму, не пов'язана з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин. Ця частина діяльності виконавчої влади є не правовою, а організаційною формою, яка 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, як і правові, пов'язані з компетенцією органу виконавчої влади та його державно-владними повноваженнями. Відповідний орган виконавчої влади реалізує свою компетенцію шляхом не тільки видання юридичних актів, а й проведення різного роду організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних дій.

§ 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 зумовлені відповідними юридичними постановами, за допомогою яких Українська держава регламентує діяльність своєї виконавчої влади.

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

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 схематичне моделювання реальності, що не виключає певної умовності, оскільки існують й інші види класифікації.

Загальновизнаної класифікації форм управлінської діяльності немає.

Видання нормативних актів управління є особливою формою діяльності органів виконавчої влади, яка передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання закону шляхом встановлення певних правил у сфері державного управління. Встановлення норм права підзаконного характеру в процесі діяльності органів виконавчої влади — це адміністративна нормотворчість, яка здійснюється у формі видання органами виконавчої влади нормативних актів управління, в яких конкретизується та деталізується законодавство. Конституція та закони України є правовою основою для видання актів управління.

Кабінет Міністрів України реалізує свої повноваження передусім шляхом видання постанов і розпоряджень.

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

Адміністрація підприємств і установ на виконання законів та актів органів виконавчої влади видає нормативні акти у вигляді наказів, затверджених посадових інструкцій, положень.

Органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Нормативні акти управління відіграють важливу роль в організації діяльності виконавчої влади.

Видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління є близькою до попередньої форми діяльності, але не тотожною їй. 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 одноразового їх застосування. Індивідуальними актами є, наприклад, видання наказу про призначення державного службовця на

посаду, видання дозволу на носіння зброї, на управління транспортними засобами та ін.

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

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

Організаційні заходи не фіксуються так само, як юридичні форми управлінської діяльності. Але як передумови, так і наслідки їх здійснення можуть фіксуватися й юридично. Прикладом цього може бути Концепція державної системи професійної орієнтації населення, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р.¹

Здійснення матеріально-технічних операцій є найбільш об'ємною частиною діяльності апарату виконавчої влади з боку як її кількості, так і різноманітності. Матеріально-технічні операції мають 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 та ін.

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

¹ Офіц. вісн. України. – 2008. – № 72. – Ст. 2426.

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

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

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

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

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

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

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

Акти державного управління — це підзаконні акти. Підзаконний характер актів державної виконавчої влади полягає в їх точній відповідності закону.

Акти управління спрямовані на досягнення конкретного, оперативного керівництва. За їх допомогою здійснюється реалізація норм пра-

ва в процесі управлінської діяльності, забезпечується необхідна поведінка учасників адміністративних правовідносин. Акти управління є основою виникнення відповідних правових відносин.

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

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

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

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

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

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

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

Відмінність актів державного управління від інших зазначених актів визначається специфікою призначення органів виконавчої влади. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до

законів України. Акт державного управління відрізняється від закону тим, що:

- а) в системі правових актів закон має вищу юридичну силу;
- б) будь-який акт державного управління повинен бути виданий на основі закону (безпосередньо чи опосередковано);
- в) ніякий акт державного управління не може скасувати або змінити закон;
- г) внесення змін до закону, на основі якого видано акт управління, веде до зміни останнього;
- г) в разі, якщо акт державного управління суперечить закону, діє закон.

Акти управління за змістом, юридичними властивостями, порядком прийняття, скасування, оскарження, виконання відрізняються від судових актів (рішень, вироків, ухвал). Судові акти — це правова форма вияву правосуддя. Суд застосовує норми права щодо окремих фактів порушення права або спорів. Судові акти завжди є індивідуальними. Такі акти не містять норм права. Акти ж управління містять не тільки конкретні приписи, а й нові правові норми, наприклад, Кабінетом Міністрів України 28 грудня 2000 р. затверджено Положення про проведення атестації державних службовців¹. Судові акти приймаються тільки на підставі закону. Акти управління приймаються на підставі як закону, так і актів 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, котрі не вимагають згоди іншої сторони. В разі незаконної угоди відповідальність перед державою несуть обидві сторони, а за незаконне прийняття акта державного управління відповідає 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.

Від актів об'єднань громадян акти державного управління відрізняються за своєю юридичною природою. Акти недержавних організацій поширюються тільки на членів цієї організації, а їх виконання за-

¹ Офіц. вісн. України. — 2001. — № 1–2. — Ст. 27.

безпечується можливостями самої організації, тобто вони не мають державно-владного характеру, крім випадків, коли виконання державних функцій покладається на громадську організацію.

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

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

Юридичне значення актів державного управління залежить від мети та змісту актів. Акти державного управління видаються органами виконавчої влади для здійснення безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Вони відіграють важливу роль у практичному здійсненні організаційних заходів, які розробляються органами управління, оскільки встановлюють обов'язки виконувати їх приписи. Прикладом таких заходів на загальнодержавному рівні є Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства¹, яка визначає основні засади діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії в Україні.

Акти державного управління можуть виступати як певні юридичні факти, на підставі яких виникають, змінюються та припиняються адміністративні правовідносини, наприклад, розпорядження Президента про призначення головою районної державної адміністрації або про звільнення з посади директора Інституту проблем національної безпеки.

Акти управління можуть бути основою для прийняття інших актів. Наприклад, рішення комісії по розподілу молодих фахівців та направлення їх на роботу безпосередньо пов'язане з виданням наказу про призначення на посаду, що в свою чергу веде до виникнення як служ-

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 89. – Ст. 3284.

бових, адміністративних, так і трудових правових відносин. Тому акти державного управління призводять до виникнення не тільки адміністративно-правових, а й трудових, сімейних цивільно-правових відносин, можуть виступати умовою їх дійсності. Так, рішення районної державної адміністрації про відведення земельної ділянки породжує цивільно-правові відносини, пов'язані з орендою ділянки. 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 найбільш істотні їх ознаки, що дає можливість з'ясувати їх правову природу і значення у здійсненні завдань державного управління.

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

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

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

Нормативні акти встановлюють загальні правила поведінки, норми права. Вони регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях. Ці акти, як правило, призначені на їх довгострокове та багаторазове застосування. Прикладом може бути Положення про Міністерство економіки України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2007 р.¹

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 39. – Ст. 1563.

Індивідуальні акти вирішують конкретні питання управління і не містять у собі норм права. Тому їх прийнято називати актами застосування норм права. Видання індивідуальних актів спрямоване на їх одноразове застосування відносно конкретних випадків, ситуацій, обставин. За допомогою індивідуальних актів управління здійснюється безперервне оперативне вирішення органами виконавчої влади численних справ (наприклад, призначення на посади).

Різновидом актів управління є *змішані акти*, що містять як норми права, так і рішення стосовно конкретних управлінських справ та ненормативні приписи. Наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1996 р. «Про посилення контролю за режимами споживання електричної і теплової енергії», якою затверджено Положення про державний нагляд за режимом споживання електричної і теплової енергії, містить як певні приписи конкретним органам виконавчої влади (Міністерству енергетики та електрифікації і Державному комітету по використанню ядерної енергії), так і загальні правила.

За суб'єктами права видання актів вони класифікуються на акти, які видаються Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади. Істотною особливістю управлінських рішень є їх юридичне оформлення. Це означає, що всі рішення виконавчої влади втілюються у відповідну форму, набувають певної юридичної сили і 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: постанови, розпорядження, накази, інструкції.

Постанови — акти управління, як правило, нормативного характеру, які приймаються на вищому і центральному рівнях виконавчої влади в колегіальному порядку з важливих питань державного будівництва.

Розпорядження — це, як правило, індивідуальні акти управління, які приймаються одноособово на всіх рівнях управлінської ієрархії держави. Юридична сила розпоряджень залежить від характеру питання, що вирішується, та правового становища конкретного носія розпорядження.

Накази — це акти управління, видані в процесі здійснення єдиначальності відповідними посадовими особами органів виконавчої влади. Наказ є найбільш категоричною регламентуючою формою передання рішення. Накази видаються керівниками єдиначальних органів управління: міністрами, головами державних комітетів, головами державних департаментів, державних служб, начальниками головних управлінь та ін. 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. Вони видаються і діють у зв'язку з виданням закону або акта управління, що потребують встановлення порядку їх виконання. Інструкції можуть бути більш або менш докладними. Необхідний ступінь деталізації інструкції залежить головним чином від ступеня кваліфікації тих, кому її адресовано. Інструкції видають міністри та керівники багатьох єдиначальних органів управління.

Постанови, розпорядження, накази можуть бути нормативними та індивідуальними. Інструкції завжди є нормативними.

Акти управління за суб'єктами, що їх видали, поділяються на такі види.

Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень видає постанови та розпорядження, які публікуються в «Офіційному віснику України».

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції видають накази, якими можуть затверджуватися постанови, правила, положення та інструкції.

Голови місцевих державних адміністрацій в межах своїх повноважень приймають рішення та видають розпорядження.

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

Керівники державних підприємств та установ видають накази і розпорядження, якими можуть затверджуватися положення та правила.

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

Нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, що зареєстровані Міністерством юстиції України, публікуються в «Офіційному віснику України».

§ 5. Дія актів державного управління

Акти виконавчої влади діють у вимірах простору і часу, але їм передують опрацювання, видання, набрання чинності та дія з певними обов'язковими вимогами. Положення про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України), є засадничими та вихідними щодо актів державного управління.

Дія актів державного управління в просторово-часовій дійсності — це певний рух від початку ініціативи та опрацювання актів управління до їх втілення в життя. Він складається з таких стадій: 1) постановлення 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 дія актів управління регулюються нормативними актами.

Ініціатором видання акта управління може бути будь-який суб'єкт державного управління. Це такі суб'єкти, як органи виконавчої влади, державні підприємства, установи, державні службовці, громадські об'єднання, а також громадяни.

Процес підготовки акта управління встановлюється, як правило, самим органом і закріплюється в його відповідному акті. Прикладом такого порядку може бути Регламент Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р.¹, розділ 6 якого детально регламентує процедуру підготовки проектів актів Кабінету Міністрів. Підготовку проектів актів Кабінету Міністрів здійснюють відповідно до своєї компетенції Секретаріат Кабінету Міністрів, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

Проекти актів управління мають бути узгоджені з іншими зацікавленими суб'єктами управлінських відносин. Проекти актів Кабінету Міністрів подаються Міністерству юстиції України для проведення правової експертизи. Після закінчення опрацювання проекту та його

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.

обговорення приймається рішення, яке підписується відповідними посадовими особами: Прем'єр-міністром, міністром, директором та ін.

Наступна стадія — *видання актів управління*. Акти виконавчої влади видаються у певному порядку, з додержанням відповідних процесуальних правил. На цій стадії акт управління стає офіційним документом. Одні акти видаються колегіальними органами, інші — єдиначальними.

Доведення актів управління до відома адресатів — суб'єктів виконавчої влади здійснюється у різний спосіб: одні публікуються в пресі, інші просто доводяться до відома виконавців. Перший — це оприлюднення актів законодавства України, наприклад, в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України», в якому публікуються: закони України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, акти Конституційного Суду України, нормативно-правові акти Національного банку України, міжнародні договори України, що набрали чинності, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані Міністерством юстиції України. Акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування публікуються у місцевих друкованих виданнях, вивішуються у громадських місцях, передаються по радіо та телебаченню.

Другий спосіб доведення правових актів до відома адресатів — це розсилання текстів зацікавленим учасникам управлінських відносин. У разі прийняття актів індивідуального характеру зацікавленим особам надсилаються їх копії або вони ознайомлюються з ними під розписку.

Набрання чинності актами управління — момент, коли акти управління набувають юридичної сили. Питання про час набрання актом чинності вирішується по-різному:

а) акт управління набирає чинності з часу його опублікування або підписання акта єдиначального органу компетентною посадовою особою;

б) акт управління набирає чинності з моменту, вказаного в самому його тексті;

в) в 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. Постанови Кабінету Міністрів, що стосуються прав і обов'язків громадян, набирають чинності не раніше дня

їх опублікування. Розпорядження Кабінету Міністрів набирають чинності з моменту їх підписання. Акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих адміністрацій, їх відділів і управлінь, органів місцевого самоврядування набирають чинності, як правило, в строк, вказаний у їх тексті, а коли строк не вказано, то з моменту одержання акта виконавцем.

Дія актів управління розрізняється в просторі, часі та за колом осіб. За територією дії акти виконавчої влади поділяються на акти, що діють у масштабі всієї держави, та акти, що діють у межах адміністративно-територіальних одиниць. Як правило, акти управління діють у просторі і часі згідно з компетенцією та територіальним масштабом діяльності відповідного органу виконавчої влади. Що стосується актів управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, то їх дія поширюється за ознаками відомчої належності на відповідні органи управління, установи, підприємства.

Деякі міністерства та інші центральні органи управління приймають акти, які є обов'язковими до виконання установами, підприємствами, організаціями незалежно від їх підпорядкування. Такі акти приймають, наприклад, міністерства охорони здоров'я, освіти, фінансів, внутрішніх справ та Служба безпеки України. Дія актів управління за колом осіб передбачає за мету конкретно визначити перелік уповноважених або зобов'язаних органів управління, громадських об'єднань, державних службовців, громадян. У таких актах управління вказується перелік суб'єктів, на яких поширюється їх дія (наприклад, на неповнолітніх, залізничників, працівників авіаліній України та ін.).

Дія правових актів управління в часі є більш складною, оскільки вона передбачає неоднакові правила дії для актів управління. У вимірах часу акти управління діють від моменту набрання ними чинності до їх припинення, а саме:

- 1) закінчення строку, на який було прийнято акт (нормативні акти);
- 2) припинення дії акта у зв'язку з виконанням його приписів (переважно індивідуальні акти);
- 3) прийняття нового акта з даного питання;
- 4) з часу скасування нормативного акта.

Умовою для скасування акта управління можуть бути різні обставини, але найчастіше це застарілість акта або його незаконність. Анулює правовий акт як орган, що прийняв його, так і вищий орган.

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

Зміни застосовуються з метою забезпечення ефективності актів управління, внесення до них необхідних доповнень, змін, проведення додаткових заходів або видання їх у новій редакції. Прикладом цього може бути постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 р. «Про внесення зміни до Порядку обчислення стажу державної служби»¹.

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

Скасування актів управління — визнання недійсності акта в цілому або окремих його положень. Відповідно до Конституції України скасовувати неправомірні акти може Президент України. Він скасовує акти 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 недейсними (правові акти або їх окремі положення) посідає Конституційний Суд України. До його повноважень належить вирішення питань про відповідність Конституції України: законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради АРК (ст. 150 Конституції України).

Акти управління можуть бути оскаржені і до адміністративних судів, які розглядають спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності (ст. 17 КАС України).

До чинних актів управління ставляться певні вимоги. Вони мають бути оптимальними, доцільними, соціально справедливими та ефективними. Ефективність управлінських рішень — це результат, зіставлений з витратами на реалізацію цих рішень. Вона залежить від різних чинників: організації, мотивації, кваліфікації кадрів, забезпечення

¹ Офіц. вісн. України. — 2004. — № 9. — Ст. 534.

фінансовими та матеріальними ресурсами тощо. Акти повинні передбачати як безпосередні, так і соціальні наслідки в перспективі.

Акти управління мають відповідати певним обов'язковим юридичним вимогам:

1) нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй;

2) органи виконавчої влади можуть видавати акти тільки з питань, віднесених до їх компетенції, і в межах своїх повноважень;

3) акти повинні відповідати меті, приписам та вимогам законодавчого акта, з приводу виконання якого їх прийнято;

4) акти мають видаватися у встановлених порядку і формі.

Це свідчить про основну вимогу — законність акта управління, тобто відповідність його приписів, форми і порядку його видання обов'язковим вимогам Конституції та інших норм чинного законодавства України.

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

Вимоги конституційного і лінгвістичного характеру полягають в тому, що акти повинні бути викладені державною мовою (ст. 10 Конституції України), грамотно, чітко, конкретно, ясно, зрозуміло для виконавців.

Акти обов'язкові до виконання всіма, кому вони адресовані, з моменту набрання ними чинності. Акти управління, видані з порушенням вимог, що ставляться до них, є дефектними. Дефектні акти можуть бути нікчемними або заперечними.

Нікчемні акти управління — це акти незаконні. Вони не породжують ніяких юридичних наслідків, не повинні виконуватися, їх юридична неспроможність є явною. Це підтверджується конституційним положенням про те, що ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За видання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність.

Заперечні акти — це такі акти, що містять певні недоліки, після усунення яких акт визнається правомірним, законним і підлягає виконанню.

§ 6. Адміністративний договір

Договір — це вольова угода двох чи більше суб'єктів права про встановлення, зміну або припинення суб'єктивних прав чи обов'язків. Це правовий акт, укладення і набрання чинності якого тягне за собою правові наслідки для його учасників і третіх осіб, а також встановлює погодження, інтеграцію та взаємодію волі договірних сторін.

Існують різні види договорів, але за загальним правилом їм усім притаманні загальні принципи договірного регулювання: 1) автономія волі договірних сторін, що передбачає добровільність укладення договору; 2) диспозитивність, що виражається у свободі встановлення сторонами договірних умов; 3) формально-юридична рівність договірних сторін; 4) еквівалентний характер договору; 5) взаємна відповідальність сторін за невиконання (неналежне виконання) умов договору.

Ці принципи повною мірою характеризують правову природу приватноправових договорів, яскравим прикладом яких є цивільний договір. Однак публічно-правовий характер низки галузей права зумовлює особливості договорів, укладення, зміна та припинення яких регулюються нормами цих галузей. До таких договорів можна віднести міжнародні, конституційні, адміністративні та ін.

Адміністративний договір — це різновид публічно-правового договору. Він посідає проміжне місце в системі публічно-правових зв'язків, знаходячись, з одного боку, між договором приватноправового характеру, якому притаманна рівноправність сторін, а з другого — адміністративним актом, що виражає одностороннє владне волевиявлення органу державного управління.

Категорія адміністративного договору протягом останніх двох десятиліть вважається перспективним напрямком розвитку правового регулювання державного управління. Дійсно, як науковці, так і законодавець відійшли від переконання, що ефективну систему державного управління можливо побудувати лише на засадах владних розпоряджень та примусу. Зі зростанням усвідомлення суб'єктами права власних прав і свобод все більшого значення набувають договірні форми відносин та економічне стимулювання зацікавленості суб'єктів у належній поведінці.

До недавнього часу поняття «адміністративний договір» не було закріплено в чинному законодавстві, але з прийняттям 6 липня 2005 р.

КАС України цю проблему розв'язано. Пункт 14 ч. 1 ст. 3 КАС України визначає, що адміністративний договір — це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

Наведене визначення дає загальне розуміння категорії адміністративного договору, достатнє для застосування у судовій практиці. Однак з точки зору наукового пізнання адміністративний договір — це правовий акт управління, що ухвалюється на підставі норм права двома (чи більше) суб'єктами адміністративного права, один з яких обов'язково є органом виконавчої влади, може містити загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер) або встановлювати (змінювати, припиняти) конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер)¹.

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 владні повноваження шляхом не тільки видання актів управління, а й укладання адміністративних договорів.

Виходячи з наведеного, можна окреслити характерні ознаки адміністративного договору:

1) застосовується у сфері публічної влади, у зв'язку і з приводу реалізації органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування своїх владних повноважень. Відповідно обов'язковою стороною адміністративного договору є державний орган, посадова особа або суб'єкт з делегованими повноваженнями. Орган виконавчої влади в адміністративному договорі виступає як суб'єкт публічного права, його статус визначається його компетенцією. Коли він 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. Вимога компетентності органу виконавчої влади як учасника договору є основною умовою дійсності адміністративного договору. Ця вимога

¹ Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. — С. 98.

є гарантією проти свавілля, зловживань. Застосування термінів «компетенція» і «правоздатність» має вирішальне значення для визначення юридичної природи правовідносин;

2) виникає на підставі правозастосовного акта, що встановлює суттєві умови договору. 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, із владними повноваженнями пов'язаний трудовий договір (державне регулювання праці, договірне регулювання праці) або договір про платне навчання в державному навчальному закладі відповідного рівня. Орган, що видає акт, на підставі якого укладається адміністративний договір, за загальним правилом встановлює його основні умови. Так, постановою від 17 серпня 1998 р. № 1288 «Про затвердження Положення про механізм розрахунків під час закупівлі сільськогосподарської продукції і продовольства для державних потреб та їх реалізації з державних ресурсів через біржовий товарний ринок» Кабінет Міністрів України встановив для відповідних договорів умови проведення розрахунків, відповідальності сторін тощо¹;

3) має організуючий характер. Особливість адміністративних договорів полягає і в тому, що вони є договорами організаційного характеру, як і сама діяльність виконавчої влади. Адміністративний договір забезпечує координацію роботи різних управлінських структур у випадках, коли суб'єкти управління певними сторонами своєї діяльності є юридично рівноправними і виникає потреба в координації їх діяльності;

4) укладається з метою задоволення публічних інтересів, оскільки цільова спрямованість адміністративних договорів — це досягнення загального блага (договори у сфері управління державною власністю, договори, що забезпечують державні потреби та податкові угоди, тощо);

5) не підлягає зміні в односторонньому порядку, не допускається одностороння відмова від виконання договірних зобов'язань;

6) до нього не застосовуються норми про форс-мажор, що визначають надзвичайну і непереборну силу як обставину, що звільняє від відповідальності за невиконання зобов'язань;

¹ Офіц. вісн. України. — 1998. — № 33. — Ст. 1234.

- 7) не може бути визнано конфіденційним;
- 8) часто є підставою для прийняття актів управління¹.

Незважаючи на дискусійний характер питання щодо класифікації адміністративних договорів за предметним критерієм, можна навести такий їх перелік: договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів відання); договори у сфері управління державною власністю; договори, що забезпечують державні потреби (державні контракти (договори)); контракти з державними службовцями, студентами; фінансові та податкові угоди; договори про взаємодію, співпрацю; концесії та інвестиційні угоди; договори про надання деяких послуг приватним особам, наприклад, охорона громадського порядку та майна, надання комунальних послуг тощо.

До процедури укладення і виконання адміністративних договорів доцільно застосовувати загальні вимоги договірного права, встановлені цивільним законодавством, зокрема, такі, як форма договору, наслідки її недодержання, випадки визнання договору недійсним та ін. Однак при розгляді зазначених питань слід урахувувати специфіку владного суб'єкта адміністративного договору (в першу чергу це стосується питань його компетенції), яка не врахована нормами цивільного законодавства.

Специфіка адміністративного договору виявляється також у питанні відповідальності сторін за невиконання його умов. Її зумовлено можливістю застосування до учасників адміністративного договору заходів адміністративної відповідальності. Однак при розгляді цього питання слід урахувувати особливі умови застосування адміністративних стягнень до юридичних осіб та такого особливого суб'єкта адміністративного договору, як орган виконавчої влади (чи орган місцевого самоврядування), котрий сам наділений державно-владними повноваженнями².

Запитання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняття «форма державного управління».

¹ Демин, А. В. Нормативный договор как источник административного права [Текст] / А. В. Демин // Государство и право. – 1998. – № 2. – С. 18.

² Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – С. 100.

2. Наведіть класифікацію форм державного управління та охарактеризуйте кожний з видів.
3. Дайте визначення поняття «акта державного управління», назвіть його основні ознаки.
4. Назвіть критерії класифікації актів державного управління.
5. Охарактеризуйте стадії провадження з прийняття актів державного управління.
6. Наведіть основні ознаки адміністративного договору.

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 і 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 органам виконавчої влади. Тому методи управління юридично оформлені, закріплені адміністративно-правовими нормами.

Правильне розуміння методів можливе на підставі та у зв'язку з функціями управління. Будь-яка функція, що потребує реалізації, становить конкретну мету управління і дії, взаємопов'язані через завдання її здійснення. Тому вона є частиною управлінської діяльності. Це дає змогу відокремити методи від понять, що вживаються в подібному до них розумінні, наприклад, планування, контроль, облік та інші подібні до них дії 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 і об'єктів, що перебувають під їх впливом, методи управління теж є різноманітними. Однак 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 використовуються для реалізації управлінських завдань, які стоять перед суб'єктом виконавчої влади, прямо залежать не тільки від його правового статусу, а й від особливостей адресата — об'єкта управління (форми власності, індивідуального чи колективного характеру 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 невиправдано 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 варіанта 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 і 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 загальноновизнано, 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 актуальною видається проблема адміністративно-правових методів. Змінюється система правових засобів, які застосовують для забезпечення ефективного державного впливу на управлінську діяльність. Ці зміни відбиваються як у законодавстві, так і в управлінні, методах його практичного здійснення.

Традиційно управлінські методи в цілому поділяють на наукові та ненаукові, демократичні і диктаторські, державні і громадські, адміністративні і економічні, прямого і непрямого впливу. Внаслідок того, що одні методи мають загальний характер, притаманні всім видам державної діяльності, всім державним органам, а інші — лише окремим із них, методи управління поділяють на загальні та спеціальні. До загальних методів переважно належать методи переконання і примусу, адміністративного і економічного впливу, нагляду і контролю, прямого і непрямого впливу, регулювання, керівництва та управління (в тому числі оперативного).

Такі універсальні методи, як переконання і 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, юридично обов'язкове для об'єкта управління. Такий прямий управлінський вплив виходить безпосередньо із 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 виявити ініціативу в обранні 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 вплинути на об'єкти управління шляхом прямого чи непрямого впливу. Прямий вплив виражає волю відповідного органу — наказ. Непрямий вплив — це створення умов зацікавленості у виконавців, надання їм можливість обрати варіант поведінки тощо.

Застосування методу регулювання означає встановлення загальної політики та принципів її реалізації через державне фінансування, пільги, ліцензування діяльності, сертифікацію і стандартизацію продукції, робіт, послуг та ін. Керівництво має за мету практичне втілення в життя загальної політики та принципів, здійснення контролю за підпорядкованими об'єктами, розроблення напрямків їх діяльності. Систематичний, безпосередній вплив суб'єктів на об'єкти являє 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.

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 унаслідок їх внутрішнього визнання, а не через сліпе підкорення велінням влади.

Отже, переконання — це система заходів правового і неправового характеру, які проводять державні та громадські органи, що виявляється в здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних мето-

дів, 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 і громадські 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 і поведінки окремих осіб.

Останнім часом в Україні все більшого поширення набувають правові форми переконання, заходи заохочення, передбачені правом за зразкове виконання трудових, службових і громадських обов'язків.

Зростаюче значення заохочень є важливим виявом посилення ролі переконання як важливого методу регулювання управлінської діяльності і життя всього суспільства.

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

Правил співжиття в правовій державі додержуються свідомо і 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 і засоби 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 і громадського примусу. Такими особливостями є те, що: адміністративний примус використовують у державному управлінні для охорони суспільних відносин, які виникають у цій сфері державної діяльності; механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави і порядок застосування відповідних примусових заходів; порядок застосування примусових заходів здебільшого регулюють норми адміністративного права, що включають норми 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 застосовують з метою: а) запобігання вчиненню правопорушень; б) припинення адміністративних проступків; в) притягнення до адміністративної відповідальності.

Адміністративний примус застосовується на підставі 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 і 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,

в інших — припинення правопорушень. За вчинені правопорушення — притягнення до адміністративної відповідальності.

У 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 і громадського порядку, недопущення та боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями та ліквідацію їх наслідків.

Умовами для виникнення конкретних відносин, пов'язаних із використанням засобів адміністративного примусу, є юридичні факти, в тому числі протиправні дії окремих осіб і організацій. Засоби адміністративного запобігання мають власну особливість, відрізняються від засобів припинення адміністративних правопорушень і адміністративних стягнень тим, що їх використання не пов'язано із 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 і державі. Переважно це виражається у вигляді певних обмежень і заборон. Ці заходи є різноманітними, застосовуються в різних галузях суспільного життя і різними об'єктами. Законодавчою базою таких заходів є КУпАП та МК України, закони України про міліцію, оперативно-розшукову діяльність, Службу безпеки, надзвичайний стан, державний кордон, пожежну безпеку, дорожній рух та ін. 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.

Найтиповішими є такі заходи адміністративного запобігання: 1) вимога припинити окремі дії; 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 його встановлено, 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) уведення карантину при епідеміях і епізоотіях; 11) огляд медичного стану осіб і санітарного стану підприємств громадського харчування; 12) ревізування; 13) контроль і наглядові перевірки; 14) обстеження; 15) обмеження прав громадян, пов'язаних із станом їх здоров'я.

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 здійсненню її повноважень; перевіряти в громадян за підозрою 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 і вести облік осіб, які підлягають профілактичному впливу на підставі і в порядку, встановлених законодавством, виносити їм офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки. Законом України від 1 грудня 1994 р. «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»¹ передбачено, що адміністративний нагляд здійснює міліція. Працівники міліції систематично контролюють поведінку осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, з метою запобігання порушенням ними громадського порядку. Крім органів внутрішніх справ, заходи адміністративного запобігання застосовують інші управлінські органи, наприклад, уведення карантину, примусовий медичний огляд, закриття окремих ділянок державного кордону, огляд і переогляд 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 зумовлює

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

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 в адміністративному порядку, найчисленніші. Їх застосування зумовлено потребою швидкого та ефективного припинення посягань на інтереси окремих громадян, держави і громадських об'єднань.

Заходи припинення правопорушень — це примусове зупинення протиправних діянь, що мають 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.

У чинному законодавстві, спеціальній літературі немає вичерпного переліку і чіткої класифікації цих заходів, як і єдиної думки щодо того, які саме заходи слід вважати заходами адміністративного припинення. Разом з тим слід відзначити достатньо повне регулювання в законодавстві заходів припинення та умов їх застосування.

Заходи припинення умовно можна поділити на дві групи — загального та спеціального призначення.

До заходів припинення *загального призначення* належать: 1) вимога припинити протиправну поведінку; 2) привід осіб, які ухиляються від з'явлення до різних державних органів та установ (суду, прокуратури, внутрішніх справ, військових комісаріатів, закладів охорони здоров'я); 3) адміністративне затримання; 4) особистий огляд і огляд речей; 5) вилучення речей і документів; 6) тимчасове відсторонення від роботи інфекційних хворих; 7) примусове лікування осіб, що страждають на небезпечні для оточуючих захворювання; 8) тимчасове відсторонення від керування засобами транспорту; 9) припинення робіт і заборона експлуатації механізмів тощо.

Застосування цих заходів регулюється низкою законів. Так, адміністративне затримання, що його застосовують з метою припинення адміністративних порушень, встановлення особи, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ і виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення, проведення особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів, регламентовано КУпАП (статті 260–263, 267), Законом України «Про міліцію» (ст. 11), МК

України (ст. 57) та іншими законодавчими актами. Відповідно до чинного законодавства адміністративне затримання може тривати не більш ніж три години, за винятком випадків, коли законодавчими актами встановлено інші строки.

Особистий огляд і огляд речей як заходи припинення адміністративних проступків здійснюються з метою забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Вимоги до процесуального оформлення цих дій регулюють ст. 264 КУпАП, МК України, 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 застосовано щодо осіб, хворих на наркоманію, злісних алкоголіків, хворих на СНІД тощо. Тимчасове відсторонення від керування 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 і 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 і 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 та 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 втілення в життя антимонопольної політики, впорядкування фінансової системи тощо.

Слід зазначити, що за умов надзвичайного стану посилюється застосування заходів адміністративного примусу, оскільки органи, які здійснюють управління в цих умовах, одержують надзвичайні повноваження. Відповідно до статей 16 і 18 Закону України від 16 березня 2000 р. «Про правовий режим надзвичайного стану»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 місцевості, де введено надзвичайний стан, за їх рахунок; тимчасове виселення людей з місць, небезпечних для проживання; тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів; мобілізація ресурсів державних підприємств, установ, організацій тощо.

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

Заходи фізичного впливу застосовують міліція та працівники інших органів внутрішніх справ з метою охорони громадського порядку, громадської безпеки і боротьби зі злочинністю на підставі Закону України «Про міліцію». У розділі 3 цього Закону наведено перелік спеціальних засобів, визначено умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Насамперед застосуванню сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї має передувати попередження про намір їх використати. У разі неможливості уникнути застосування сили вона не повинна перевищувати міру, необхідну для виконання покладених на міліцію обов'язків, і має зводити до мінімуму можливості заподіяння шкоди здоров'ю правопорушників та інших громадян. Заборонено застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю до жінок з явними ознаками вагітності та малолітніх, крім випадків вчинення ними групового нападу, що загрожує життю і здоров'ю людей, працівників міліції, чи збройного нападу або збройного опору. Вогнепальна зброя може застосовуватися працівниками правоохоронних органів як винятковий захід у чітко визначених випадках. Зокрема, Законом України «Про міліцію» (ст. 15) встановлено

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

шість таких підстав: 1) для захисту громадян від нападу, який загрожує їх життю і здоров'ю, а також для звільнення заручників; 2) для відбиття групового або збройного нападу на працівника міліції або членів його сім'ї чи іншого нападу, якщо їх життю або здоров'ю загрожує небезпека; 3) для відбиття нападу на об'єкти охорони, конвої, жилі приміщення громадян, приміщення державних і громадських підприємств, установ і організацій, а також звільнення їх у разі захоплення; 4) для затримання особи, яку застали при вчиненні тяжкого злочину і яка намагається втекти; 5) для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожує життю і здоров'ю працівника міліції; 6) для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу для життя і здоров'я громадян або працівника міліції.

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'язані 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.

Запитання для самоконтролю

1. Дайте визначення та назвіть ознаки методів державного управління.
2. Назвіть характерні особливості адміністративного примусу.
3. Які ви знаєте заходи адміністративного запобігання?
4. Застосування яких заходів адміністративного запобігання законодавчо регламентовано?
5. Як класифікуються та які бувають заходи адміністративно-го припинення?

Розділ IV

Відповідальність за адміністративним правом

Глава 14

Адміністративна відповідальність

§ 1. Поняття і основні риси адміністративної відповідальності

Під адміністративною відповідальністю слід розуміти накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру. Адміністративна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, якому притаманні всі ознаки останньої. Разом з тим адміністративна відповідальність є складовою частиною адміністративного примусу і наділена всіма його ознаками.

Основні риси адміністративної відповідальності полягають у тому, що її підставою є адміністративне правопорушення (проступок). Притягнення до адміністративної відповідальності — обов'язок державних органів, які є суб'єктами виконавчої влади. Їх перелік наведено у розділі III КУпАП. Суб'єктами адміністративної юрисдикції є також районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді). До винних у вчиненні правопорушення застосовуються адміністративні стягнення, передбачені у ст. 24 КУпАП. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності є спрощеним, що створює умови для його

оперативного і економічного використання. Слід звернути увагу на те, що між правопорушником та органом (посадовою особою), який накладає стягнення, відсутні службові відносини, що є характерним для дисциплінарної відповідальності. Адміністративну відповідальність урегульовано нормами адміністративного права, в яких наведено повний перелік адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати. До цього виду юридичної відповідальності притягуються порушники загальнообов'язкових правил (норм), установлених уповноваженими суб'єктами. Суб'єктами правопорушень, передбачених КУпАП, можуть бути фізичні особи — громадяни і 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 приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України).

Адміністративна відповідальність регулюється багатьма нормативними актами, які в сукупності складають законодавство про адміністративні правопорушення. До його системи входять законодавчі акти, норми, що включені до КУпАП, і ті, що до нього не внесені.

Важливим джерелом інституту адміністративної відповідальності у 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 і структуру адміністративного правопорушення, види адміністративних стягнень, загальні правила та строки їх накладення, закріплено систему органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, порядок виконання, оскарження та опротестування постанови по справі про адміністративне правопорушення.

У регулюванні адміністративної відповідальності особлива роль належить КУпАП, який прийнято 7 грудня 1984 р. (введений у дію з

1 червня 1985 р.). КУпАП складається з п'яти розділів: I. Загальні положення; II. Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність; III. Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення; IV. Провадження в справах про адміністративні правопорушення; V. Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Розділи містять 33 глави, а останні — статті.

У КУпАП кодифіковано законодавство України про адміністративну відповідальність. Поряд з матеріальними нормами цей акт містить адміністративно-процесуальні норми, які регулюють провадження в справах про адміністративні правопорушення та порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановленому порядку до КУпАП застосовуються безпосередньо. Положення КУпАП поширюються і на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачено законами, ще не включені до КУпАП. Питання щодо адміністративної відповідальності за порушення митних правил регулюються МК України. Крім того, паралельно з КУпАП діють норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, але вони містяться у законодавчих міжгалузевих актах (Повітряний, Митний кодекси, закони України «Про надзвичайний стан», «Про боротьбу з корупцією», «Про охорону державного кордону» та ін.).

Питання адміністративної відповідальності (процедурні) регулюються також постановами Кабінету Міністрів України. Рішення з адміністративними санкціями мають право приймати сільські, селищні, міські, обласні ради в межах, що визначаються законами з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, а також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких відповідальність встановлено статтею 107 КУпАП. Сільські, селищні, міські ради встановлюють відповідно до законодавства правила, за порушення яких адміністративну відповідальність передбачено статтями 152, 159 і 182 КУпАП. Тому вони також є нормативною основою адміністративної відповідальності.

Разом з наведеним слід підкреслити, що відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Законодавство про адміністративні правопорушення має завданням охорону прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Велике значення надано попередженню адміністративних правопорушень.

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

Роль адміністративної відповідальності у боротьбі з правопорушеннями постійно зростає, збільшується кількість складів адміністративних правопорушень, більш суворими стали санкції за проступки. Встановлено відповідальність за дії, які раніше взагалі не належали до правопорушень (неповага до суду, корупція, порушення податкового законодавства, недобросовісна конкуренція та ін.).

Адміністративну відповідальність уведено замість кримінальної (декриміналізація). Здійснювана в процесі реформи кримінального права декриміналізація зумовлює подальше розширення сфери використання засобів адміністративного впливу. Одночасно збільшується і кількість правопорушень, за які поряд з дисциплінарними і цивільно-правовими заходами застосовуються адміністративні стягнення (корупція, недобросовісна конкуренція та ін.).

Значну увагу надано адміністративному примусу в боротьбі з пияцтвом, наркоманією, посяганням на власність, забезпеченні нормальної діяльності представників влади, виконанні вимог посадових осіб, державних органів, правил громадської безпеки, охорони довкілля.

Важливим є питання про відмежування адміністративних правопорушень від кримінальних, дисциплінарних та цивільно-правових. Законом передбачено і деякі конкретні ознаки, за якими кримінальне правопорушення відрізняється від адміністративного. У зв'язку з цим для правильної кваліфікації правопорушень необхідно зіставити ст. 9 КУпАП і ст. 11 КК України, проаналізувати їх зміст, і тільки після цього (і в поєднанні з фактичними обставинами вчинення правопорушення, з урахуванням наслідків протиправних діянь) вирішити питання про притягнення винної особи до кримінальної чи адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної тим, що суб'єкт адміністративного проступку не перебуває у службовій залежності від органу чи посадової особи, які притягують його до адміністративної відповідальності. Дисциплінарний проступок, що є підставою для притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності, — це протиправне діяння (дія або бездіяльність) працівника, який порушує встановлений на підприємстві, в організації чи установі внутрішній трудовий розпорядок. Цей проступок може виявитися в порушенні службової, у тому числі трудової, дисципліни і тягне за собою передбачену законодавством дисциплінарну відповідальність, виражену в накладенні 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 при виконанні ними службових обов'язків, розглядаються як адміністративні правопорушення (випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам).

При відмежуванні адміністративної відповідальності від цивільно-правової слід мати на увазі, що остання настає за порушення обов'язків, які випливають з цивільно-правових угод, тобто угод, що виникають між рівноправними сторонами, а адміністративна відповідальність, навпаки, передбачає нерівність сторін відносин.

■ § 3. Адміністративне правопорушення, його склад

Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається *протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність* (ст. 9 КУпАП).

У законі одночасно наводяться два терміни: «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок», але останній не є особливим різновидом адміністративних правопорушень.

Адміністративне правопорушення (проступок) характеризується низкою ознак. Це передусім діяння, поведінка, вчинок людини, дія чи

бездіяльність, а також акт зовнішнього вияву ставлення особи до реальної діяльності інших людей, суспільства, держави. Закону непідвладні переконання, думки людей, якщо вони не знайшли зовнішнього вияву.

Діяння визнається адміністративним правопорушенням за наявності чотирьох ознак: суспільної шкідливості, протиправності, вини та адміністративної караності.

Суспільна шкідливість дії чи бездіяльності означає, що вона заподіює або створює загрозу заподіянням шкоди об'єктам адміністративно-правової охорони, які передбачені у ст. 9 КУпАП.

Протиправність означає, що дію чи бездіяльність прямо заборонено адміністративно-правовими нормами. Ознака протиправності вказує також на неприпустимість аналогії закону, що сприяє зміцненню законності, виключає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені законодавством про адміністративні правопорушення.

Адміністративним правопорушенням (проступком) може бути тільки винне діяння.

Вина полягає у психічному ставленні особи до діяння та його шкідливих наслідків і може бути умисною або необережною. Ступінь вини враховується при накладенні адміністративного стягнення, при звільненні від адміністративної відповідальності чи переданні матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд товариського суду, громадської організації або трудового колективу.

Адміністративна караність свідчить, що адміністративним проступком визнається лише таке протиправне, винне діяння, за яке законодавством передбачено застосування адміністративних стягнень. Реалізація адміністративного стягнення не завжди супроводжує адміністративний проступок, але можливість застосування стягнення становить його обов'язкову властивість.

Розглянуті ознаки є найбільш характерними й істотними, притаманними будь-якому адміністративному правопорушенню (проступку), характеризують фактичну підставу адміністративної відповідальності і складають її матеріальне поняття. Останнє конкретизується в законодавстві про адміністративні правопорушення у формі конкретних складів проступку, в яких законом передбачено необхідні і специфічні ознаки того чи іншого конкретного діяння.

Адміністративні правопорушення (проступки) розрізняються за специфічними ознаками, які характеризують їх об'єктивну і суб'єктивну сторони.

Склад адміністративного правопорушення — це сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, що характеризують діяння як адміністративне правопорушення (проступок). До складу адміністративного правопорушення входять ознаки, які характеризують об'єкт, об'єктивну і суб'єктивну сторони та суб'єкта правопорушення.

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

Загальний об'єкт становить уся сукупність суспільних відносин, які охороняються законодавством про адміністративні правопорушення.

Родовий об'єкт — це група однорідних або тотожних суспільних відносин, які охороняються комплексом адміністративно-правових норм. Адміністративно-правовими засобами охороняються суспільні відносини, які регулюються нормами різних галузей права: адміністративного, фінансового, цивільного, трудового, екологічного та ін. Тому родові об'єкти проступків можуть бути, наприклад, у цивільних, трудових та інших правопорушеннях. Залежно від родового об'єкта адміністративні правопорушення згруповано в главах Особливої частини розділу II КУпАП.

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 групи відносин, спрямованих на охорону земель, надр, вод, лісів, повітря, тваринного світу.

Під *безпосереднім об'єктом* маються на увазі ті конкретні суспільні відносини, поставлені під охорону закону, яким заподіюється шкода правопорушенням, що підпадає під ознаки конкретного складу проступку.

Об'єктивну сторону адміністративного правопорушення характеризують ознаки, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. До них належать діяння (дія чи бездіяльність), їх шкідливі наслідки, причинний зв'язок між діяннями і наслідками, місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку.

Основною і обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є *протиправне діяння*, відсутність якого виключає склад будь-якого адміністра-

тивного правопорушення. Всі інші ознаки мають факультативний характер. Так, *шкідливі наслідки і причинний зв'язок* обов'язкові лише в так званих матеріальних складах проступків (наприклад, дрібне розкрадання, пошкодження телефонів-автоматів, потрава посівів тощо). Більшість же адміністративних правопорушень характеризується недодержанням різноманітних правил, коли діяння становить 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 КУпАП лише вказівкою на протиправну дію чи бездіяльність. У деяких випадках у диспозиціях вказується тільки на шкідливі наслідки («пошкодження», «знищення», «псування» тощо), діяння ж розуміються само 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 визнаються адміністративними правопорушеннями лише в разі вчинення їх у громадському місці, часто в диспозиціях вказується на спосіб вчинення проступку — грубе, злісне порушення, приховане передання тощо). В інших випадках вони можуть визнаватися обставинами, що пом'якшують або обтяжують відповідальність (наприклад, вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин обтяжує адміністративну відповідальність).

Суб'єктивну сторону адміністративного правопорушення становить пов'язаний з його вчиненням психічний стан особи. До ознак, які характеризують суб'єктивну сторону, належать вина, мотив і мета вчинення правопорушення.

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

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

Адміністративне правопорушення визнається вчиненим з *необережності*, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії (бездіяльності), але легковажно розраховувана на їх відвернення (самовпевненість), або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була і могла передбачити (недбалість). Якщо поняття умислу пов'язане з психічним ставленням особи до свого діяння і його наслідків, то при визначенні необережності до уваги береться ставлення лише до шкідливих наслідків.

Мотив і мета адміністративного правопорушення — факультативні ознаки суб'єктивної сторони складу проступку. Під мотивом розуміється усвідомлене особою внутрішнє спонукання, яким вона керувалася при вчиненні проступку. Мета — це наслідок, результат, якого прагне досягти особа, вчиняючи адміністративне правопорушення.

Суб'єктом адміністративного правопорушення визнається фізична особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. Ознаки, що характеризують суб'єкта проступку, поділяються на загальні і спеціальні. У наведеному визначенні названо *ознаки загальні*, тобто притаманні 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 випливає із визначення неосудності. Як зазначено в ст. 20 КУпАП, під неосудністю розуміється стан, у якому особа не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабумства 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, власників (співвласників) транспортних засобів, керівників, капітанів суден, батьків, військовозобов'язаних тощо. У деяких статтях КУпАП спеціальний суб'єкт не називається, хоча мається на увазі.

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

У статтях 13–15 КУпАП встановлено особливості адміністративної відповідальності деяких з перелічених осіб. Так, до неповнолітніх віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років за вчинення адміністративних правопорушень застосовуються заходи впливу, передбачені ст. 24¹ КУпАП. В окремих випадках неповнолітні згідно з ч. 2 ст. 13 КУпАП підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах, наприклад, у разі дрібного викрадення чужого майна, дрібного хуліганства, порушення окремих правил дорожнього руху, стрільби з вогнепальної зброї в населених пунктах тощо. Однак і в цих випадках не виключається застосування заходів, передбачених ст. 24¹ КУпАП. Виняток становлять справи про злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП). 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 КУпАП), тобто вони підлягають відповідальності не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість, незабезпечення виконання цих правил іншими особами, зокрема підлеглими. Посадові особи несуть підвищену адміністративну відповідальність порівняно з громадянами, до яких застосовуються лише два види стягнень — попередження і штраф.

До адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису, притягаються власники (співвласники) транспортних засобів (ст. 14¹ КУпАП).

Стаття 15 КУпАП передбачає особливості відповідальності за адміністративні правопорушення військовослужбовців і призваних на збори військовозобов'язаних, а також осіб рядового і начальницького

складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. Ці особи несуть відповідальність за адміністративні проступки за дисциплінарними статутами, тобто дисциплінарну відповідальність. В окремих випадках їх може бути притягнуто до адміністративної відповідальності на загальних підставах — за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарно-гігієнічних і санітарно-проти-епідемічних правил і норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне придбання або зберігання спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного одержання інформації, 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, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, але за ці проступки до зазначених осіб не може бути застосовано такі стягнення, як громадські роботи, виправні роботи і адміністративний арешт.

При порушенні правил дорожнього руху водіями транспортних засобів Збройних Сил України або інших утворених відповідно до законів України військових формувань та Державної спеціальної служби транспорту — військовослужбовцями строкової служби штрафи як адміністративне стягнення до них не застосовуються. Органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, передають матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

Іноземці і особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України. Питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, вчинені на території України іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом (ст. 16 КУпАП).

Ознаки, які характеризують об'єкт, об'єктивну і суб'єктивну сторони, суб'єкта адміністративного правопорушення, є основними. Крім них, встановлено додаткові ознаки, які підвищують ступінь суспільної шкідливості основного складу і називаються кваліфікуючими. До таких обставин належать, наприклад, повторне вчинення однорідного правопорушення, наявність шкідливих наслідків, вчинення правопорушення певним суб'єктом, грубість або систематичність порушення та ін. У нормах Особливої частини розділу II КУпАП склади з кваліфікуючими обставинами сформульовано слідом за основними, причому основні ознаки в них, як правило, не називаються, а дається посилання на відповідну статтю або частину статті, в якій сформульовано основний склад. Наявність кваліфікуючих ознак підвищує відповідальність за адміністративні правопорушення.

Статті 18–20 КУпАП встановлюють обставини, які виключають протиправність і суспільну шкідливість діяння (крайня необхідність і необхідна оборона) або винність (неосудність) особи. Тим самим виключається адміністративна відповідальність за його вчинення.

Вчиненою в стані крайньої необхідності визнається дія, спрямована на усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, встановленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунена іншими, крім протиправних, засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена. Наприклад, у стані крайньої необхідності може бути вчинене порушення дорожнього руху водієм, який доставляє травмовану людину в лікарню.

На відміну від крайньої необхідності при необхідній обороні шкода заподіюється не сторонньому об'єкту, що охороняється законом, а посягаючому на нього. При цьому захист повинен відповідати характеру і суспільній шкідливості посягання. Слід зазначити, що адміністративне правопорушення в стані необхідної оборони може бути вчинене дуже рідко. Закріпленням у законодавстві норми про необхідну оборону скоріше за все підкреслюється активна роль громадян у боротьбі з правопорушеннями, зміцненні правопорядку.

Не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності перебувала в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану.

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

§ 4. Система та види адміністративних стягнень

Органи (посадові особи), які згідно з КУпАП уповноважені 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. Воно використовується 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 КУпАП 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); громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт.

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

У ч. 3 ст. 24 КУпАП зазначено, що законами України може бути встановлено й інші, крім вказаних у цій статті, види адміністративних стягнень.

Оплатне вилучення предметів і конфіскація предметів та грошей можуть застосовуватись як основні і як додаткові адміністративні стягнення. Інші види адміністративних стягнень, зазначені в ст. 24 КУпАП, можуть використовуватися тільки як основні. За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення.

Попередження є передусім заходом виховного характеру, що застосовується до порушників адміністративно-правових норм. Попередження вноситься в письмовій формі. Проте у передбачених законом випадках попередження фіксується й іншим установленим способом (ст. 26 КУпАП).

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

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

Штраф — це адміністративне стягнення грошового характеру, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення (ст. 27 КУпАП). Законодавством не встановлено граничного розміру штрафу. При необхідності посилення відповідальності за окремі види адміністративних правопорушень законами України може бути встановлено значні розміри штрафу.

Згідно із Законом України від 7 лютого 1997 р. «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності у вигляді штрафу» штрафи встановлюються в неоподаткованих мінімумах доходів громадян. КУпАП передбачає накладення штрафів лише на фізичних осіб.

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в його примусовому вилученні за рішенням суду і наступній реалізації з переданням вирученої суми колишньому власникові з відрахуванням витрат по реалізації вилученого предмета (ст. 28 КУпАП).

Порядок застосування оплатного вилучення і види предметів, які підлягають вилученню, встановлюються КУпАП та іншими актами законодавства України. Кодексом, зокрема, передбачено, крім накла-

дання штрафу, оплатне вилучення: за порушення правил перевезення небезпечних речовин або предметів на повітряному транспорті (ч. 3 ст. 133); за порушення правил зберігання, носіння або перевезення вогнепальної мисливської чи холодної зброї і бойових припасів громадянами, які мають дозвіл органів внутрішніх справ на зберігання зброї (ч. 1 ст. 191); за ухилення від реалізації вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів громадянами, у яких органами внутрішніх справ анульовано дозвіл на їх зберігання і носіння (ст. 193) та в інших випадках. Оплатне вилучення поширюється на конкретні предмети, що стали знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного проступку.

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовому безоплатному переданні цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Порядок застосування конфіскації, перелік предметів, які не підлягають конфіскації, встановлюються цим Кодексом та іншими законами України (ст. 29 КУпАП). Крім того конфіскації підлягають гроші, одержані внаслідок вчинення адміністративного правопорушення.

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 КУпАП); продукція незаконного полювання, мисливська зброя, мисливське приладдя, знаряддя лову у осіб, які порушують правила полювання, лову риби (ст. 85 КУпАП); небезпечні речовини і предмети у осіб, які порушують правила перевезення на повітряному транспорті (ст. 133 КУпАП) та ін.

Відповідно до п. 3 ст. 322 Митного Кодексу (МК) України конфіскації підлягають не тільки товари — безпосередні предмети порушення митних правил, а й товари із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю, транспортні засоби, що використовувалися для переміщення безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України.

Позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, застосовується до осіб, які повинні суворо дотримуватися правил і норм, що охоплюються сферою дії наданих їм спеціальних прав (право керування транспортними засобами та право полювання). Такі права надаються відповідними державними органами, підтверджуються документом, який і є юридичною підставою для їх здійснення. Сутність цього стягнення в тому, що правопорушник за постановою уповноваженого на те органу може бути позбавлений такого права на строк до трьох років за грубе або повторне чи систематичне порушення порядку користування цим правом (ст. 30 КУпАП).

Позбавлення права керування засобами транспорту не може застосовуватися до осіб, які користуються цими засобами у зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків керування ними в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, та ін. Цей захід адміністративного стягнення також не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Громадські роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день. Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам старше 55 років та чоловікам старше 60 років.

Виправні роботи застосовуються на строк до двох місяців і відбуваються за постійним місцем роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, з відрахуванням до 20 % її заробітку в доход держави (ст. 31 КУпАП), призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею).

Виправні роботи призначаються за незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ч. 1 ст. 44 КУпАП), дрібне викрадання чужого майна шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрати (ст. 51 КУпАП), дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП) та ін.

Крім відрахувань у доход держави зазначеної суми грошей із заробітку, виправні роботи тягнуть за собою й інші майнові та трудові

обмеження, зокрема: забороняється надання чергової відпустки під час відбування виправних робіт; час відбування робіт не зараховується до загального трудового стажу і до стажу, що надає право на одержання щорічно пільг; забороняється звільнення з роботи за власним бажанням без дозволу органів, що виконують виправні роботи. Разом з тим виправні роботи не тягнуть за собою судимість і не є підставою для звільнення з роботи.

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

Адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП) встановлюється і застосовується у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб. Призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) у тому разі, якщо за обставинами справи, з урахуванням особи правопорушника суд (суддя) дійде висновку про те, що інших видів стягнення буде недостатньо.

КУпАП передбачено застосування адміністративного арешту за незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ч. 1 ст. 44), дрібне хуліганство (ст. 173), за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця у зв'язку з їх участю в охороні громадського порядку (ст. 185) та ін.

Сутність цього виду адміністративного стягнення полягає у тому, що особи, які підлягають адміністративному арешту, позбавляються волі на строк до п'ятнадцяти діб. Під час відбування адміністративного арешту вони можуть залучатися до виконання фізичних робіт, при цьому заробітна плата їм не виплачується.

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

До іноземців і осіб без громадянства, які вчинили адміністративне правопорушення на території України, застосовуються ті ж самі адміністративні стягнення і на тих же підставах, що і для громадян України, крім випадків, коли ці особи згідно з чинними законами та міжнародним договорами України користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, а питання про їх відповідальність вирішується дипломатичним шляхом.

Разом з тим до іноземців і осіб без громадянства може бути застосоване адміністративне видворення за межі України за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок. У разі ухилення від виконання рішення про видворення така особа затримується і видворяється у примусовому порядку.

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

Справи про адміністративні правопорушення неповнолітніх розглядаються тільки в судовому порядку.

§ 5. Загальні правила і строки притягнення до адміністративної відповідальності

Загальні правила накладення стягнення за адміністративні правопорушення, закріплені в розділі 4 КУпАП, поглиблюють конституційні принципи верховенства права, законності, гуманізму, індивідуалізації відповідальності та ін.

По-перше, виконання загальних правил при застосуванні адміністративних стягнень виявляється в неухильному додержанні принципів верховенства права і законності. Стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, встановлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення, в точній відповідності з КУпАП та іншими актами про адміністративні правопорушення.

По-друге, оплатне вилучення і конфіскація предмета як додаткові стягнення можуть накладатися лише у випадках, коли їх застосування прямо передбачено законом. Не допускається незастосування додаткового стягнення, якщо санкція статті передбачає обов'язковість його накладення разом з основним стягненням.

По-третє, стягнення накладається в точно визначених законом межах. Не допускається застосування стягнення нижче нижчої межі, передбаченої санкцією відповідної статті, а також перевищення його максимального розміру.

По-четверте, при накладенні адміністративного стягнення слід дотримуватися 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, неприпустимості застосування деяких видів стягнень до певних категорій громадян (військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ та ін.).

З метою індивідуалізації відповідальності закон (ч. 2 ст. 33 КУпАП) вимагає від органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу, при накладенні стягнення враховувати характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність.

Про характер правопорушення свідчать його об'єкт, тобто суспільні відносини, на які посягає проступок (наприклад, державний або громадський порядок, права і свободи громадян тощо), а також ознаки, що характеризують об'єктивну сторону правопорушення (дія чи бездіяльність, характер і розмір заподіяної шкоди, час, місце, спосіб вчинення проступку тощо).

Деякі обставини, що свідчать про характер проступку, підвищують адміністративну відповідальність за його вчинення, визнаються кваліфікуючими. Такими обставинами є, наприклад, повторне вчинення правопорушення. В деяких випадках тільки грубе порушення правил тягне за собою адміністративну відповідальність (ст. 108 КУпАП).

Іноді правопорушенням визнається тільки злісне діяння. Частіше за все це злісна непокоря (ст. 185 КУпАП), злісне ухилення (ст. 185⁴ КУпАП). Про злісність свідчить невиконання певних обов'язків, розпоряджень, вимог після неодноразового їх повторення.

Особу порушника характеризують передусім ознаки, притаманні суб'єкту проступку (вік, стать, службове становище, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому), а також поведінка в трудовому ко-

лективі і побуті, ставлення до сім'ї, колег по роботі, навчання тощо). Усі ці обставини повинні бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повне уявлення про особу порушника.

Ступінь вини правопорушника залежить від форми вини, з якою вчинено проступок, а також від мотиву і мети його вчинення. Зрозуміло, що вчинення проступку умисно відрізняється від вчинення його з неосторожності. У першому випадку ступінь вини порушника вищий.

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

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

Пом'якшуючими відповідальність обставинами визнаються:

- 1) щире розкаяння винного;
- 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди;
- 3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин;
- 4) вчинення правопорушення неповнолітнім;
- 5) вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Цей перелік не вичерпний, відкритий. Орган (посадова особа), який розглядає справу, може визнати пом'якшуючими й обставини, не передбачені законом (наприклад, бездоганну трудову діяльність, похилий вік, наявність у порушника утриманців та ін.).

На відміну від пом'якшуючих у ст. 35 КУпАП наведено повний перелік обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення. До таких обставин належать:

- 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її;
- 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин;
- 3) втягнення неповнолітнього в правопорушення;
- 4) вчинення правопорушення групою осіб;
- 5) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин;

б) 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 їх порушено).

При накладенні стягнення обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, ураховуються лише за умови, що вони перебувають за межами складу правопорушення, тобто не є його складовою частиною. Так, вчинення дрібного хуліганства у стані сп'яніння обтяжує відповідальність порушника, а керування ж транспортним засобом у стані сп'яніння не обтяжує, оскільки ця ознака безпосередньо входить до складу правопорушення.

До загальних належать також правила накладення адміністративних стягнень при вчиненні декількох адміністративних правопорушень. У ст. 36 КУпАП передбачено, що при вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо. Такий порядок призначення стягнень обумовлений тим, що справи про адміністративні правопорушення однієї й тієї самої особи вирішують частіш за все різні державні органи (посадові особи) в межах своєї підвідомчості.

Якщо справу про декілька адміністративних проступків розглядає один орган (посадова особа), то в таких випадках накладається одне основне стягнення в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених. При цьому до основного стягнення може бути 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 при накладенні адміністративного стягнення одночасно може бути вирішено питання про її відшкодування. Тим самим спрощено порядок стягнення очевидної і незначної шкоди. Разом з тим вирішення цього питання залежить від низки обставин і є правом, а не обов'язком відповідного органу. Відшкодування заподіяної шкоди мають право здійснювати лише деякі, перелічені в ст. 40 КУпАП 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, ра-

йонного у місті, міського чи міськрайонного 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 його своєю працею усунути її.

Для забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення дуже важливими 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 КУпАП, 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 і роками) або час (якщо він обчислюється добами), в який винесено постанову про накладення стягнення.

У ст. 38 КУпАП встановлено строки, після закінчення яких виключається накладення адміністративного стягнення. За загальним правилом адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні — два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків коли справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду (судді). У цьому разі стягнення можуть бути накладені не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні — не пізніше як через три місяці з дня його виявлення.

На практиці можливі випадки, коли за фактом правопорушення спочатку ставиться питання про порушення кримінальної справи, але згодом приймається рішення про відмову в її порушенні або про закриття вже порушеної кримінальної справи. Якщо в діях правопорушника є ознаки адміністративного проступку, стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття такого рішення (ч. 3 ст. 38 КУпАП). Строк при цьому починає спливати з моменту винесення постанови про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття.

Для визнання особи такою, що не була піддана адміністративному стягненню, не потрібно видання якого-небудь спеціального документа.

Стягнення погашується автоматично після закінчення річного строку з моменту виконання постанови про накладення адміністративного стягнення і в разі невчинення протягом цього строку нового адміністративного проступку. Якщо ж особа вчинить нове правопорушення до погашення стягнення за попереднє, перебіг строку давності переривається.

§ 6. Адміністративна відповідальність юридичних осіб

Відповідно до КУпАП 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 і був зумовлений процесами зростання підприємництва та становлення ринкової економіки, які призвели до утворення значної кількості юридичних осіб, заснованих на приватній формі власності.

Як відомо, юридичні особи визнаються суб'єктами правових відносин не тільки в адміністративному, а й у багатьох інших галузях права, зокрема, в цивільному, господарському, податковому та ін. Вступаючи у правові відносини, вони своїми діями можуть реалізовувати надані їм права та виконувати покладені на них обов'язки, тобто здійснювати правомірну поведінку. Але вони можуть і порушувати приписи норм права, тобто вчиняти правопорушення, за вчинення яких передбачено притягнення юридичної особи до юридичної відповідальності.

Наприклад, ст. 35 Закону України «Про пожежну безпеку», яка 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. В п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» встановлено, що за виконання будівельних робіт, які не відповідають державним стандартам, нормам і правилам або

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.

проектним рішенням, з порушника стягується штраф у розмірі 10 % вартості виконаних робіт¹.

І хоча в текстах обох законів термін «адміністративна відповідальність» не міститься, однак з наступних причин можна стверджувати, що йдеться саме про неї. По-перше, в приписах містяться описи протиправних діянь, які можуть бути вчинені у різних сферах державного управління. По-друге, за вчинення правопорушення встановлено адміністративне стягнення (в нашому випадку це штраф, але застосовуються й інші види стягнень, від попередження аж до ліквідації юридичної особи). По-третє, в обох випадках рішення про накладення стягнення приймає орган виконавчої влади. По-четверте, рішення по справі приймається у спрощеному, характерному для адміністративного процесу порядку.

Аналіз чинного законодавства дозволяє стверджувати, що нині інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб перебуває в процесі становлення. Він ще остаточно не сформувався і містить багато суперечностей і прогалин, однак заперечувати його існування не має жодних підстав. Вагомим кроком на шляху його розвитку стало прийняття ГК України. У главі 28 цього Кодексу вперше зроблено спробу визначити загальні засади адміністративної відповідальності юридичних осіб. У ній встановлено перелік адміністративних стягнень, які законодавець називає адміністративно-господарськими санкціями, надано характеристику кожному з них, визначено строк їх застосування та гарантії прав юридичних осіб у разі неправомірного притягнення їх до відповідальності. Тобто ГК України можна назвати не тільки законом, який офіційно визнав адміністративну відповідальність юридичних осіб, а й першим кодифікованим актом, у якому зібрано загальні положення щодо такої відповідальності.

Однак слід пам'ятати, що приписи ГК України стосуються далеко не всіх випадків адміністративної відповідальності юридичних осіб. Вони регулюють відповідальність за порушення у сферах обмеження монополізму, захисту конкуренції, захисту прав споживачів, містобудування, реклами, виконання державних замовлень тощо. На відповідальність за порушення у сфері оподаткування, пожежної та санітарно-епідеміологічної безпеки, використання природних ресурсів, банківської діяльності та деяких інших ці загальні положення не поширюються.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – № 46. – Ст. 411.

Адміністративну відповідальність юридичних осіб слід розглядати як самостійний вид адміністративної відповідальності. Він тісно переплітається з адміністративною відповідальністю фізичних осіб. Так, у разі вчинення адміністративного правопорушення юридичною особою можливі три варіанти правових наслідків: притягнення до відповідальності самої юридичної особи, як у разі порушення правил містобудування; притягнення до відповідальності одночасно і юридичної особи, і посадових осіб, як у разі вчинення порушення у сфері обмеження монополізму; притягнення до відповідальності лише посадової особи, як за порушення митних правил.

Для подальшого розвитку інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб необхідно проведення кодифікації законодавства у цій сфері. Це дозволить більш ефективно застосовувати відповідні правові норми, а також створить надійну базу для подальшої роботи в напрямку вдосконалення цього законодавства та практики його реалізації. У процесі кодифікації слід установити чіткий перелік органів, уповноважених приймати рішення про накладення адміністративних стягнень на юридичних осіб (зараз їх більше 40). Також треба розробити єдиний порядок розгляду справ про накладення адміністративних стягнень. Нині він відсутній.

Крім того, потребує вирішення питання щодо вини юридичних осіб. Традиційно воно залишалося поза увагою законодавця. Вперше до нього звернулися у ст. 10 Законі України від 11 червня 2009 р. «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень»¹.

Запитання для самоконтролю

1. Дайте поняття та розкрийте сутність адміністративної відповідальності.
2. Які основні риси адміністративної відповідальності?
3. Що становить законодавчу основу адміністративної відповідальності?
4. Чим відрізняється адміністративна відповідальність від кримінальної, дисциплінарної та цивільної відповідальності?
5. Що таке адміністративне правопорушення?

¹ Офіц. вісн. України. – 2009. – № 53. – Ст. 1823.

6. Назвіть ознаки адміністративного правопорушення та розкрийте їх зміст.
7. Хто є суб'єктом адміністративного правопорушення?
8. Які обставини виключають протиправність і суспільну шкідливість діяння?
9. Наведіть поняття «адміністративне стягнення». Які його види та система передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення?
10. Який порядок накладення адміністративних стягнень?
11. Розкрийте особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх.
12. Якими законами встановлено адміністративну відповідальність юридичних осіб (наведіть декілька прикладів)?
13. Чи може бути притягнена до адміністративної відповідальності громадська організація?

Глава 15

Дисциплінарна відповідальність

Під **дисциплінарною відповідальністю** згідно з чинним законодавством України слід розуміти *накладення на правопорушників дисциплінарних стягнень за вчинені дисциплінарні правопорушення*. Такі порушення можуть бути виражені як у діях, так і у бездіяльності, допускатися як свідомо, так і з необережності. Деякі категорії державних службовців у зв'язку з виконанням своїх повноважень відповідають у дисциплінарному порядку і за проступки, які порочать їх як державних службовців або дискредитують органи, в яких вони працюють (керівники, державні службовці — співробітники правоохоронних органів, військовослужбовці та ін.).

У законодавстві закріплено такі види дисциплінарної відповідальності державних службовців: 1) у порядку, встановленому законами України; 2) у порядку, встановленому КЗпП; 3) відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку для робітників і службовців¹; 4) на підставі дисциплінарних статутів та спеціальних положень², чинних у низці галузей управління і деяких сферах державної діяльності.

Підставою дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок, сутність якого полягає у невиконанні або 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 наділені «дисциплінарною» владою, категорії службовців, відповідальність яких регулюється адміністративним правом. Стосовно більшості працівників дисциплінарну відповідальність передбачено нормами трудового і адміністративного права, а щодо деяких категорій осіб (військовослужбовців стро-

¹ Напр.: Типові правила внутрішнього розпорядку для працівників державних навчально-виховних закладів в Україні [Текст] // Інформ. зб. М-ва освіти України. – 1994. – № 21. – Ст. 313.

² Напр.: Дисциплінарний статут прокуратури України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15; Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ УРСР [Текст] // Відом. Верхов. Ради Укр. РСР. – 1991. – № 45. – Ст. 599.

кової служби, працівників органів внутрішніх справ, Служби безпеки України та ін.) — повністю нормами адміністративного права, що пояснюється необхідністю поряд із загальними правилами дисциплінарної відповідальності враховувати особливі вимоги дисципліни до них, встановлення специфіки їх дисциплінарної відповідальності.

Незалежно від того, на підставі якого законодавчого акта настає дисциплінарна відповідальність, вона характеризується такими рисами:

- 1) її підставою є дисциплінарний проступок;
- 2) за такий проступок передбачено накладення дисциплінарного стягнення;
- 3) стягнення застосовується уповноваженим на те органом (посадовою особою) в порядку підлеглості;
- 4) межі «дисциплінарної» влади цього органу (посадової особи) чітко встановлено правовими нормами;
- 5) службовець, на якого накладено дисциплінарне стягнення, може його оскаржити у вищий орган (вищий посадовій особі) або в суд;
- 6) за один дисциплінарний проступок може бути накладено тільки одне дисциплінарне стягнення.

Більшість службовців за порушення правил дисципліни несуть відповідальність згідно з приписами трудового законодавства, а дисциплінарна відповідальність службовців, що реалізують свої повноваження поза рамками трудового договору чи правил внутрішнього трудового розпорядку, регулюється законами, 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, недодержання обмежень щодо державної служби, вчинення діянь, що порочать орган, де службовець працює, або його звання (норм моралі), присяги, обов'язків, передбачених у контракті, військової честі та ін.

В основу розмежування дисциплінарної відповідальності на види 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 дисци-

плінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за проступок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює.

До службовців цих органів, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу, як попередження про неповну службову відповідність та затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або призначенні на вищу посаду.

Службовці державних підприємств, установ, організацій, а також державних органів, на яких не поширюються положення Закону України «Про державну службу», відповідних дисциплінарних статутів чи положення про дисципліну, несуть дисциплінарну відповідальність згідно з КЗпП чи Правилами внутрішнього трудового розпорядку.

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 застосовується відповідно до пп. 3, 4, 7, 8 ст. 40, ст. 41 КЗпП.

Дисциплінарне стягнення застосовується органом (посадовою особою), якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження, призначення на посаду) даного працівника. До застосування дисциплінарного стягнення власник або уповноважений ним орган повинен вимагати від порушника трудової дисципліни письмові пояснення. У разі відмови працівника дати письмові пояснення складається відповідний акт. Дисциплінарні стягнення застосовуються власником або уповноваженим ним органом безпосередньо після виявлення проступку, але не пізніше одного місяця від дня його виявлення без урахування часу хвороби працівника або перебування його у відпустці. Дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше шести місяців з дня вчинення проступку. За кожне порушення трудової дисципліни накладається тільки одне дисциплінарне стягнення. Дисциплінарне стягнення оголошується в наказі (розпорядженні) і повідомляється працівнику під розписку. Якщо протягом року з дня накладення дисциплінарного стягнення працівника не буде піддано новому дисциплі-

нарному стягненню, він вважатиметься таким, що не мав дисциплінарного стягнення.

Якщо працівник не припустився нового порушення дисципліни, виявив себе як сумлінний працівник, стягнення може бути знято до закінчення одного року. Протягом строку дії дисциплінарного стягнення заходи заохочення до працівника не застосовуються.

Власник або уповноважений ним орган має право замість накладення дисциплінарного стягнення передати питання про порушення трудової дисципліни на розгляд трудового колективу або його органу. Працівник може оскаржити накладення стягнення у комісію з трудових спорів (де її створено), вищий посадовій особі чи у вищий орган або в суд.

Значні особливості є в порядку застосування та видах дисциплінарних стягнень, передбачених дисциплінарними статутами або спеціальними положеннями про дисципліну в окремих сферах (галузях) діяльності. Вони пов'язані з характером тих функцій і завдань, що вирішуються відповідними органами, їх службовцями. В деяких випадках дисциплінарна відповідальність регулюється відповідними кодексами (Повітряний кодекс, Митний кодекс та ін.). Так, згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України¹ дисциплінарні стягнення щодо прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури застосовуються за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків або за проступок, який порочить їх як працівників прокуратури.

Дисциплінарними стягненнями є: догана, пониження в класному чині, пониження на посаді, позбавлення нагрудного знака «Почесний працівник прокуратури України», звільнення, звільнення з позбавленням класного чину.

Генеральний прокурор України має право застосовувати дисциплінарні стягнення, зазначені у названому статуті, в повному обсязі, за винятком позбавлення або пониження в класному чині державного радника юстиції 1, 2, 3 класів, яке здійснюється Президентом України за поданням Генерального прокурора.

Прокурори АРК, областей, м. Києва та прирівняні до них прокурори мають право застосовувати такі дисциплінарні стягнення: догану, пониження в посаді, звільнення, крім пониження в посаді і звільнення працівників, які призначаються Генеральним прокурором України. В разі

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.

необхідності застосування заходу дисциплінарного стягнення, що перевищує повноваження зазначених прокурорів, вони вносять подання Генеральному прокурору України. Особи, нагороджені знаком «Почесний працівник прокуратури України», можуть бути звільнені з роботи лише за попередньою згодою Генерального прокурора України.

Дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню вини та тяжкості проступку. Прокурор, який вирішує питання про накладення стягнення, повинен особисто з'ясувати обставини проступку та одержати письмове пояснення від особи, яка його вчинила. В разі необхідності може бути призначено службову перевірку.

Дисциплінарне стягнення застосовується протягом одного місяця з дня виявлення проступку, не рахуючи часу службової перевірки, тимчасової непрацездатності працівника та перебування його у відпустці, але не пізніше одного року з дня вчинення проступку. Строк проведення службової перевірки не може перевищувати двох місяців.

За один і той самий проступок може бути накладено тільки одне стягнення. У разі вчинення працівником діяння, не сумісного з перебуванням на роботі в органах прокуратури, його звільнення проводиться незалежно від часу вчинення проступку.

Про накладення дисциплінарного стягнення видається наказ прокурора, який оголошується працівнику під розписку. Наказ про притягнення до дисциплінарної відповідальності може бути оскаржено працівником Генеральному прокурору України в місячний строк з дня ознайомлення з наказом. Генеральний прокурор приймає рішення по скарзі в десятиденний строк, а в разі проведення перевірки — не пізніше одного місяця з дня надходження скарги. Про прийняте рішення повідомляється працівнику, який звернувся зі скаргою.

Оскарження наказу не зупиняє виконання дисциплінарного стягнення. Генеральний прокурор України має право скасувати дисциплінарне стягнення, посилити або пом'якшити його. В разі незаконного пониження на посаді або звільнення працівника з посади Генеральний прокурор України видає наказ про поновлення на посаді з виплатою середньомісячного заробітку за час вимушеного прогулу або різниці в заробітній платі за час роботи на нижчеоплачуваній роботі, але не більш як за три місяці. Якщо не з вини працівника час вимушеного прогулу становить більше трьох місяців, Генеральний прокурор України може прийняти рішення про виплату середньомісячного заробітку за весь час вимушеного прогулу.

Працівник вважається таким, що не має дисциплінарного стягнення, якщо протягом року з дня його накладення він не піддавався новому дисциплінарному стягненню.

Дисциплінарне стягнення може бути знято прокурором, який видав наказ, або вищим прокурором раніше року, якщо працівник виявив дисциплінованість і сумлінність у виконанні службових обов'язків. У таких випадках стягнення знімається наказом з оголошенням його всім, кому було оголошено наказ про накладення стягнення.

Згідно з Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України¹ на осіб рядового і начальницького складу можуть накладатися такі стягнення: усне зауваження, зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну посадову відповідність, звільнення з посади, 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 застосовуватися: 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 всіх осіб рядового і начальницького складу накладати дисциплінарні стягнення має право міністр внутрішніх справ України. Інші начальники накладають дисциплінарні стягнення в межах прав, наданих їм міністром внутрішніх справ України. Начальник, не наділений правом накладання дисциплінарних стягнень, має право порушити перед старшим прямим начальником клопотання про притягнення особи рядового або начальницького складу до дисциплінарної відповідальності.

Правом накладання дисциплінарних стягнень користуються тільки прямі начальники. Начальник, який перевищив надане йому право накладати дисциплінарні стягнення, несе відповідальність за Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ. Дисциплінарне стягнення, накладене з порушенням вимог цього статуту, скасовується начальником, який його наклав, або старшим прямим начальником. Старший прямий начальник має право протягом одного місяця з дня оголошення особі рядового або начальницького складу наказу про накладення дисциплінарного стягнення посилити, а протягом року — пом'якшити

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 26. – Ст. 245.

чи скасувати дисциплінарне стягнення, накладене підлеглим йому начальником, якщо встановлено, що воно не відповідає тяжкості вчиненого проступку. Такі дисциплінарні стягнення, як звільнення з органів внутрішніх справ, звільнення з посади, пониження в спеціальному званні на один ступінь, накладаються начальниками, яким надано право прийняття на службу до органів внутрішніх справ, призначення на посаду, присвоєння спеціального звання.

З метою з'ясування всіх обставин дисциплінарного проступку, вчиненого особою рядового або начальницького складу, начальник призначає службове розслідування. Службове розслідування має бути завершено протягом одного місяця з дня його призначення начальником. У разі необхідності цей строк може бути подовжено начальником, який призначив службове розслідування, або старшим прямим начальником, але не більш як на один місяць. Забороняється проводити службове розслідування особам, які є підлеглими порушника, а також особам — співучасникам проступку або зацікавленим у наслідках розслідування. Розслідування проводиться за участю безпосереднього начальника порушника. Порядок його проведення встановлюється міністром внутрішніх справ України. Перед накладенням дисциплінарного стягнення начальник або особа, яка проводить службове розслідування, має зажадати від порушника надання письмового пояснення. Небажання порушника надавати пояснення не перешкоджає накладенню дисциплінарного стягнення.

Про накладення дисциплінарного стягнення видається наказ, зміст якого оголошується особовому складу органу внутрішніх справ. Оголошувати дисциплінарне стягнення особі начальницького складу в присутності його підлеглих заборонено. Зміст наказу доводиться до відома особи рядового або начальницького складу, яку притягнуто до дисциплінарної відповідальності, під розписку. У разі звільнення з посади або звільнення з органів внутрішніх справ особі рядового або начальницького складу видається витяг з наказу.

За кожне порушення службової дисципліни накладається лише одне дисциплінарне стягнення. У разі порушення службової дисципліни декількома особами дисциплінарне стягнення накладається на кожну окремо.

При визначенні виду дисциплінарного стягнення мають ураховуватися тяжкість проступку, обставини, за яких його вчинено, заподіяна

шкода, попередня поведінка особи та визнання нею своєї вини, її ставлення до виконання службових обов'язків, рівень кваліфікації тощо.

У разі вчинення незначного порушення службової дисципліни начальник може обмежитись усним попередженням особи рядового або начальницького складу щодо необхідності суворого додержання службової дисципліни.

У випадках притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб рядового і начальницького складу, які мають дисциплінарне стягнення і знову припустилися порушення службової дисципліни, дисциплінарне стягнення, що накладається, має бути більш суворим, ніж попереднє.

При повторному вчиненні особою рядового або начальницького складу незначного проступку з урахуванням його нетяжкості, сумлінного ставлення цієї особи до виконання службових обов'язків, нетривалого перебування на посаді (до шести місяців) та з інших поважних причин начальник може обмежитись раніше накладеним на таку особу дисциплінарним стягненням.

Дисциплінарні стягнення у виді пониження в спеціальному званні на один ступінь на осіб, які мають перші спеціальні звання, і звільнення з посади на осіб, які обіймають посади найнижчого рівня, не накладаються. Звільнення осіб рядового і начальницького складу з органів внутрішніх справ як вид стягнення є крайнім заходом дисциплінарного впливу.

У разі порушення дисципліни особами рядового і начальницького складу в період перебування у відрядженні, відпустці, на відпочинку або в період тимчасової непрацездатності начальник органу чи підрозділу в межах відповідної території, де вчинено дисциплінарний проступок, вживає заходів щодо його припинення, збирає первинні матеріали та надсилає їх для розгляду за місцем проходження служби порушника.

Накладення дисциплінарних стягнень на осіб рядового і начальницького складу за проступки, вчинені під час чергування, несення вартової чи патрульно-постової служби, здійснюється тільки після закінчення чергування, варті або після заміни їх іншими особами та здання зброї. Накладення дисциплінарного стягнення на особу, яка перебуває в стані сп'яніння, а також одержання від неї пояснень мають бути відкладені до її протверезвання.

Дисциплінарні стягнення за порушення кримінально-процесуального законодавства на осіб рядового і начальницького складу

можуть накладати лише начальники, яким надано право призначати цих працівників на посаду, та їх заступники.

Дисциплінарне стягнення накладається у строк до одного місяця з дня, коли про проступок стало відомо начальнику. В разі проведення за фактом вчинення проступку службового розслідування, провадження в кримінальній справі або справі про адміністративне правопорушення на осіб рядового і начальницького складу дисциплінарне стягнення може бути накладено не пізніше одного місяця з дня закінчення службового розслідування, провадження в кримінальній справі чи справі про адміністративне правопорушення, не враховуючи періоду тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці. Слід зазначити, що дисциплінарне стягнення не може бути накладено, якщо з дня вчинення проступку минуло більше півроку. В цей період не включається строк проведення службового розслідування або провадження в кримінальній справі чи справі про адміністративне правопорушення.

Особу рядового або начальницького складу, щодо якої проводиться службове розслідування, може бути відсторонено від посади із збереженням посадового окладу, окладу за спеціальне звання, надбавок за вислугу років та безперервну службу, інших виплат і надбавок.

Рішення про відсторонення особи рядового або начальницького складу від посади можуть приймати начальники, яким надано право прийняття на службу або призначення цієї особи на посаду, шляхом видання письмового наказу. Тривалість відсторонення від виконання службових обов'язків за посадою не повинна перевищувати часу, передбаченого для проведення службового розслідування. Відсторонення від виконання службових обов'язків особи рядового або начальницького складу в разі її появи на службі в стані сп'яніння, відмови або ухилення від обов'язкових медичних оглядів, навчання, інструктажу і перевірки знань з охорони праці та протипожежної охорони може здійснювати також безпосередній або старший прями́й начальник без видання письмового наказу на строк до однієї доби.

Дисциплінарне стягнення виконується негайно, але не пізніше місяця з дня його накладення, не враховуючи періоду перебування особи рядового або начальницького складу у відпустці, відрядженні або її тимчасової непрацездатності. Після закінчення цього строку дисциплінарне стягнення не виконується. Такі дисциплінарні стягнення, як звільнення з посади та звільнення з органів внутрішніх справ,

накладені на осіб рядового і начальницького складу, які тимчасово непрацездатні або перебувають у відпустці, відрядженні, виконуються після їх прибуття до місця проходження служби. Особи, з вини яких накладені дисциплінарні стягнення не виконано без поважних причин, несуть відповідальність за Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ. У разі подання скарги виконання накладеного дисциплінарного стягнення не припиняється. Такі дисциплінарні стягнення, як звільнення з посади, пониження в спеціальному званні та звільнення з органів внутрішніх справ, вважаються виконаними після видання наказу по особовому складу.

Особа рядового або начальницького складу вважається такою, яка не має дисциплінарного стягнення, якщо її заохочено шляхом дострокового зняття дисциплінарного стягнення, нагороджено державною нагородою чи відзнакою Президента України або минув рік з дня накладення дисциплінарного стягнення. Особу рядового або начальницького складу, на яку накладено дисциплінарне стягнення, не може бути призначено на вищу посаду доти, поки це стягнення не буде знято.

Дисциплінарне стягнення може бути оскаржено протягом трьох місяців з дня ознайомлення з наказом особи, на яку воно накладено. Пропущений строк для подання скарги може бути поновлено старшим прямим начальником, який має право накладати дисциплінарні стягнення. Старший прямий начальник у разі надходження заяви про поновлення пропущеного строку подання скарги повинен всебічно та об'єктивно розглянути її і прийняти відповідне рішення не пізніше 10 днів після надходження заяви. Про результати розгляду заяви про поновлення пропущеного строку повідомляються особа рядового або начальницького складу, яка її подала, та начальник, який наклав на неї дисциплінарне стягнення.

Особа рядового або начальницького складу має право усно чи письмово послідовно звернутися зі скаргою щодо накладення на неї дисциплінарного стягнення до старшого прямого начальника, аж до міністра внутрішніх справ України, або до суду. Якщо вирішення питань, порушених у скарзі, не належить до повноважень начальника, який її одержав, скарга не пізніше ніж протягом п'яти днів надсилається за належністю, про що повідомляється заявникові. Забороняється пересилати скарги на розгляд тих начальників, дії чи рішення яких оскаржуються.

Запитання для самоконтролю

1. Дайте визначення та охарактеризуйте дисциплінарну відповідальність.
2. Які ознаки дисциплінарної відповідальності?
3. Які особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців?
4. Охарактеризуйте дисциплінарну відповідальність відповідно до дисциплінарних статутів.

Розділ V

Адміністративний процес

Глава 16

Адміністративно-процесуальна діяльність

§ 1. Адміністративний процес: зміст і загальні риси

Виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління відіграє велику роль у житті суспільства, опосередковує порядок вирішення широкого кола індивідуально-конкретних справ органами виконавчої влади, органами 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 в адміністративно-процесуальні відносини, врегульовані нормами адміністративно-процесуального права і спрямовані на правильне та оптимальне вирішення конкретної адміністративної справи. Ці норми дають змогу реалізувати на практиці вимоги матеріально-правових норм.

Поняття «адміністративний процес» в адміністративно-правовій науці прийнято розглядати в широкому і вузькому розуміннях. У широкому розумінні адміністративний процес — це встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління, судами (загальної юрис-

дикції чи спеціально створеними) або спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами). У вузькому розумінні адміністративний процес розглядають як провадження у справах про адміністративні правопорушення і застосування до правопорушників адміністративних стягнень. Іноді поняття адміністративного процесу у вузькому розумінні тлумачать як розгляд не тільки справ про адміністративні правопорушення і застосування адміністративних стягнень до винних, а й справ із застосуванням заходів адміністративного примусу.

Адміністративний процес є *видом юридичного процесу* і має всі притаманні останньому ознаки.

Перш за все адміністративний процес здійснюється тільки уповноваженими на те суб'єктами. Законодавцем чітко регламентовано компетенцію державних органів, їх посадових осіб, органів правосуддя та деяких інших органів з вирішення індивідуально-конкретних справ у ході адміністративно-процесуальної діяльності.

Впорядкованість адміністративного процесу зумовлюється наявністю чіткої системи дій щодо проведення операцій з приписами норм права. Очевидно, що без дій з обрання та аналізу приписів правових норм, без з'ясування їх змісту неможливі вирішення завдань процесу та досягнення його мети.

Процес розгляду конкретної адміністративної справи немислимий без проміжного та кінцевого закріплення певних фактів, що відіграють роль своєрідних сходинок на шляху до встановлення юридичних наслідків. Тільки після їх закріплення у відповідних процесуальних документах такі факти стають юридичними.

Врегулювання процесуальних дій суб'єктів адміністративного процесу є запорукою того, що кінцевий результат буде досягнутий, а відсутність належної процесуальної регламентації означає по суті некеріваність 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 та конкретних обставин. Невипадково у ст. 245 КУпАП законодавець прямо орієнтує на своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи про адміністративне правопорушення. Важко уявити розв'язання цього завдання без використання різноманітних методів та засобів юридичної техніки, досягнень науково-технічного прогресу. Про це свідчить та обставина,

що у числі учасників справ про адміністративні правопорушення виділяється така процесуальна фігура, як експерт, тобто особа, що володіє спеціальними знаннями у певній галузі людської діяльності.

Нарешті, найважливішою обставиною, що характеризує адміністративний процес, слід визнати те, що адміністративно-процесуальна діяльність завжди ґрунтується на праві, пов'язана з реалізацією матеріальних норм адміністративного права, а у деяких випадках — і норм інших галузей права, наприклад, при реалізації окремих норм такої порівняно молодшої галузі права, як підприємницьке право, що стосуються державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності. Адміністративний процес має і певні особливості, що дозволяють відмежувати його від інших видів юридичного процесу, зокрема кримінального та цивільного.

Адміністративний процес, як правило, пов'язаний з виконавчо-розпорядчою діяльністю, тоді як кримінальний та цивільний процеси регламентують діяльність з відправлення правосуддя в кримінальних та цивільних справах. Проте це не означає, що адміністративний процес аж ніяк не пов'язаний з правосуддям. Одна із форм його здійснення, а саме розгляд судами певних категорій справ про адміністративні правопорушення, становить не що інше, як правосуддя в адміністративних справах.

Будучи врегульованою адміністративно-процесуальними нормами часткою управлінської діяльності, адміністративний процес має притаманні тільки йому зміст, динамічність та взаємозв'язок з нормами адміністративного матеріального права, а також з нормами інших матеріальних галузей права (фінансового, земельного, екологічного тощо).

Специфічними є мета і завдання адміністративного процесу.

Мета адміністративного процесу — це заздалегідь заплановані результати, досягнення яких можливе за допомогою відповідних засобів та способів. У свою чергу, **завдання цього процесу** становлять поняття, що відображують необхідність для суб'єкта здійснити певні дії, спрямовані на досягнення мети процесу. Таким чином, мета процесу визначає наявність комплексу відповідних завдань, вирішення яких і дає змогу досягти наміченої мети.

Найважливішою метою адміністративного процесу є належне, таке, що ґрунтується на суворому додержанні законів, регулювання діяльності всіх суб'єктів процесу на всіх його стадіях та етапах.

Поряд з реалізацією правозастосовних функцій адміністративний процес значною мірою пов'язаний з правотворчою діяльністю компетентних державних органів, регулює порядок прийняття відповідних підзаконних актів.

Специфіку адміністративного процесу відображує і його структура, яка включає струнку систему процесуальних дій, що мають як юрисдикційний, так і неюрисдикційний характер.

Суб'єктами адміністративного процесу виступають *державні органи (посадові особи), адміністрація державних підприємств, установ і організацій, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, об'єднання громадян, їх органи та посадові особи, власники, їх представники та уповноважені, громадяни України, іноземці та особи без громадянства.*

Особливе місце серед суб'єктів адміністративного процесу посідають *суди (судді) та органи прокуратури.*

Поняття «суб'єкт процесу» є більш широким відносно поняття «учасник процесу».

Учасники процесу — *це громадяни, інші особи, колективи громадян та організацій в особі їх представників, які наділені правами і несуть певні обов'язки, що дозволяють їм брати участь у розгляді адміністративної справи з метою захисту своїх прав та законних інтересів або прав та законних інтересів осіб, яких вони представляють, а також сприяти здійсненню адміністративного процесу.*

Поняття суб'єктів процесу включає учасників процесу, а також осіб та органи, які діють з метою ведення процесу і здатні на державно-владних засадах приймати рішення по справі останніх.

З'ясуванню сутності адміністративного процесу значною мірою сприяє аналіз його принципів, вихідних, засадничих ідей, згідно з якими здійснюється адміністративно-процесуальна діяльність.

Принцип законності становить найважливіший принцип адміністративного процесу і характеризується як режим відповідності суспільних відносин, що виникають у цій сфері, законам та підзаконним актам держави, атмосфера взаємодії та взаємостосунків держави і громадян.

Реалізація принципу законності в адміністративно-процесуальній сфері спирається на низку умов, до яких слід віднести єдність законності, верховенство права, гарантованість прав і свобод громадян, неприпустимість протиставлення законності та доцільності, невідворотність стягнення за порушення закону.

Принцип правової рівності ґрунтується на конституційних положеннях про рівність громадян перед законом. Відповідно до ст. 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Наведене повною мірою стосується й інших суб'єктів адміністративного процесу, тобто вимоги закону однаково поширюються на всі без винятку державні органи та їх посадових осіб, що здійснюють адміністративно-процесуальну діяльність. Своє конкретне 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 реалізується з метою охорони інтересів держави, однак при цьому в демократичному, правовому суспільстві забезпечення охорони інтересів держави слугує підставою додержання інтересів усіх законотворчих членів цього суспільства. Ось чому забезпечення охорони інтересів держави тісно пов'язане із забезпеченням охорони інтересів особи взагалі та громадян держави зокрема. Тут наявний зворотний зв'язок. Охорона інтересів особи, громадянина — найважливіший чинник стабільності цивільного суспільства й, отже, належного функціонування державного апарату та держави в цілому.

Принцип офіційності адміністративного процесу виражається у закріпленні обов'язку державних органів, їх посадових осіб здійснювати розгляд та вирішення індивідуально-конкретних справ і пов'язані з цим дії (збирання необхідних матеріалів та доказів) від імені держави і, як правило, за державний рахунок.

Принцип об'єктивної істини спрямований на повне виключення із процесу виявів суб'єктивізму, однобічності в аналізі дій суб'єктів процесу, покликаний забезпечити встановлення та оцінювання реальних фактів, які мають значення для прийняття обґрунтованого рішення по конкретній адміністративній справі. Невипадково, наприклад, законодавець як найважливіше завдання у справі про адміністративне порушення закріпив необхідність своєчасного, всебічного,

повного і об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її у точній відповідності із законодавством. З такого роду необхідністю він пов'язує оцінювання досліджуваних у ході розгляду справи доказів.

Принцип гласності. Втілення в життя цього принципу зумовлено необхідністю широкої поінформованості суспільства про діяльність державних органів, їх посадових осіб щодо здійснення адміністративно-процесуальних функцій. Поряд з правом громадян на одержання інформації про діяльність органів держави, закріпленим у ст. 43 Закону України від 2 жовтня 1992 р. «Про інформацію»¹, законодавець прямо зобов'язує відповідні органи повідомляти громадян про прийняті ними рішення. Так, у ст. 14 Закону України «Про об'єднання громадян» вказано на необхідність для легалізуючого органу повідомляти про офіційне визнання об'єднання громадян у засобах масової інформації. Окремі урядові постанови практично повністю присвячено питанням інформування громадян².

Принцип здійснення процесу державною мовою і забезпечення права користуватися рідною мовою відображує найважливіший аспект діяльності всіх державних органів, їх посадових осіб — повагу національної гідності всіх громадян України. Розгляд конкретних справ ведеться державною мовою України, проте громадянин, який не володіє українською мовою, може брати участь у процесі, користуючись своєю рідною мовою. При цьому йому повною мірою забезпечуються одержання всієї необхідної інформації та можливість донести власну інформацію до 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 основною передумовою для перебігу і результатів юрисдикційного адміністративного процесу. Найважливіші риси презумпції невинуватості громадян полягають у тому, що вони відображують об'єктивне правове становище, котре виражає думку держави стосовно винуватості особи або правомірності її дій, а не думку конкретних суб'єктів процесу. Доведення невинуватості

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

² Напр.: Про інформування та забезпечення участі громадян України у приватизаційних процесах з використанням приватизаційних паперів [Текст] : постанова Каб. Міністрів України від 24 листоп. 1993 р. // Уряд. кур'єр. – 1993. – № 171. – С. 2.

нуватості або правомірності дій особи є їх правом, а не обов'язком. Особа вважається невинуватою в учиненні адміністративного правопорушення або її дії вважаються правомірними, доки винуватість особи або неправомірність її дій не буде доведено у встановленому законом порядку, а сама постанова або рішення в конкретній справі не повинні ґрунтуватися на припущеннях.

Принцип швидкості та економічності процесу зумовлений оперативністю виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Визначення конкретних, порівняно невеликих строків розгляду та вирішення адміністративної справи слугують чинником, який, з одного боку, виключає зволікання, а з другого — дає змогу впорядкувати рух справ, увести процес у визначені часові рамки. Порівняно з кримінальним та цивільним процесами ведення більшості адміністративних справ з матеріальної точки зору є менш обтяжливим для держави. Однак це не означає, що певні фінансові витрати і організаційні труднощі мусять стати на заваді належному веденню процесу, забезпеченню захисту прав і законних інтересів громадян.

Принцип самостійності в прийнятті рішення перш за все виключає будь-яке втручання інших органів та посадових осіб в адміністративно-процесуальну діяльність суб'єктів, уповноважених вести процес. З іншого боку, це дає змогу підвищити відповідальність за прийняття рішень, сприяє їх законності та обґрунтованості. Неухильне проведення в життя цього принципу не дозволяє органу або посадовій особі перекладати обов'язки щодо вирішення справи, що входять до їх компетенції, на нижчі інстанції.

Слід відзначити, що втілення в життя названих принципів адміністративного процесу стає можливим за допомогою спеціально встановлених для цього процесуальних способів і засобів. Вони складають активну характеристику адміністративно-процесуальної діяльності, утворюють її організаційну основу та виступають своєрідним процесуальним інструментарієм.

Таким чином, **адміністративний процес** становить *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 і 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.

У цілому **адміністративний процес** являє собою *систему проваджень, що співвідносяться з ним як категорії загального та особливого*.

Виділення окремих проваджень у рамках адміністративного процесу зумовлене низкою чинників. Перш за все кожне провадження характеризується своїми, притаманними йому метою та колом завдань, що вирішуються для досягнення цієї мети. Дійсно, мета провадження у справах про адміністративні правопорушення одна, а провадження за заявою громадянина — зовсім інша. Згідно з цим слід розрізнити й завдання названих проваджень.

Реальний розподіл адміністративного процесу на відповідні процесуальні провадження відображає об'єктивну необхідність суспільного розділення праці та професіональної спеціалізації діяльності різних уповноважених суб'єктів. При цьому виділення конкретних проваджень у рамках адміністративного процесу пов'язане й з необхідністю врегулювання певних, якісно однорідних суспільних відносин, що складаються в адміністративно-процесуальній сфері й, отже, набувають характеру процесуальних правовідносин.

За функціональною ознакою у структурі адміністративного процесу можна виділити: а) провадження, що мають установчий характер (провадження з утворення державних органів, суб'єктів підприємницької діяльності); б) провадження, що мають правотворчий характер (провадження з відпрацювання та прийняття нормативних актів); в) правоохоронні провадження (провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження за скаргами громадян); г) правонаділяючі провадження (провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень).

Виділяють звичайне та прискорене провадження. При цьому прискорене провадження (наприклад, провадження у справі про адміністративне правопорушення) характеризується спрощеною процесуаль-

ною регламентацією, мінімальною кількістю процесуальних актів, певною «спресованістю» стадій.

У загальному вигляді при класифікації за індивідуально-конкретними справами систему адміністративних проваджень, що складають структуру адміністративного процесу, можна подати таким чином: 1) провадження з відпрацювання та прийняття нормативних актів; 2) провадження з прийняття індивідуальних актів управління; 3) провадження з оскарження рішень, дій або бездіяльності органів та посадових осіб, що порушують права громадян; 4) провадження за зверненнями громадян; 5) провадження із застосування адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення; 6) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 7) дисциплінарне провадження; 8) провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень; 9) реєстраційно-дозвільне провадження; 10) провадження з 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 зумовлює наявність у його структурі таких проваджень, як *провадження з відпрацювання та прийняття нормативних актів і провадження з прийняття індивідуальних актів управління*. По суті зазначені провадження регламентують порядок підготовки і прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня. Впорядкування такого роду процедур, уведення їх у чіткі процесуальні рамки слугують важливою гарантією доцільності і законності підзаконних актів, що видаються у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

Іншою важливою гарантією законності прийнятих рішень є можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності органів та посадових осіб, що порушують права громадян. Тому до структури адміністративного процесу входить *провадження з оскарження таких рішень, дій або бездіяльності*, яке містить детальну регламентацію адміністративного і судового порядку розгляду та вирішення скарг громадян.

Такий вид адміністративного провадження, як *реєстраційно-дозвільне провадження*, спрямовано на впорядкування відносин, пов'язаних з об'єктами, обіг яких має певні обмеження і на використанні яких необхідний спеціальний дозвіл, що видається компетентними органами. Зокрема, це стосується придбання, збереження та викорис-

тання вогнепальної зброї, різноманітних вибухових речовин. Разом з тим такого роду провадження може бути прикладом реалізації контрольно-наглядових повноважень, одним із аспектів яких є, наприклад, реєстрація транспортних засобів у ДАІ, перевірка їх технічного стану.

Останнім часом на практиці широко реалізується такий вид адміністративного провадження, як *установче провадження*. Це провадження являє собою процесуальну регламентацію специфічної діяльності, пов'язаної з формуванням, ліквідацією, реорганізацією або перетворенням органів державного управління та інших суб'єктів. Прикладом такого провадження може бути утворення різноманітних суб'єктів підприємницької діяльності.

Кожне з наведених проваджень залежно від характеру індивідуально-конкретних справ може бути більш деталізованим. Так, у реєстраційно-дозвільному провадженні виділяються провадження з реєстрації транспортного засобу в ДАІ, провадження з реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, провадження з ліцензування та квотування, провадження з виданням громадянам дозволу на придбання гладкоствольної мисливської зброї та ін.

У свою чергу провадження з прийняття індивідуальних актів управління може включати такі конкретні види проваджень, як провадження із заохочення громадян, провадження з комплектування особового складу (наприклад, з прийняття до вищого навчального закладу) та ін.

Можливі й ситуації, коли окремі адміністративні провадження охоплюють своїм змістом частку інших проваджень. Так, перебіг установчого провадження зі створення нової державної організації включає як окремий етап її реєстрацію (внесення до державного реєстру).

Важливими органічними елементами, що характеризують структуру кожного з адміністративних проваджень та відповідно адміністративного процесу в цілому, є процесуальні стадії, етапи, окремі процесуальні дії.

Процесуальна стадія — це відносно відокремлена, відділена часом та логічно взаємопов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється у процесуальних актах.

Виділяють такі стадії адміністративно-процесуальної діяльності:

– стадію аналізу ситуації, в перебігу якої збирається та фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється

перспектива подальшого руху справи, приймається рішення про необхідність такого руху. Фактично ця стадія становить порушення адміністративної справи;

– стадія прийняття рішення по справі, в перебігу якої дається юридична оцінка зібраної інформації, повно та всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймається конкретне рішення;

– стадію оскарження або опротестування рішення по справі, що має факультативний характер;

– стадію виконання прийнятого рішення, в перебігу якої логічно завершується діяльність по адміністративній справі. Важливість цієї стадії зумовлена тим, що без неї все провадження у справі фактично втрачає сенс, набуваючи суто 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 у справі про адміністративне правопорушення можна виділити етап припинення правопорушення та застосування відповідних заходів, що забезпечують провадження у справі, наприклад, адміністративного затримання.

Для процесуальних етапів характерною є наявність своїх безпосередніх цілей та завдань, а також кола суб'єктів їх здійснення (складання протоколу про правопорушення).

Адміністративно-процесуальні дії становлять 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 перебігу управлінської діяльності державних органів. Проте порушення вимог правових норм вимагають відповідного реагування з боку держави. Ця обставина зумовлює існування особливого роду правоохоронної діяльності, зміст якої складають розгляд справ про правопорушення, інші правові спори по суті

та прийняття по них відповідних рішень. У процесі такої діяльності вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виноситься державно-владне рішення про застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права.

Ця діяльність, яка має назву «юрисдикція», є характерною і для адміністративного процесу. Тому частину проваджень у структурі адміністративного процесу слід охарактеризувати як адміністративно-юрисдикційні. До них належать: провадження за скаргами громадян; дисциплінарне провадження; провадження із застосування заходів адміністративного попередження та припинення; провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Адміністративній юрисдикції притаманні такі риси.

1. Наявність правопорушення. Розгляд та вирішення юридичних справ, обумовлених позитивними обставинами, не охоплюються юрисдикційною діяльністю. Юрисдикція виникає лише тоді, коли необхідно вирішити 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 через свою особливу соціальну гостроту потребує належного процесуального регулювання. Встановлення та доказ подій і фактів, їх юридичне оцінювання здійснюються в рамках особливої процесуальної форми, яка є важливою, обов'язковою для юрисдикції.

Слід відмітити, що адміністративна юрисдикція значною мірою відрізняється від інших видів юрисдикції. Вона є менш деталізованою і всеохоплюючою процесуальною формою.

Адміністративно-процесуальна форма, як й інші види юрисдикційної діяльності, передбачає змагальність процедури вирішення справи. Це означає, що сторони у спорі або винні у вчиненні правопорушення не є пасивними спостерігачами вирішення справи юрисдикційним органом. Вони наділені достатньо широким арсеналом процесуальних прав, що дозволяє їм активно захищати свої інтереси, надавати докази, висувати клопотання, оспорювати пред'явлені докази у вчиненні адміністративного правопорушення. При цьому адміністративно-юрис-

дикційні органи, їх посадові особи зобов'язані сприяти у здійсненні цих процесуальних прав.

3. Обов'язковість прийняття рішення у вигляді юридичного акта становить собою ще одну важливу ознаку юрисдикційної діяльності. Будучи способом вирішення правових конфліктів, юрисдикція передбачає необхідність прийняття остаточного рішення — акта застосування норм права до конкретного випадку.

Юрисдикційний акт за конкретно адміністративною справою означає по суті її вирішення. Якщо ж ідеться про правопорушення, в такого роду акті можуть бути передбачено правові санкції. Їх застосування є лише одним із варіантів рішення, що приймається адміністративно-юрисдикційним органом. Іншими варіантами можуть бути рішення про припинення провадження у справі чи застосування засобів впливу до неповнолітнього.

Як відомо, провадження в адміністративній справі вважається закінченим, коли прийняте за нею рішення виконано у повному обсязі. З цієї точки зору законодавець передбачає відповідну гарантію реальності рішень, прийнятих адміністративно-юрисдикційним органом. Зокрема, постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою до виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (ст. 298 КУпАП).

Адміністративно-правові спори розглядаються на основі відповідних нормативно-правових актів, які закріплюють порядок розгляду скарг на неправомірні дії чи бездіяльність органів та посадових осіб, що порушують права і законні інтереси громадян. Що ж стосується адміністративних деліктів, то процесуальний порядок розгляду таких справ закріплено в Особливій частині КУпАП.

Ще однією особливістю адміністративної юрисдикції є різноманітність органів її здійснення. Це зумовлено перш за все можливістю інстанційного оскарження дій і рішень органів та посадових осіб, що порушують права громадян. Інакше кажучи, будь-який вищий відносно них орган повинен розглянути таке звернення та прийняти по ньому відповідне рішення. З іншого боку, особливості правопорушень, що вчиняються в різних галузях управління, зумовлюють наявність значного числа органів (посадових осіб), уповноважених розглядати їх та вирішувати по суті. У переважній більшості випадків розгляд справ про адміністративні правопорушення покладено законодавцем на ор-

гани, основним завданням яких поряд з виконанням юрисдикційних є здійснення управління в різних галузях. Разом з тим адміністративно-юрисдикційні функції здійснюються і органами, спеціально створеними для розгляду справ про адміністративні правопорушення, — адміністративними комісіями.

Особливе місце в системі адміністративно-юрисдикційних органів посідають суди. При цьому слід мати на увазі, що адміністративне судочинство у справах про адміністративні правопорушення виступає різновидом звичайного правосуддя і його не можна розглядати як форму управлінської діяльності, оскільки суд не є органом управління. У протилежному разі ігнорується принцип поділу 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 по адміністративних справах слід розглядати і діяльність суду з вирішення скарг громадян на неправомірні дії чи бездіяльність органів та посадових осіб, що порушили права громадян. Ураховуючи викладене, правосуддя по адміністративних справах можна розглядати як елемент адміністративної юстиції.

Для з'ясування співвідношення понять «адміністративна юрисдикція» та «адміністративна юстиція» видається за необхідне чітко визначити, що всі органи, які розглядають адміністративно-правові спори та справи про адміністративні правопорушення, є адміністративно-юрисдикційними, але тільки суд, що здійснює правосуддя по адміністративних справах, є органом адміністративної юстиції. Отже, поняття адміністративної юрисдикції більш широке за поняття адміністративної юстиції. Останнє являє собою вищу, найбільш розвинену форму здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність ґрунтується на певних принципах, які дають змогу відобразити специфіку об'єднання в ній рис виконавчо-розпорядчої діяльності та правосуддя по адміністративних справах. Такими принципами є: законність, професіоналізм, захист інтересів держави і особи, об'єктивна істина, змагальність, офіційність, економічність та ін.

Таким чином, **адміністративна юрисдикція** полягає в розгляді справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом

адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення.

Запитання для самоконтролю

1. Які основні існують підходи до визначення поняття адміністративного процесу?
2. Які ознаки характеризують адміністративний процес як різновид юридичного процесу?
3. Система суб'єктів адміністративного процесу.
4. Як співвідносяться поняття «суб'єкт адміністративного процесу» і «учасник адміністративного процесу»?
5. Принципи здійснення адміністративно-процесуальної діяльності.
6. У чому полягає сутність презумпції невинуватості та правомірності дій громадян?
7. Види адміністративних проваджень.
8. Поняття та характерні риси адміністративної юрисдикції.

Глава 17

Провадження в справах про адміністративні правопорушення

§ 1. Завдання і порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення

Провадження в справах про адміністративні правопорушення визначається як низка послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а у деяких випадках інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності і забезпечення виконання винесеної постанови.

Завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 245 КУпАП є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на засадах суворого додержання законності і принципів презумпції невинуватості, згідно з якою особа, що притягується до адміністративної відповідальності, вважається невинуватою до тих пір, доки протилежне не буде доведено і 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. Однак це не означає, що справи повинні розглядатися поверхово.

§ 2. Заходи 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. Вони застосовуються для припинення адміністративних проступків, встановлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного розгляду справи та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень по справах.

У статтях 260–267 КУпАП 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 КУпАП: доставлення порушника (ст. 259) і його привід (ст. 268).

Доставлення порушника згідно зі ст. 259 КУпАП здійснюється з метою, по-перше, припинення правопорушення; по-друге, складання протоколу про адміністративне правопорушення; по-третє, встановлення особи порушника. Фактичне здійснення доставлення забезпечується застосуванням психічного або фізичного впливу.

Залежно від місця, підстав і мети доставлення порушника можуть здійснювати: працівники міліції, уповноважені посадові особи, які здійснюють нагляд за додержанням правил користування засобами транспорту, правил пожежної безпеки, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил на транспорті, повноважні представники природоохоронних органів, члени громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовці, громадські природоохоронні інспектори, працівники воєнізованої охорони.

Встановлено максимальний строк перебування порушника в штабі ДНД та приміщенні селищної чи сільської ради — одна година.

Схожим з розглянутим заходом забезпечення є привід порушника в разі ухилення його від з'явлення на виклик органу внутрішніх справ або судді. Це також примусове доставлення особи, але відмінність полягає в меті доставлення — привід здійснюється працівниками міліції

для забезпечення присутності правопорушника при розгляді справи. Він допускається лише у випадках, прямо передбачених законом (ч. 2 ст. 268 КУпАП).

Адміністративне затримання, як правило, може тривати не більш як три години. Більш тривалі строки може бути встановлено тільки законодавчими актами (ч. 1 ст. 263 КУпАП). 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) та ін.

З метою забезпечення законності адміністративного затримання про нього складається протокол, у якому зазначаються: дата і місце його складання; посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка складала 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 КУпАП).

Особистий огляд і огляд речей провадяться з метою виявлення, закріплення необхідних доказів правопорушення і забезпечення подальшого притягнення порушника до відповідальності. Право на їх проведення надано уповноваженим на те посадовим особам органів внутрішніх справ, воєнізованої охорони, цивільної авіації, митних установ і прикордонних військ, а на огляд речей також органів лісоохорони, рибоохорони і органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання. Цей перелік може бути розширено лише законодавчими актами (ст. 264 КУпАП).

Особистий огляд провадиться уповноваженою на те особою однієї статі з оглядуваним і в присутності двох понятих тієї ж статі. Огляд речей, ручної кладі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється, як правило, в присутності їх власника. За його відсутністю зазначені речі

може бути піддано огляду лише у невідкладних випадках, але з обов'язковою участю двох понять.

Проведення огляду оформлюється спеціальним протоколом або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення чи в протоколі про адміністративне затримання.

Вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, здійснюється уповноваженими особами, яким надано право провадити адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, з метою забезпечення доказів, а також, залежно від результатів розгляду справи, забезпечення їх конфіскації, оплатного вилучення, знищення або повернення володільцю.

Про вилучення речей і документів складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, про огляд речей або адміністративне затримання (ч. 3 ст. 265 КУпАП).

У ст. 265 КУпАП встановлено особливості вилучення окремих видів речей і документів, вилучення їх у окремих осіб та процесуального оформлення вилучення деяких предметів.

З метою забезпечення законності застосування розглянутих заходів у ст. 267 КУпАП передбачено можливість їх оскарження заінтересованою особою у вищій орган (вищій посадовій особі) або прокуратури.

§ 3. Стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення

Кожне провадження здійснюється відповідно до певних стадій з додержанням принципів адміністративного процесу.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення складається з чотирьох стадій: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення і винесення по справі постанови; 3) оскарження (або опротестування) постанови по справі про адміністративне правопорушення (виникає в тих випадках, коли особа, яка притягується 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 складанні протоколу уповноваженою на те особою або представником громадського формування. До таких осіб належать: посадові особи виконавчих органів сільських, селищних рад, органів внутрішніх справ, органів транспорту, громадські інспектори охорони природи та ін. Перелік осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, наведено в ст. 255 КУпАП.

Наявність протоколу про адміністративне правопорушення свідчить про те, що є підстави для порушення справи, причому протокол має бути складено уповноваженою особою з додержанням певної, встановленої законом форми. В противному разі справу про адміністративне правопорушення не може бути розпочато.

У протоколі повинні зазначатися: дата і місце його складання; посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягується до адміністративної відповідальності; місце, час вчинення і сутність адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи.

Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка вчинила адміністративне правопорушення. За наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також цими особами.

У разі відмови особи, яка вчинила правопорушення, від підписання протоколу в ньому робиться запис про це. Особа, яка вчинила правопорушення, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання.

У деяких випадках, прямо передбачених законом, протокол про адміністративне правопорушення не складається. Ці випадки вичерпно визначено в ст. 258 КУпАП. Але якщо особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, оспорує стягнення, яке на неї накладається, то протокол про адміністративне правопорушення складається.

Перша стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення закінчується з моменту надіслання протоколу органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення. До нього повинні додаватися й усі інші матеріали про правопорушення (пояснення свідків, протокол вилучення речей тощо).

Стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення і винесення по справі постанови полягає в тому, що компетентний орган (посадова особа) проводить остаточне розслідування по справі і дає правову оцінку діям особи, яку позначено в протоколі як таку, що притягується до адміністративної відповідальності.

Одержавши матеріали справи, компетентний орган (посадова особа) готує її до розгляду. При цьому він вирішує: чи належить до його компетенції розгляд даної справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувано необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито, як правило, за місцем його вчинення. При розгляді справи орган (посадова особа) з'ясовує: чи було вчинено адміністративне правопорушення; чи винувата 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 передання 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 розглядаються в п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Скорочені строки розгляду справи — одна доба, три-, п'яти- і семиденний строк, встановлено законодавством про адміністративні правопорушення для деяких видів правопорушень.

Так, відповідно до ст. 277 КУпАП протягом доби розглядаються, наприклад, справи про заготівлю, перероблення чи збування радіоактивно забруднених продуктів харчування або іншої продукції; нежиття заходів щодо забезпечення охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць їх зберігання та перероблення; дрібне хуліганство; поширювання неправдивих чуток; злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця та ін. У триденний строк розглядаються справи про виготовлення і викорис-

тання без належного дозволу радіопередавальних засобів; торгівлю з рук у невстановлених місцях. У п'ятиденний строк розглядаються справи про дрібне розкрадання державного або колективного майна; порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіаційного забруднення, та ін. У семиденний строк розглядаються справи про порушення, пов'язані з використанням газу, експлуатацією газовикористовуючих установок без обліку витрати газу; не підготовленістю до роботи резервного паливного господарства.

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) виносить постанову по справі. Постанова виконавчого органу селищної, сільської ради по справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення. Зміст постанови та її форма врегульовано в ст. 283 КУпАП. Вона повинна містити: найменування органу (посадової особи), який виніс постанову, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; викладення обставин, установлених при розгляді справи; зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення; прийняте по справі рішення.

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення адміністративними комісіями, виконавчими органами селищних, сільських рад, районними (міськими) судами (суддями) одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові по справі зазначаються розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова по справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі і документи (якщо таке вилучення проводилося), а також вказівку про порядок і строк її оскарження.

Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні, підписується головоючим на засіданні і секретарем цього органу.

При розгляді справи про адміністративне правопорушення посадові особи, крім КУпАП та інших нормативних актів загального характеру, керуються також положенням про органи, представниками яких вони є (наприклад, положенням про адміністративні комісії та ін.). Своє рішення вони оформлюють або шляхом винесення постанови, або роблять запис про захід стягнення на протоколі про адміністративне правопорушення. Таке право надано, наприклад, начальнику райвідділу міліції або його заступнику.

Після розгляду справи орган (посадова особа) виносить згідно зі ст. 284 КУпАП одну з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 241 КУпАП; 3) про закриття справи.

Постанова про закриття справи виноситься при оголошенні усного зауваження, переданні матеріалів на розгляд товариського суду, комісії по боротьбі з пияцтвом, утвореної на підприємстві, в установі, організації чи їх структурних підрозділах, громадської організації чи трудового колективу або переданні їх прокурору, органу попереднього слідства чи дізнання, а також за наявності обставин, передбачених ст. 247 КУпАП. 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 у ст. 38 КУпАП (двох місяців з дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні — двох місяців з дня його виявлення); 8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення за даним фактом кримінальної справи; 9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

Якщо ж було винесено постанову про накладення адміністративного стягнення, то вона оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається під розписку або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той самий строк вручається або висилається потерпілому на його прохання. В разі, якщо вона висилається, про це робиться відповідна відмітка у справі.

Оголошенням постанови по справі про адміністративне правопорушення закінчується стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Наступною (третьою) стадією, яка виникає не в кожному провадженні в справах про адміністративні правопорушення, є стадія оскар-

ження (або опротестування) постанови по справі про адміністративне правопорушення. Наявність цієї стадії виступає однією з найважливіших гарантій права особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. 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 КУпАП. Постанова адміністративної комісії оскаржується у виконавчий комітет відповідної ради або в районний (міський) суд; рішення виконавчого комітету селищної, сільської, міської ради — у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд; постанова іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення — у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд. Рішення суду в усіх наведених випадках є остаточним і оскарженню не підлягає.

Постанову про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржено до адміністративного суду, що передбачено ст. 18 КАС України. Порядок та наслідки розгляду такої справи адміністративним судом урегульовано КАС України. Головним є те, що у таких випадках ухвала суду не є остаточною, вона може бути оскаржена в апеляційному порядку. До адміністративних судів не може бути оскаржено рішення районного (міського) суду в справі про адміністративні правопорушення.

Постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути в десятиденний строк з дня винесення постанови оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення.

За загальним правилом скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, а той протягом трьох діб надсилає її разом із справою органу (посадовій особі), який правомочний її розглядати.

Подання у встановлений строк скарги і принесення прокурором протесту зупиняють виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги або протесту. Виняток становлять випадки, коли виноситься постанова про застосування заходів стягнення у вигляді попередження або адміністративного арешту, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Орган (посадова особа), який одержав скаргу чи протест на постанову по справі про адміністративне правопорушення, перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови, тобто встановлює, чи дійсно в діях особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, є склад правопорушення, чи правильно оформлено документи по справі, чи не перевищив орган (посадова особа), який розглянув справу, свої повноваження тощо.

Після цього орган (посадова особа), який розглядав скаргу (або протест), може прийняти одне з таких рішень: 1) залишити постанову без зміни, а скаргу або протест — без задоволення; 2) скасувати постанову і надіслати справу на новий розгляд; 3) скасувати постанову і закрити справу; 4) змінити захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено. Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним розглядати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Прокурор, виявивши, що рішення по скарзі або протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення є незаконним, може опротестувати його.

Скасування постанови є одночасним закриттям справи про адміністративне правопорушення, тягне за собою повернення особі, яка притягалася до адміністративної відповідальності, стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, пов'язаних з цією постановою. У разі неможливості повернення предмета повертається його вартість.

Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення — завершальна стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення. Її сутність полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення, призначеного 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 доведена до кінця, значною мірою залежать рівень ефективності боротьби з адміністративними правопорушеннями, їх попередження, результативність виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання законів.

Порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень врегульовано в розділі V КУпАП, МК та інших законодавчих актах України.

Необхідною умовою виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є її вступ у законну силу. Це означає, що постанова набула юридичного значення і є обов'язковою до виконання.

Відповідно до ст. 298 КУпАП постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

Постанова охоплює не тільки діяльність уповноважених державних органів (посадових осіб), а й поведінку самого порушника. Так, особа, притягнута до адміністративної відповідальності, повинна виконувати ті чи інші обов'язки, покладені на неї постановою. Ухилення від добровільного виконання постанови про накладення адміністративного стягнення веде до необхідності застосування відносно правопорушника примусових заходів впливу.

Орган, уповноважений виконати постанову, зобов'язаний своєчасно і точно здійснити у зв'язку з цим низку дій, встановлених КУпАП та іншими нормативними актами, оформити необхідні документи, надіслати їх за належністю.

Усі інші юридичні і фізичні особи, причетні до своєчасного і точного виконання постанови (адміністрація підприємств, установ, організацій, банківські установи, торговельні підприємства тощо), зобов'язані сприяти органам, що виконують постанову, в її реалізації. Орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення, покликаний здійснювати контроль за правильною і своєчасною реалізацією цього акта, вирішувати питання, пов'язані з його виконанням.

Відповідно до ст. 299 КУпАП постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено КУпАП та іншими актами законодавства України.

Якщо ж постанову про накладення адміністративного стягнення опротестовано прокурором або оскаржено особою, відносно якої її винесено, чи потерпілим, вона виконується після залишення протесту або скарги без задоволення. Це положення не поширюється на випадки накладення стягнень у виді попередження, адміністративного аре-

шту, а також коли штраф стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Виконанням постанов займаються різні державні органи. При цьому вони здійснюють подвійну за своїм характером діяльність: по зверненню постанов до виконання і по безпосередньому їх виконанню. І та й інша діяльність утворюють єдину стадію виконання постанов, але є її різними етапами.

На етапі звернення постанови до виконання юрисдикційні органи (ті, що вирішують питання про відповідальність винуватих і виносять постанови про накладення адміністративних стягнень), насамперед повинні своєчасно надіслати винесену постанову органу-виконавцю. У зміст цієї діяльності входять також здійснення контролю за своєчасним і точним виконанням постанов і вирішення всіх пов'язаних з цим питань (відстрочення, припинення виконання постанов та ін.).

Безпосереднє виконання постанов покладено на уповноважені на це органи (органи внутрішніх справ, судових виконавців, митні органи та ін.)

У провадженні по деяких правопорушеннях 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 КУпАП), можуть застосовувати адміністративне стягнення у виді штрафу. Вони ж зобов'язані здійснити заходи щодо виконання винесеної постанови.

Як уже зазначалося, за загальним правилом постанови про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення. Але законодавець у ст. 301 КУпАП передбачив можливість відстрочення виконання постанови, якщо негайне виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у виді 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 її виконання на строк до одного місяця.

У ст. 302 КУпАП вказано обставини, які виключають можливість початку або дальшого провадження у справі і слугують підставами припинення виконання постанови про адміністративне стягнення, якщо її винесено. До них належать: 1) видання акта амністії, якщо він усуває

застосування адміністративного стягнення; 2) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність за даний проступок; 3) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі.

У ст. 303 КУпАП встановлено строк давності, по закінченні якого постанова про накладення адміністративного стягнення не підлягає виконанню. Якщо постанову не було звернено до виконання протягом трьох місяців з дня її винесення, вона не підлягає виконанню. В цей строк не включається час, на який виконання постанови зупиняється у зв'язку з відстроченням виконання постанови за ст. 301 КУпАП, а також пов'язаний з винесенням протесту або поданням скарги.

Законодавством можуть встановлюватися й інші, більш тривалі строки для виконання постанов у справах про окремі види адміністративних правопорушень. Відповідно до ч. 3 ст. 328 МК України конфіскація товарів — безпосередніх предметів порушення митних правил, товарів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю, транспортних засобів, що використовувалися для переміщення безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України, проводиться незалежно від часу вчинення або виявлення порушення митних правил.

Контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення здійснюється органом (посадовою особою), який виніс постанову.

§ 4. Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення

Відповідно до ст. 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються:

- 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах міських, селищних, сільських рад;
- 2) виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад;
- 3) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями);
- 4) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП.

Компетенцію і порядок створення цих колегіальних органів урегульовано законодавством України.

Посадові особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, згідно зі ст. 217 КУпАП діють у межах наданих їм повноважень і лише під час виконання службових обов'язків.

Спеціально створеним органом, уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення і застосовувати адміністративні стягнення, є адміністративні комісії. Порядок їх створення, склад, завдання і компетенція визначено КУпАП, Законом України «Про місцеве самоврядування», Положенням про адміністративні комісії України, затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 9 березня 1988 р.¹

Адміністративні комісії є колегіальними органами. Вони утворюються відповідними органами місцевого самоврядування при виконавчих комітетах міських, селищних, сільських рад. Адміністративні комісії створюються на строк повноважень цих рад.

Комісію очолює голова. До складу комісії входять: заступник голови, відповідальний секретар і члени комісії, кількість яких встановлюється відповідною радою залежно від обсягу роботи комісії. До її складу входять також депутати рад, представники профспілок та інших громадських організацій, трудових колективів. Разом з тим не можуть входити до складу комісії посадові особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також працівники прокуратури, суду, адвокатури. Поточну роботу і контроль за виконанням постанов адміністративних комісій здійснює відповідальний секретар комісії, посада якого є звільненою від виконання інших службових обов'язків.

Адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних у містах рад утворюються 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 і неухильного додержання законів, сумлінного ставлення до державного і громадського обов'язку, поваги до прав, честі і гідності громадян, а також попереджувати правопорушення.

Адміністративні комісії розглядають справи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачено КУпАП, іншими

¹ Відом. Верхов. Ради Укр. РСР. — 1985. — № 44. — Ст. 1053.

законами, а також загальнообов'язковими рішеннями — рішеннями з адміністративними санкціями (ст. 5 КУпАП).

Адміністративні комісії при виконавчих комітетах міських, районних у містах, селищних, сільських рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені у ст. 218 КУпАП. Засідання проводяться не рідше як два рази на місяць і є правомочними за наявності не менш як половини загального складу адміністративної комісії. справи розглядаються за місцем проживання порушника у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи, крім справ про порушення, пов'язані з використанням газу (ст. 101 КУпАП), експлуатацією газовикористовуючих установок без обліку витрати газу (ст. 102 КУпАП) і невідповідності до роботи резервного паливного господарства (ст. 103 КУпАП), які розглядаються комісією у 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 і 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 виконкомами і підзвітні їм.

Справи про адміністративні правопорушення можуть розглядати і 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 КУпАП перелічено адміністративні правопорушення, справи про які мають право розглядати виконавчі комітети міських, селищних, сільських рад.

Перелік адміністративних правопорушень, справи про які розглядаються районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), наведено в ст. 221 КУпАП. Це адміністративні правопорушення, пов'язані з посяганням на здоров'я населення, власність, порушення правил руху і безпеки на транспорті, у сферах зв'язку, торгівлі та фінансів, громадського порядку та громадської безпеки,

встановленого порядку управління. Суддям підвідомчі також справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років. Усі ці справи районні (міські) суди (судді) розглядають відповідно до приписів розділу IV КУпАП «Проведення в справах про адміністративні правопорушення».

Значна кількість справ про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 222 КУпАП належить до відома органів внутрішніх справ (міліції). Вони розглядають справи про порушення громадського порядку, порушення правил паспортної системи, правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України іноземних громадян і осіб без громадянства, правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, а також про незаконний відпуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів.

Від імені органів внутрішніх справ (міліції) розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право начальники або заступники начальників 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 та служб (пожежного нагляду, контрольно-ревізійна служба, нагляду за охороною праці, санітарного нагляду, архітектурно-будівельного контролю, податкової служби та ін.). На даний час таких органів налічується близько 40. Свої повноваження державні інспекції та служби та здійснюють згідно із законами України, КУпАП та відповідними положеннями про них. Вони наділені правом на одержання на їх вимогу необхідних відомостей, безперешкодне відвідування об'єктів та здійснення перевірки на місці, видання дозволів, проведення експертизи і одержання її висновків. При виконанні своїх повноважень державні інспекції і служби поряд з іншими заходами адміністративного примусу в межах, передбачених КУпАП, можуть накладати на осіб, що вчинили адміністративні правопорушення, адміністративні стягнення. Найбільш поширеними серед них є штрафи.

Правом розглядати справи про адміністративні правопорушення

можуть наділятися й інші органи, якщо вони будуть уповноважені на те законами України.

Запитання для самоконтролю

1. Принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення.
2. Мета і підстави застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.
3. Процесуальне оформлення застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.
4. Стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення.
5. Зміст протоколу про адміністративне правопорушення.
6. Види постанов у справах про адміністративні правопорушення.
7. Загальні правила розгляду скарг на постанови в справах про адміністративні правопорушення.
8. Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення.

Глава 18

Адміністративна юстиція та адміністративне судочинство в Україні

§ 1. Адміністративна юстиція: поняття, риси та основні моделі

Термін «адміністративна юстиція» є багатозначним, що зумовлено особливостями формування відповідного інституту в певних правових системах. У дефініціях (визначеннях) увагу акцентовано як на окремих ознаках цього явища, котрі є загальними для нього, так і на деяких особливостях, пов'язаних з характером правових систем. Незалежно від правової системи можна вирізнити такі загальні риси адміністративної юстиції.

1. Адміністративна юстиція — це система правових засобів і механізмів, які дозволяють фізичним та юридичним особам у судовому порядку оспорювати рішення, дії чи бездіяльність представників влади і захищати свої права, свободи та інтереси.

2. Призначенням адміністративної юстиції є розв'язання правових конфліктів (публічно-правових спорів), які виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, і представниками влади — з другого внаслідок здійснення останніми управлінських функцій. Отже, йдеться про розв'язання спорів між нерівними суб'єктами права — органами держави та підвладними їм особами. У зв'язку з цим адміністративна юстиція передбачає запровадження таких процедур, які забезпечують рівність учасників спору в судовому процесі.

3. Адміністративна юстиція функціонує у процесуальній формі, яка, незважаючи на низку особливостей, характерних для різних країн, у цілому відповідає моделі загального судового процесу.

4. Адміністративна юстиція включає більш менш розвинену систему судових органів або квазісудових установ, спеціально створених або пристосованих для вирішення спорів за участю владарюючих суб'єктів.

Залежно від виду органів, що вирішують публічно-правові спори, та процесуальної форми їх розв'язання вирізняють чотири моделі адміністративної юстиції.

Перша, так звана адміністративна, або французька, модель, передбачає, що законність, обґрунтованість та доцільність прийняття і виконання актів управління перевіряють адміністративні суди, які підтримують багатоаспектні, органічні зв'язки з апаратом управління.

Інша, адміністративно-судова, або німецька, модель, характеризується тим, що публічно-правові спори вирішують спеціалізовані адміністративні суди, які становлять єдину систему і незалежні у здійсненні правосуддя від адміністрації та функціонуючих у країні інших судових установ.

Перша і друга моделі характеризуються тим, що судовий розгляд відбувається відповідно до спеціальних процесуальних правил, придатних для розв'язання конфліктів, що виникають з відносин між представниками влади і підвладними їм суб'єктами.

Квазісудова, або англосаксонська, модель адміністративної юстиції характеризується утворенням спеціальних трибуналів, які репрезентують виконавчу владу і підконтрольні судам загальної юрисдикції. Такі трибунали вирішують публічно-правові спори за правилами, максимально наближеними до судових процедур.

Остання, так звана загальносудова, модель передбачає, що скарги на дії, бездіяльність, рішення органів управління вирішують загальні суди, використовуючи при цьому правила, розміщені в цивільному процесуальному законі. Така модель донедавна існувала в Україні й існує у деяких країнах нині (Білорусь, Російська Федерація).

На підставі викладеного **адміністративну юстицію** можна визначити як *особливий процесуальний порядок розв'язання публічно-правових спорів, який здійснюється спеціалізованими адміністративними судами, квазісудовими органами або загальними судами з метою захисту прав, свобод і інтересів фізичних та юридичних осіб від зловживань з боку представників влади, уповноважених на виконання управлінських функцій*.

§ 2. Становлення адміністративної юстиції в незалежній Україні

Вперше про необхідність запровадження спеціальних правил судового розгляду публічно-правових спорів і створення системи адміністративних судів ішлося в Концепції судово-правової реформи, за-

твердженій постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р.¹ Концепцією передбачалося, що структурні зміни судової системи проходять поетапно. На першому етапі реформи пропонувалося ввести посади суддів з адміністративних справ у районних (міських) судах, створити судові колегії з адміністративних справ у Верховному Суді України, Верховному Суді АРК, обласних судах і Київському міському суді. Лише другий етап реформи передбачав створення адміністративних судів і забезпечення їх діяльності новим процесуальним законом.

Конституцією України 1996 р. визначено, що права і свободи людини і громадянина захищає суд. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Згідно з Основним Законом судочинство в нашій країні здійснюють Конституційний Суд та суди загальної юрисдикції. Систему судів загальної юрисдикції побудовано за принципами територіальності і спеціалізації. Найвищим судовим органом у такій системі є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Їм підконтрольні апеляційні та місцеві суди.

Прийняття Закону України від 7 лютого 2002 р. «Про судоустрій України» знаменує початок якісно нового етапу судової реформи в нашій державі. У цьому нормативно-правовому акті відображено позицію законодавця щодо багатьох неvirішених питань організації судової влади та здійснення правосуддя. Так, Законом передбачалося протягом трьох років сформувати в Україні систему спеціалізованих адміністративних судів, які розглядатимуть справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування. До утворення адміністративних судів вирішувати підвідомчі їм справи уповноважувалися місцеві загальні або господарські суди та апеляційні суди в порядку, встановленому чинним процесуальним законом, шляхом запровадження у таких судах спеціалізації суддів, у тому числі утворення судових колегій у відповідних справах².

Нині систему спеціалізованих адміністративних судів у нашій державі побудовано відповідно до Конституції України та положень зазначеного Закону. Адміністративні суди входять до системи судів загальної юрисдикції, а тому найвищою інстанцією при вирішенні

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.

² Там само. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.

публічно-правових спорів є Верховний Суд України. Постановою Пленуму Верховного Суду України у структурі найвищого судового органу нашої держави утворено Судову палату в адміністративних справах¹. Очолює систему адміністративних судів Вищий адміністративний суд України, утворений Указом Президента України від 1 жовтня 2002 р. «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України»². Місцеві та апеляційні адміністративні суди сформовано згідно з Указом Президента України від 16 листопада 2004 р. «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів»³.

Адміністративні суди розглядають справи відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС), який набув чинності з 1 вересня 2005 р.

§ 3. Кодекс адміністративного судочинства України — процесуальна основа діяльності адміністративних судів

Прийняття КАС є надзвичайно важливою подією, оскільки це знаменує запровадження в нашій державі нового способу судового захисту прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку представників влади. Тепер правосуддя в спорах, що виникають у зв'язку з управлінською діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень здійснюється спеціалізованими адміністративними судами з використанням процесуальної форми, придатної для розв'язання правових конфліктів певного виду.

Очевидно, що КАС є одним з найпрогресивніших нормативних актів незалежної України, а аналіз його положень дозволяє дійти висновку про те, що Українська держава рухається у напрямку визнання пріоритетності прав громадян порівняно зі своїми власними правами.

КАС складається з семи розділів: I. Загальні положення; II. Організація адміністративного судочинства; III. Проведення в суді першої інстанції; IV. Перегляд судових рішень; V. Процесуальні питання,

¹ Вісн. Верхов. Суду України. – 2005. – № 9. – С. 18.

² Офіц. вісн. України. – 2002. – № 45. – Ст. 2067.

³ Уряд. кур'єр. – 2004. – 24 лист.

пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах; VI. Заходи процесуального примусу; VII. Прикінцеві та перехідні положення. Розділи містять 18 розділів, а останні — 272 статті.

На особливу увагу заслуговують положення двох перших розділів, які є визначальними для нормального функціонування судових установ, уповноважених вирішувати спори за участю представників влади.

У розділі I висвітлено загальні питання здійснення адміністративного судочинства, а саме: визначено завдання судочинства та окреслено його принципи. У цьому ж розділі законодавець зосереджується на значенні термінів, яких вжито в тексті акта.

Завданням адміністративного судочинства згідно зі ст. 2 КАС є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Отже, юридичні конфлікти, що підлягають розв'язанню за процедурами КАС, виникають з відносин, визначених законодавцем як публічно-правові.

Термін «публічно-правові відносини» застосовується у зв'язку з визначенням критеріїв розмежування приватного та публічного права. Тривалі дискусії з цього приводу дозволили дійти висновку про те, що характерною рисою відносин, які складають предмет публічно-правового регулювання, є те, що одним з учасників таких відносин виступають держава, її представник або інший носій владних повноважень, які діють з метою задоволення публічних інтересів. Звідси впливає друга риса, а саме нерівність учасників відносин, яка виявляється у тому, що носій владних повноважень може без згоди на те іншої сторони ухвалювати щодо неї обов'язкові рішення та примушувати до їх виконання.

Наведені риси притаманні відносинам, які становлять предмет регулювання якнайменше трьох галузей українського права: конституційного, адміністративного та кримінального. Проте, виходячи зі змісту ч. 1 ст. 2 КАС, у порядку адміністративного судочинства мають розглядатися лише конфлікти, що виникають з публічно-правових відносин, у яких одному з учасників надано право здійснювати владні управлінські функції.

За термінологію, запровадженою КАС, учасники правовідносин, які здійснюють владні управлінські функції, іменуються суб'єктами владних повноважень.

З огляду на систему влади в Україні та з урахуванням визначення, закріпленого у п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС, можна констатувати, що до суб'єктів владних повноважень належать: Президент України, органи виконавчої влади, а також інші державні органи, органи місцевого самоврядування, недержавні інституції, які згідно із законом мають право в певних випадках реалізовувати повноваження виконавчої влади. Крім того, до суб'єктів владних повноважень віднесено службових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування, а також посадових осіб цих органів у процесі організації ними діяльності їх апаратів.

При розмежуванні категорій «посадова особа» та «службова особа» виникають труднощі, зумовлені браком визначення службової особи в актах, якими регламентується управлінська діяльність представників влади. В юридичній літературі основним критерієм розмежування зазначених понять пропонується вважати характер владних повноважень, якими наділяються посадові і службові особи. Так, перші є носіями лінійної влади, що полягає у здійсненні управління в межах органу чи його структурного підрозділу. Другі наділені функціональною владою, яка виявляється в тому, що вони уповноважені давати вказівки обов'язкового характеру як фізичним, так і юридичним особам, що не перебувають з ними у службово-трудовах відносинах, а також застосовувати заходи адміністративного примусу щодо об'єктів управління у випадках, передбачених законом¹.

За процедурою, встановленою КАС, розглядаються правові конфлікти між нерівними суб'єктами права: з одного боку, це наділений владними управлінськими функціями орган чи його представник, а з другого — фізична або юридична особа, яка, звертаючись до суду, просить захисту від свавілля, що чиниться управлінцем. Саме цим обумовлено закріплення в КАС поряд із загальними засадами спеціальних принципів відправлення правосуддя за означеними спорами.

До засад адміністративного судочинства віднесено: верховенство права; законність; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; змагальність сторін; диспозитивність; офіційне з'ясування всіх обставин у справі; гласність і відкритість процесу; за-

¹ Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид. дім «Ін. Юре», 2002. – С. 404, 405.

безпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; обов'язковість судових рішень.

Сутність принципу верховенства права вперше на законодавчому рівні розкрито в тексті КАС. У ст. 8 встановлено, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Звернення до адміністративного суду за захистом прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності правових актів, які регулюють спірні відносини, забороняється.

Отже, в адміністративному судочинстві принцип верховенства права зобов'язує суд: а) розв'язувати всі спори, зумовлені управлінською діяльністю суб'єктів владних повноважень, крім тих, щодо яких встановлено інший порядок розгляду; б) під час їх вирішення тлумачити закон у спосіб, який забезпечує пріоритет прав людини.

Принцип законності за ст. 9 КАС означає, що адміністративний суд вирішує справи на підставі Конституції, законів та міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Суд може застосовувати інші нормативно-правові акти, прийняті уповноваженими суб'єктами на підставі та у спосіб, що передбачені законами. У разі відсутності закону, що регулює певні правовідносини, адміністративний суд має застосовувати закон, яким врегульовано подібні відносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону — виходити із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

Зважаючи на зміст ст. 10 КАС, принцип рівності усіх учасників судового процесу перед законом означає наділення останніх рівними процесуальними правами і обов'язками. Рівність учасників процесу перед судом покладає на суд обов'язок не надавати будь-яких переваг, що не зумовлені законом, будь-якому з учасників. Отже, становище учасника адміністративного судочинства не може бути поліпшено залежно від ознак раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Принцип змагальності реалізується у судовому процесі передусім через доказування. Відповідно до ч. 1 ст. 11 КАС сторони вільні в наданні своїх доказів і доведенні перед судом їх переконливості. Части-

ною 5 цієї ж статті на суд покладено обов'язок запропонувати особам, які беруть участь у справі, надати докази для підтвердження обставин, на які вони посилаються.

Ідеї рівності і змагальності сторін забезпечуються в адміністративному судочинстві спеціальним принципом офіційності з'ясування всіх обставин у справі. Останній згідно з ч. 4 ст. 11 КАС полягає в тому, що під час розгляду спору суд уповноважується вживати передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Реалізація спеціального принципу гарантується наданням суду права тимчасово вилучати докази, витребувані судом і не подані без поважних причин, для їх дослідження (ст. 271 КАС).

З метою повноцінного запровадження принципів рівності і змагальності у КАС також передбачено, що в справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності рішення, дії чи бездіяльності покладатиметься на представника влади, якщо він заперечує проти позову (ч. 4 ст. 71).

У класичному розумінні принцип диспозитивності полягає в тому, що суд розглядає справи не інакше як за позовною заявою і розв'язує лише ті питання, про вирішення яких його просять сторони. Цю ідею повністю відтворено у частинах 2 та 3 ст. 11 КАС.

Разом з тим принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві набуває і специфічних ознак. Так, згідно з ч. 2 ст. 11 КАС суд може вийти за межі позовних вимог у разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб. Запровадження даного принципу у такому вигляді дозволяє законодавцю встановити, що при розгляді справ щодо оскарження нормативно-правових актів суд може визнати незаконними навіть ті акти, про які не йдеться в адміністративному позові, але вони впливають на прийняття рішення по документах, щодо яких відкрито провадження (ч. 9 ст. 171).

Виходячи зі змісту частин 1 та 2 ст. 12 КАС, принцип гласності вимагає від суду забезпечити сторонам та іншим особам, які заінтересовані у результатах вирішення справи, право на доступ до матеріалів справи, право знати про час і місце судового засідання, право бути вислуханим у суді, а також право знати про всі рішення, ухвалені у справі.

Принцип відкритості процесу передбачає, що особи, які не причетні до адміністративної справи, можуть бути присутніми в судових

засіданнях. У ч. 3 ст. 12 КАС визначено обмеження відкритості під час судового засідання або його частини. Так, суд своєю ухвалою може оголосити засідання або його частину закритим з метою нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи тощо.

Відкритість згідно з ч. 9 ст. 11 КАС полягає також у прилюдному проголошенні судових рішень.

Гласність і відкритість судового процесу гарантуються: 1) можливістю учасників процесу та інших осіб, присутніх у відкритому судовому засіданні, фіксувати його перебіг (ч. 8 ст. 12 КАС); 2) фіксацією судом ходу засідання технічними засобами (частини 6 та 7 ст. 12 КАС); 3) можливістю осіб, які не брали участі у справі, знайомитися з судовими рішеннями, якщо вони безпосередньо стосуються їх прав, свобод, інтересів чи обов'язків, а також одержувати їх копії (ст. 9 Закону України «Про доступ до судових рішень»¹); 4) правом кожного знайомитися із судовими рішеннями, які набрали законної сили, у будь-якій розглянутій у відкритому засіданні справі (ст. 2 цього Закону).

Запровадження принципу забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судового рішення гарантує його правосудність (законність та обґрунтованість). У ст. 13 КАС встановлено, що особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду.

У ст. 14 КАС визначено зміст принципу обов'язковості судових рішень. Згідно з цією статтею всі рішення, якими закінчується розгляд справ в адміністративному суді, ухвалюються іменем України. Постанови і ухвали судів, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. Невиконання судового рішення є підставою для юридичної відповідальності.

Розділ II КАС об'єднує нормативні положення, якими визначаються: компетенція адміністративних судів; правила встановлення предметної, територіальної та інстанційної підсудності справ; випадки здійснення судочинства суддями одноособово чи колегіально; підстави для відводу та самовідводу суддів; статус учасників процесу; строки звернення до суду; перелік даних, які визнаються доказами в адміністративному судочинстві, тощо.

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 3. – Ст. 1197.

Згідно з ч. 1 ст. 17 КАС адміністративні суди вирішують спори: 1) фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо правомірності його рішення (нормативно-правового акта або правового акта індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення зі служби; 3) між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; 4) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; 5) щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Перелік правових конфліктів, наведений у ч. 1 ст. 17 КАС, не можна визнати вичерпним, за ст. 4 цього акта юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім тих, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне на підставі аналізу положень КАС вирізнити загальні ознаки спорів, які підлягають розгляду у порядку адміністративного судочинства, а саме те, що: а) однією зі сторін таких правових конфліктів виступає орган (його представник), уповноважений здійснювати з метою задоволення публічних інтересів управлінські функції, спрямовані на впорядкування різноманітних суспільних процесів; б) ці спори виникають у зв'язку із прийняттям представниками влади правових актів управління. Підставами виникнення таких спорів можуть бути також інші активні дії чи навіть бездіяльність владних суб'єктів, унаслідок яких зачіпаються права, свободи чи законні інтереси підвладних осіб.

Відповідно до ч. 2 ст. 17 КАС за правилами адміністративного судочинства не розглядаються публічно-правові справи: 1) віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) які належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесено до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Юрисдикцію Конституційного Суду України чітко визначено Основним Законом нашої держави (п. 28 ч. 1 ст. 85, статті 150, 151, 159).

Зі змісту п. 2 ч. 2 ст. 17 КАС випливає, що у порядку кримінального судочинства розглядаються лише ті публічно-правові конфлікти, щодо яких є пряма вказівка в кримінально-процесуальному законі.

Стосовно останнього твердження вбачаємо за необхідне зробити деякі уточнення. У мотивувальній частині рішення Конституційного Суду

від 30 січня 2003 р. (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) зазначено, що на стадії досудового слідства потребують судового контролю ті дії і рішення, незаконність яких може завдати такої шкоди правам і свободам, що поновити їх уже буде неможливо¹. З урахуванням цього положення законодавець доповнив Кримінально-процесуальний кодекс України (далі — КПК) нормами, якими визначив порядок оскарження до суду на стадії досудового слідства рішень про відмову в застосуванні заходів безпеки або про їх скасування (ст. 52²), затримання органом дізнання підозрюваного у вчиненні злочину (ст. 106), а також постанов про порушення кримінальної справи (ст. 236⁷), відмову в порушенні справи (статті 99¹ та 236¹) та закриття справи (ст. 236⁵).

Усі інші дії і постанови органів дізнання, дії слідчого або прокурора при проведенні останнім досудового слідства чи окремих слідчих дій відповідно до статей 110, 234 та 236 КПК можуть бути оскаржені до суду за правилами КПК і розглядатимуться при попередньому вивченні справи або при слуханні її по суті.

Справи про накладення адміністративних стягнень згідно зі статтями 213 та 221 КУпАП і ст. 386 МК України розглядають місцеві суди (судді). Вилучення цієї групи публічно-правових конфліктів із компетенції адміністративних судів цілком обґрунтовано. Адже під час їх розв'язання суд оцінює поведінку фізичних осіб і вирішує питання про застосування щодо них примусових заходів, що аж ніяк не відповідає завданням адміністративного судочинства.

Разом з тим усі спори з приводу рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішуються за правилами КАС.

Так, у ст. 288 КУпАП передбачено, що постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено у місцевий суд у порядку, визначеному КАС, з особливостями, встановленими КУпАП. У ст. 267 КУпАП передбачено, що застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення може бути оскаржено заінтересованою особою до суду. Очевидно, що подібне оскарження відбуватиметься також за процедурами КАС.

Адміністративні суди не вирішують справи щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесено до їх внутрішньої діяльності або виключної компетенції (наприклад, спори стосовно позбавлення особи членства у політичній партії, формування виборчого списку партії, обрання особи керівником громадської органі-

¹ Офіц. вісн. України. – 2003. – № 6. – Ст. 245.

зації тощо). Такі справи, безперечно, мають ознаки публічності, однак вони обумовлені внутрішніми конфліктами даного суб'єкта права.

Ініціювати розгляд спорів в адміністративному суді, тобто виступати як позивачі, можуть громадяни, іноземці чи особи без громадянства, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень.

Представники влади також можуть бути позивачами в справах, віднесених до компетенції адміністративних судів, однак у випадках, коли законом передбачено, що тільки ухвалення судового акта дозволяє їм повноцінно реалізувати надані повноваження. Деякі зі справ, розгляд яких відбувається за ініціативи суб'єктів владних повноважень, названо в КАС. Це, наприклад, справи про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання.

Зазначимо, що при розгляді цих справ суд акцентує увагу на діяльності суб'єкта владних повноважень. Так, згідно із Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» рішення про видворення з України іноземця або особи без громадянства може бути прийнято органом внутрішніх справ, органом охорони державного кордону чи Служби безпеки України. Таке рішення є індивідуальним актом управління і відповідно тягне за собою юридичні наслідки. У разі, якщо особа, щодо якої рішення прийнято, не оскаржила його, рішення набирає чинності, однак його примусове виконання можливе лише на підставі постанови адміністративного суду, яка відповідно до ч. 5 ст. 32 Закону ухвалюється за результатами розгляду позову одного із згаданих представників влади. Таким чином, суд фактично надає дозвіл на примусове виконання управлінського акта, а тому перед ним постає завдання перевірити легітимність цього документа, що передбачає оцінювання не стільки поведінки особи, щодо якої застосовується примусовий захід, скільки додержання представником влади вимог, які ставляться до правових актів управління.

У КАС для звернення до суду встановлено загальний річний строк, який обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Законами може запроваджуватися інший строк для звернення до адміністративного суду. Наприклад, у ст. 289 КУпАП передбачено, що скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови.

Справа має бути розглянута і вирішена судом першої інстанції протягом так званого розумного строку, однак не пізніше двох місяців з дня відкриття провадження по ній. Згідно з п. 11 ч. 1 ст. 3 КАС розумний строк — це найкоротший строк розв'язання спору, достатній для надання своєчасного (без невинуватених зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів.

У КАС визначено перелік обставин, що стосуються діяльності суб'єктів владних повноважень і підлягають з'ясуванню під час судового розгляду спорів за їх участю. Закріплення цих обставин у законі є надто важливим, адже це дозволяє остаточно визначитися з вимогами, які ставляться до рішень, дій або бездіяльності представників влади. Так, згідно з ч. 3 ст. 2 КАС у справах про правомірність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суди перевіряють, чи вони прийняті (вчинені): 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноважень з метою, з якою ці повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з додержанням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з додержанням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямовано це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

За результатами розгляду справи по суті суд ухвалює у формі постанови рішення, яким може визнати протиправними акти, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, скасувати управлінські акти, зобов'язати представника влади вчинити або утриматися від вчинення певних дій тощо. У КАС встановлено, що позивач має право одночасно із вимогою про вирішення публічно-правового спору заявляти вимогу про відшкодування шкоди, заподіяної протиправною діяльністю суб'єкта управління (ч. 2 ст. 21). У зв'язку з цим суд у постанові має обґрунтувати свою позицію щодо можливості відшкодування шкоди і стягнення з відповідача певних коштів.

Главу 6 розділу III КАС присвячено висвітленню особливостей провадження в окремих категоріях справ, віднесених до компетенції адміністративних судів. Серед категорій справ, розгляд яких відбувається за

спеціальними процедурами, названо справи: про оскарження нормативно-правових актів, а також рішень, дій чи бездіяльності, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; про визнання протиправними актів державної виконавчої служби; про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі невиконання останнім вимог несумісності; про встановлення обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання та про усунення такого обмеження.

Спори, що підлягають розгляду за визначеними КАС процедурами, вирішують по першій інстанції місцеві загальні та адміністративні суди, а також апеляційні адміністративні суди та Вищий адміністративний суд України.

Місцевим загальним судам підсудні справи: 1) за участю органів місцевого самоврядування (його представників); 2) з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Спори за участю державної органів, органів влади АРК, їх посадових чи службових осіб, крім тих, що виникають з приводу вирішення зазначеними представниками влади питання про адміністративну відповідальність, розглядають місцеві адміністративні суди.

Позивач самостійно обирає суд першої інстанції (загальний чи адміністративний) у разі, якщо він оспорує дії або бездіяльність посадової чи службової особи місцевого органу виконавчої влади, а також якщо предметну підсудність справи КАС не визначено.

Згідно зі ст. 183¹ КАС справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються апеляційним адміністративним судом за місцем розташування майна, що підлягає примусовому відчуженню.

Вищому адміністративному суду України як суду першої і останньої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму.

Апеляційною інстанцією згідно з КАС виступають апеляційні адміністративні суди та Вищий адміністративний суд України. До компетенції апеляційних адміністративних судів віднесено розгляд скарг на рішення, які ухвалені судами першої інстанції і ще не набули чинності. Апеляційні скарги на судові рішення у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії (крім актів, дій чи бездіяльності щодо встановлення результатів виборів чи всеукраїнського референдуму), а також у справах про при-

мусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності розглядає Вищий адміністративний суд України.

Судом касаційної інстанції є Вищий адміністративний суд України, який переглядає рішення місцевих загальних та адміністративних судів, а також апеляційних адміністративних судів з мотивів порушення ними норм матеріального чи процесуального права.

У КАС встановлено, що Верховний Суд України переглядає судові рішення за винятковими обставинами. Підставами для провадження за винятковими обставинами є: а) неоднакове застосуванням судом касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права; б) визнання міжнародною судовою установою судових рішень такими, що порушують міжнародні зобов'язання нашої держави.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що КАС є завершеним, логічно побудованим нормативно-правовим актом. Запровадження його норм — гарантія реалізації конституційного права громадян на судовий захист від порушень з боку представників влади. Він об'єднує загальнообов'язкові правила поведінки, спрямовані на регламентацію суспільних відносин, що виникають у зв'язку із розв'язанням судовими органами правових конфліктів певного виду. Обов'язковими учасниками таких конфліктів виступають наділені владними повноваженнями суб'єкти управління. Зазначене потребує використання в нормах КАС специфічних прийомів (засобів) впливу на відповідні відносини, що призводить до створення умов, у яких нерівні суб'єкти права у судовому процесі набувають рівних можливостей щодо відстоювання своїх інтересів.

Запитання для самоконтролю

1. Сформулюйте поняття адміністративної юстиції та назвіть її ознаки.
2. Які моделі адміністративної юстиції існують у світі?
3. Назвіть основні етапи становлення адміністративної юстиції в Україні.
4. Які суди утворюють систему адміністративних судів в Україні?
5. Як у Кодексі адміністративного судочинства України визначено завдання адміністративного судочинства?
6. Які ознаки притаманні публічно-правовим спорам, віднесені до компетенції адміністративних судів?
7. Назвіть принципи адміністративного судочинства і розкрийте їх сутність.

Розділ VI

Законність і дисципліна в державному управлінні

Глава 19

Законність у сфері державного управління

§ 1. Поняття режиму законності і дисципліни в державному управлінні

Законність і дисципліна — основні умови існування будь-якої демократичної держави, її обов'язкові риси. Вони невід'ємні одна від одної. Законність можлива тільки за суворого додержання дисципліни усіма фізичними і юридичними особами, а дисципліна, в свою чергу, зумовлюється рамками закону. В словниках законність визначено як «загальноприйнятне, усталене правило співжиття, норму поведінки», що охоронюється законами¹, «неухильне додержання закону»². Під дисципліною ж розуміють «твердо встановлений порядок, додержання якого є обов'язковим для всіх членів даного колективу; розпорядок»³.

У юридичній науці під законністю розуміють «неухильне виконання законів та відповідних їм інших нормативних актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями»⁴.

¹ Новий тлумачний словник української мови [Текст] : у 4 т. — К., 1998. — Т. 2. — С. 67.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст]. — К., 2001. — С. 302.

³ Там само. — С. 224.

⁴ Юридический энциклопедический словарь [Текст]. — М., 1984. — С. 101.

Це означає, що законність обов'язкова для всіх елементів держави (органів законодавчої, виконавчої, судової влади, інших державних і недержавних утворень, громадян). Вона також є обов'язковою умовою, що забезпечує безперешкодну реалізацію прав громадян, громадських утворень на самовираження і вільний розвиток.

Зовні законність виражено в законодавстві, під яким прийнято розуміти систему правових актів, де норми права знаходять своє зовнішнє відображення.

Будучи умовою вільного розвитку всіх і кожного, законність не повинна ототожнюватися з уседозволеністю. Саме законність, відображена в правових актах, є тією гранню, яка обмежує свободу кожного заради свободи всіх.

Законність — багатогранне поняття, яке визначається по-різному. Її можна розглядати як *принцип діяльності держави*, сутність якого полягає в обов'язку державних органів, інших фізичних і юридичних осіб діяти відповідно до вимог законів.

Якщо розглядати принцип законності стосовно його практичного застосування, то законність означає, що всяке рішення державних і недержавних органів, уповноважених на те осіб не повинно суперечити чинному законодавству; має бути прийнятим у межах компетенції органу та повноважень посадової особи, що його приймає; з додержанням необхідної процедури, форми; мусить сприяти створенню, закріпленню або розвитку корисних для суспільства відносин.

Законність можна розглядати і як *метод державного управління*, тобто як сукупність прийомів, способів, за допомогою яких держава забезпечує належну поведінку своїх суб'єктів.

Законність — це також *режим системи відносин* громадян, громадських та інших недержавних утворень, органів місцевого самоврядування з органами, що представляють різні гілки державної влади. Такий режим має сприяти забезпеченню прав і законних інтересів особи, її всебічному розвитку, формуванню і розвитку громадянського суспільства, ефективній діяльності державного механізму.

Для того щоб забезпечити режим законності, держава повинна створити основу для цього. Основою (або гарантіями) законності в державному управлінні слід визнати наявність: 1) певних економічних умов; 2) розвинутої політичної системи; 3) механізму соціального захисту населення; 4) науково обґрунтованої системи норм права, що відповідає вимогам часу і доступна для розуміння усіма суб'єктами

державного управління; 5) механізму примусу, який чітко працює в межах закону.

Важливою умовою законності і дисципліни в державному управлінні слід визнати також високу правову культуру громадян і апарату виконавчої влади, яка в свою чергу є наслідком загального рівня освіти і культури суспільства. Між собою законність та дисципліна співвідносяться як загальне та особливе. Законність можна розглядати і як статистику (сукупність норм, законодавчих актів), дисципліну — як динаміку законності (певні дії з виконання вимог норм законодавства).

Таким чином, **законність і дисципліна** — це обов'язкові риси правової держави, сукупність форм і методів державного управління, які знаходять своє відображення в чинному законодавстві і за допомогою яких держава регулює взаємовідносини в суспільстві, досягається стан законслухняної поведінки об'єктів управління.

■ § 2. Способи забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні: загальна характеристика

Законність і дисципліна в державному управлінні забезпечуються трьома основними способами: проведенням контролю, здійсненням нагляду та за допомогою звернень громадян. Проте цим конкретним юридично значущим діям передують утворення певних економічних підґрунтів правомірної поведінки членів суспільства та переконання, яке виявляється в попередженні, роз'ясненні, вихованні, а також утворенні певних моральних стимулів законслухняної поведінки суб'єктів державного управління. Їх також слід розглядати як способи забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні.

Діяльності щодо забезпечення законності надається державно-правовий характер, а органи, що її здійснюють (органи виконавчої влади, міліція, прокуратура, різні державні інспекції, служби, суди, деякі громадські утворення та ін.), наділяються юридично-владними повноваженнями. Такого роду діяльність вважають способами забезпечення законності. Кожний з цих способів має притаманні тільки йому риси, закріплені відповідними нормативними актами, які реалізуються за допомогою спеціальних методів. Разом з тим ці способи пов'язані

між собою єдністю мети — забезпечити суворе додержання вимог законності і дисципліни усіма суб'єктами державного управління.

Забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні досягається в процесі повсякденної діяльності державних органів і знаходить своє зовнішнє відображення в припиненні порушень законів і дисципліни; здійсненні заходів щодо ліквідації причин і умов, які їх породжують; відновленні порушених прав і законних інтересів громадян, громадських організацій; притягненні до відповідальності і покарання осіб, винних у порушенні законності і дисципліни; створенні атмосфери невідворотності покарання за порушення вимог законності і дисципліни; вихованні працівників апарату управління в дусі суворого додержання існуючих правил. Цим забезпечується додержання законності кожною ланкою державного управління, кожним службовцем з метою організації їх чіткої роботи, підтримання державної дисципліни, а також охорони і захисту прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб у повсякденній діяльності апарату управління.

Контроль — основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, один із його найважливіших елементів. Без організації та здійснення контролю неможлива належна робота державного апарату, інших підконтрольних державних структур. Контроль також є одним з основних дисциплінуючих чинників поведінки громадян. У державному управлінні контроль поширюється на всі сфери: економіку, соціально-культурну, адміністративно-політичну діяльність, міжгалузеве державне управління. Сама контрольна діяльність здійснюється шляхом перевірок, планових і позапланових ревізій, обстежень, витребування звітів, проведення рейдів, оглядів тощо.

Головними напрямками здійснення контролю у 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, яку можна розділити на три стадії: підготовчу, центральну (або аналітичну) та підсумкову. В свою чергу вони самі наповнюються конкретними стадіями-діями.

На *підготовчій стадії*: 1) обирається об'єкт контролю (кого перевірятимуть); 2) визначається предмет контролю (що саме слід перевірити);

3) встановлюються засоби здійснення контролю (ревізія, аудит, витребування звітів та ін.); 4) підбираються (призначаються) особи, які здійснюватимуть контроль; 5) складаються плани його проведення.

На *центральної (аналітичній)* стадії збирається та оброблюється інформація. Зібрана інформація (часто одержана від різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, що перевіряється, оскільки інформація, одержана від керівництва такого об'єкта та з інших джерел, часто не збігається.

До *підсумкової стадії* належать такі дії: 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 будівництва); 2) систематичність (проводиться не одноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно); 3) безсторонність (досягається шляхом покладення завдань контролю на осіб, не зацікавлених в його результатах); 4) реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів); 5) дійовість, оперативність, результативність (припускають швидке проведення контрольних дій контролюючим органом у разі одержання повідомлень про порушення, запобігання правопорушенням і причинам, що їм сприяли, своєчасне вжиття заходів щодо їх усунення, притягнення у відповідних випадках винних до відповідальності); 6) гласність (дає можливість, а у деяких випадках і стає обов'язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у його результатах).

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 (державні служби), органи зі спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації та її підрозділи, адміністрація підпри-

емств, установ, організацій; 5) судові органи (Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, адміністративні, господарські 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, останній поділяється на відомчий, міжвідомчий та над (або поза) відомчий.

Відомчий контроль здійснюється міністерствами і відомствами усередині відповідної структури (тому його ще називають внутрішньовідомчим або просто внутрішнім контролем). Такий контроль тісно пов'язаний із завданнями, що стоять перед міністерствами і відомствами. Загальні питання його організації та проведення регулюються Порядком проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи в системі центрального органу видавничої влади¹. Відповідно до цього акта в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади створюються і функціонують самостійні внутрішньовідомчі контролюючі структури — контрольно-ревізійні підрозділи, завданням яких є: аналіз фінансово-господарської діяльності, цільового та ефективного використання бюджетних коштів та збереження державного майна, економного використання фінансових і матеріальних ресурсів, виконання планових завдань, достовірності ведення бухгалтерського обліку. Порядок організації і проведення ревізій та перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ і організацій визначається інструкціями, які затверджуються керівниками міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за погодженням з Головним контрольно-ревізійним управлінням України (Голов КРУ).

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 контрольні, закріплено в законах, положеннях про відповідні міністерства і відомства, управління (відділи) місцевих органів державної виконавчої влади, статутах державних підприємств, установ і організацій. У міністерствах і відомствах для здійснення контрольних функцій утворюються відомчі інспекції, групи. Контрольні повноваження покладаються також на юридичні служби і юрисконсультів.

¹ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6 січня 2010 р. № 685 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 1. – Ст. 20.

Сутність *міжвідомчого контролю* полягає в тому, що він здійснюється органом міжгалузевої компетенції за виконанням загальнообов'язкових правил, які діють у відповідній сфері.

Першою особливістю міжвідомчого контролю є те, що він виключає підпорядкованість, тобто здійснюється органом іншої відомчої належності. Друга особливість такого контролю полягає в тому, що коло питань, яке має право перевіряти орган міжвідомчого контролю, є вузьким, спеціальним, тобто прив'язане до завдань, які стоять перед цим органом. Наприклад, Державний комітет статистики України контролює тільки порядок організації та ведення статистичної звітності міністерствами, державними комітетами та іншими відомствами. Міністерство фінансів України за допомогою Головки КРУ 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 та ін., які структурно входять до складу відповідних міністерств чи відомств. Це пожежна, санітарна, автомобільна та інші інспекції, підрозділи Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики, 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 здійснюється органами загальної компетенції — Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями з питань економічного, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва незалежно від відомчого підпорядкування об'єктів контролю.

Ще однією характерною рисою зазначених видів контролю є те, що тільки за результатами відомчого і надвідомчого контролю винну особу можна притягти до дисциплінарної відповідальності за тих обставин, що перевірки здійснюють вищі посадові особи, наділені правом прийому на роботу. Результатом проведення міжвідомчого контролю може стати притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Притягнення до кримінальної відповідальності не виключає можливості застосування дисциплінарного стягнення.

Контроль здійснюється у *формі перевірок* (обстеження і вивчення окремих напрямків фінансово-господарської діяльності, за результатами якої складається довідка чи доповідна записка), *ревізій* (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за наслідками якої складається акт), *аудиту*, *витребування звітів* та ін.

Контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності — *нагляду*, хоча у них є деякі однакові риси. Їх поєднують єдина мета — забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, форми здійснення роботи — перевірки, витребування звітів, пояснень та ін., обов'язковість вказівок. Але контроль на відміну від нагляду проводиться повсякденно і безперервно широким колом органів. Нагляд же здійснює єдиний державний орган — прокуратура. (Санітарний, пожежний нагляд та деякі інші види діяльності неточно називаються наглядом. У дійсності ж — це контроль.) Різна у них і нормативна база. Головне ж, чим відрізняється контроль від нагляду, — це те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді підміняючи собою керівний орган цього об'єкта) і 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 відносно винних осіб, але самостійно ніяких конкретних дій щодо ліквідації (припинення) протиправної ситуації не здійснює. Реальні дії відносно наведення порядку здійснюють компетентні посадові особи — сама особа, винна у вчиненні правопорушення, або вища посадова особа, яка має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного їй об'єкта.

Слід відмітити, що наведені риси, притаманні контролюючим органам і прокуратурі, не завжди представлені у повному обсязі. Чинне законодавство знає випадки, коли контролюючі органи мають наглядові повноваження, а у діяльності прокуратури виявляються елементи контролю. Наприклад, органи внутрішніх справ, здійснюючи адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, не можуть самостійно притягати до відповідальності особу, яка порушує правила адміністративного нагляду (притягує суд (суддя). До речі, в ст. 1 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» законодавець, усупереч назві цього нормативного акта, визначає адміністративний *нагляд* як систему тимчасових заходів спостереження і *контролю* за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ. Це говорить про те, що законодавець нечітко проводить відмінність між цими двома видами діяльності державних органів.

У свою чергу, письмовий припис прокурора про усунення порушень закону згідно 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 при застосуванні прокурором інших форм реагування. Але прокурор, як і раніше, самостійно не може притягти винну посадову особу до відповідальності за невиконання припису. Орган чи посадова особа можуть оскаржити припис вищестоящому прокурору, який зобов'язаний розглянути скаргу протягом десяти днів, або до суду, і вже суд (а не прокурор) вирішить справу по суті.

У спеціальній літературі згадується *адміністративний нагляд*, до якого відносять діяльність державних інспекцій і служб, виходячи з того, що ця діяльність на відміну від прокурорського нагляду має за мету не тільки попередження протиправних дій, усунення причин і умов, що сприяють правопорушенням, а й застосування заходів *адміністративного примусу*, в тому числі адміністративної відповідальності, в разі виявлення порушень загальнообов'язкових правил у сфері діяльності відповідної інспекції чи служби. Характерним є й те, що інспекції та служби самостійно застосовують адміністративно-примусові заходи відповідно до КУпАП, спеціальних законів та положень про адміністративні правопорушення, в межах покладених на

них завдань втручаються в оперативну діяльність органів, які перевіряють (призупиняють або забороняють роботу підприємств чи їх окремих підрозділів, агрегатів, використання сировини чи матеріалів, зупиняють операції за рахунками в банках тощо).

Контроль з боку цих органів відрізняється від контролю в загально-визнаному розумінні ще й тим, що державні інспекції і служби позбавлені права застосовувати заходи дисциплінарної відповідальності, оскільки не мають із підконтрольними службових зв'язків.

Отже, **контроль** можна охарактеризувати як *складову частину (елемент) управління, сутність якого полягає у відслідковуванні стану справ на підконтрольному об'єкті, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів, додержання дисципліни та правопорядку і зовні виявляється у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів.*

Нагляд же має за мету виявлення і попередження правопорушень, усунення їх наслідків та здійснення процесуальних заходів, спрямованих на притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, змінювати чи скасовувати акти управління.

Звернення громадян є особливим способом забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, який істотно відрізняється від контролю та нагляду. Відмінність між ними полягає в тому, що ініціаторами перевірок тут виступають не державні утворення (їх посадові особи), а громадяни. Звертаючись до компетентних органів із заявами і скаргами, вони сигналізують про виявлені ними порушення законності і дисципліни, надаючи тим самим змогу уповноваженим органам розібратися в суті справи, притягти, якщо на це є підстави, до відповідальності винних. Звернення громадян за захистом своїх прав до компетентних органів є важливим засобом забезпечення їх прав і свобод, законності і дисципліни в цілому.

У юридичній літературі виділяють і *громадський контроль*, до якого відносять контроль з боку різних громадських угруповань, — профспілок, трудових колективів, партій, рухів та ін., а також окремих громадян. Але й тут також відсутні такі важливі ознаки контролю, як право втручатися в оперативну діяльність підконтрольних і право са-

можливо притягувати винних до правової відповідальності. Водночас слід зазначити, що деякі громадські утворення мають досить істотні контрольні повноваження, передусім у сфері адміністративної юрисдикції (наприклад, складати протоколи про адміністративні правопорушення).

Запитання до самоконтролю

1. Що таке законність і дисципліна в державному управлінні?
2. Які ви знаєте способи забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні?
3. Що таке контроль у державному управлінні?
4. Чим контроль як вид діяльності відрізняється від нагляду?
5. У чому полягає сутність звернень громадян до компетентних органів за захистом своїх прав?

Глава 20

Контроль та 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 та відповідальний перед Верховною Радою. Верховна Рада також може заслуховувати на засіданні звіти членів Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора України, Голови Національного банку України, головного редактора газети Верховної Ради та інших органів і посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою.

Верховна Рада може створювати в межах своїх повноважень *тимчасові спеціальні комісії* для підготовки і попереднього розгляду питань.

Для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада створює *тимчасові слідчі комісії*, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від її конституційного складу.

Постійно діючими органами Верховної Ради є *комітети*. Вони здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради. Державні органи і організації зобов'язані виконувати вимоги комітетів, надавати їм необхідні матеріали і документи, розглядати в обов'язковому порядку рекомендації і повідомляти у встановлений ними строк про результати розгляду і вжиті заходи.

Організація і порядок діяльності комітетів, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради встановлюються законом.

Відповідно до Конституції (ст. 101) та Закону України від 22 грудня 1997 р. «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»¹ парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України в межах його юрисдикції на постійній основі здійснює *Уповноважений Верховної Ради України з прав людини*.

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією, законами та міжнародними договорами України; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод та ін.

Підставами для порушення Уповноваженим справ та призначення перевірок є: відомості про порушення прав і свобод людини і громадянина, які він одержує; звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; звернення народних депутатів України; власна ініціатива.

Для здійснення своїх обов'язків Уповноваженому надано права: безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, бути присутнім на їх засіданнях; знайомитися з документами, у тому числі секретними (таємними), та одержувати їх копії в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах; вимагати від посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності сприяння у проведенні перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок; направляти у відповідні органи акти реагування в разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами відповідних заходів тощо.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

Рахункова палата — спеціальний контролюючий орган, який до 23 грудня 1997 р. був органом Верховної Ради¹. Завданнями Рахункової палати є: організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, обсягами, структурою та їх цільовим призначенням; здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього та зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля; контроль за законністю та своєчасністю рухів коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках та ін.

Для цього Рахунковій палаті надано такі повноваження: здійснювати експертно-аналітичні та інші види діяльності, що забезпечують контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм; проводити фінансові перевірки, ревізії в апараті Верховної Ради, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна України, інших підзвітних Верховній Раді органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності в межах, установлених законодавством; одержувати від керівників установ та організацій, що перевіряються, всю необхідну документацію та іншу інформацію про фінансово-господарську діяльність та ін.

До контролю з боку законодавчої влади можна віднести *депутатський запит*, *право народного депутата України* брати участь у пере-

¹ Конституційний Суд України рішенням від 23 груд. 1997 р. 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 січ. 1998 р. прийняла постанову, відповідно до якої Закон України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212) з 23 груд. 1997 р. продовжить дію як Закон України «Про Рахункову палату». Таким чином, зараз Рахункова палата формально не є органом Верховної Ради, але, як і раніш, вона має майже ті ж самі функції та завдання, що мала, коли була контролюючим органом парламенту. Тому таку відокремленість від Верховної Ради можна вважати деякою мірою умовною, а контроль з боку Рахункової палати – опосередкованим контролем з боку Верховної Ради.

вірках додержання законів державними органами та органами об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, на участь у депутатському розслідуванні, відвідувати будь-які державні органи та об'єднання громадян, підприємства, установи і організації з питань своєї депутатської діяльності та ін.

Контрольні повноваження Верховної Ради України, її комітетів, депутатів, Рахункової палати закріплено в Регламенті Верховної Ради України¹, законах України від 4 квітня 1995 р. «Про комітети Верховної Ради України»², від 17 листопада 1992 р. «Про статус народного депутата України»³ (зі змінами), від 23 грудня 1997 р. «Про Рахункову палату»⁴.

Контрольні повноваження **Президента України** регулюються Конституцією України.

Вони поширюються на різні гілки влади. Так, Президент підписує закони, прийняті Верховною Радою, а в разі незгоди з ними, за умов суперечності їх Конституції або міжнародним угодам, накладає на них вето із наступним поверненням на повторний розгляд Верховної Ради, скасовує дію актів Кабінету Міністрів та акти Ради міністрів АРК, які не відповідають Конституції і законам України.

Президент здійснює не тільки прямий, а й опосередкований контроль — шляхом реалізації свого конституційного права на призначення третини складу Конституційного Суду України, утворення судів, створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб тощо.

Всебічну контрольну діяльність здійснюють органи виконавчої влади усіх рівнів. Ця діяльність є одним з найважливіших елементів організаційної роботи, спрямованої на подальше зміцнення законності і дисципліни в державному управлінні.

Найширші контрольні повноваження у цій сфері серед органів виконавчої влади належать **Кабінету Міністрів України** як вищому органу в системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів здійснює контроль за діяльністю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади за додержанням ними законодавства. Він сприяє тому,

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 23–25. – Ст. 202.

² Там само. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

³ Там само. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

⁴ Там само. – 1998. – № 24. – Ст. 137.

щоб ці органи в повному обсязі використовували свої повноваження, заслуховує їх звіт, доповіді та інформацію про виконання завдань, що стоять перед ними, про розвиток відповідних галузей тощо. Контрольні повноваження Кабінету Міністрів закріплено в Конституції, інших нормативних актах України.

Рада міністрів АРК має такі самі, як і Кабінет Міністрів, контрольні повноваження (за деякими винятками) відносно підконтрольних їй органів.

Центральні органи виконавчої влади, їх відділи та управління, державні адміністрації в процесі повсякденної діяльності систематично здійснюють відомчий контроль, який поширюється на підпорядковані їм об'єкти відомчої належності¹. Вони перевіряють виконання законів, указів та урядових постанов, актів вищих органів, стан дисципліни і ефективність роботи апарату, розміщення і використання кадрів, роботу щодо розгляду звернень громадян та ін. Контроль організують безпосередньо керівники вищих відносно підконтрольного об'єкта галузевих органів, їх структурних підрозділів і проводять працівники апарату — відповідні фахівці. В державних комітетах, міністерствах, державних адміністраціях, підрозділах центральних органів на місцях функціонує 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 та відділів, які є органами галузевого управління, — до галузевого контролю.

Місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль за збереженням і раціональним викорис-

¹ Порядок проведення відомчого контролю регулюється Порядком здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22 трав. 2002 р. (Офіц. вісн. України. – 2002. – № 21. – Ст. 1047).

танням державного майна; виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом; належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використанням та охороною земель, лісів, надр, вод, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; додержанням виробниками продукції стандартів, технічних вимог та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; додержанням санітарних і ветеринарних правил; додержанням правил благоустрою, архітектурно-будівельних норм і стандартів та ін.

Контрольні повноваження адміністрації підприємства, установи, організації мають внутрішньовідомчий характер, закріплені в різних нормативних актах як на рівні закону, так і в положеннях та статутах відповідних підприємств, установ і 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 та ефективне використання матеріальних і фінансових ресурсів, збереження державної та колективної власності. Вони зобов'язані запобігати розбазарюванню матеріальних цінностей, порушенням фінансового і господарського законодавства та ін. У разі виявлення адміністративних правопорушень (наприклад, розкрадання державного або колективного майна) адміністрація підприємств, установ, організацій складає протоколи про адміністративні правопорушення і надсилає їх на розгляд компетентним органам (посадовим особам); у межах, встановлених законодавством, притягує винних до дисциплінарної відповідальності.

§ 2. Контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів

До спеціалізованих контролюючих органів належать різні державні **інспекції** та **служби**, основним завданням яких є здійснення державного контролю в тій чи іншій досить вузькій сфері діяльності. Найбільш відомими серед інспекцій є автомобільна, пожежна, охорони праці, по контролю за цінами, серед служб — санітарна, податкова, митна, контрольно-ревізійна та ін. Усі вони — органи державного управління або їх самостійні структурні підрозділи, що мають юрисдикційні повноваження. Будучи контролюючими органами іншої відом-

чої належності відносно підконтрольних їм структур, вони здійснюють міжвідомчий контроль.

Контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів разом з прокурорським наглядом і зверненнями громадян до компетентних органів (посадових осіб) за захистом своїх прав є важливим засобом забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Особливість такого контролю (порівняно з відомчим) полягає у спеціалізованому предметі контролю, а також у відсутності відомчої заінтересованості в його результатах. Досить висока результативність цього контролю зумовлена тим, що його здійснюють висококваліфіковані фахівці, добре обізнані у слабких сторонах підконтрольних їм структур.

Так, *Державна автомобільна інспекція Міністерства внутрішніх справ України* (Державтоінспекція) відповідно до покладених на неї завдань¹ бере участь у розробленні проектів законів та інших нормативних актів і документів, у тому числі правил, норм та стандартів, державних і регіональних програм забезпечення безпеки дорожнього руху і його учасників; здійснює контроль за додержанням власниками (володільцями) транспортних засобів, а також громадянами, посадовими особами вимог Закону України від 30 червня 1993 р. «Про дорожній рух»² (зі змінами); правил, норм і стандартів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху; виявляє та вживає заходів щодо попередження і припинення адміністративних правопорушень, додержання правил дорожнього руху; забезпечує розгляд справ, віднесених до відання Державтоінспекції; здійснює профілактику правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху серед його учасників; регулює дорожній рух; контролює внесення обов'язкових платежів власниками транспортних засобів тощо. Державтоінспекція за результатами контролю відсторонює 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,

¹ Контрольні повноваження Державтоінспекції закріплено в Положенні про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 1997 р. (Офіц. вісн. 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 (затверджено наказом МВС України № 482 від 30 черв. 1998 р.) та ін.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 339.

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 (Держпожежнагляд) є одним з основних спеціалізованих контролюючих органів державної пожежної охорони. Відповідно до покладених на нього завдань інспектори Держпожежнагляду розробляють за участю заінтересованих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і затверджують загальнодержавні правила пожежної безпеки, обов'язкові для всіх підприємств, установ, організацій і громадян; здійснюють контроль за додержанням керівниками різних ланок влади і громадянами вимог актів законодавства з питань пожежної безпеки; проводять перевірки та дізнання за повідомленнями і заявами про злочини, пов'язані з пожежами та порушеннями правил пожежної безпеки. Інспектори Держпожежнагляду проводять пожежно-технічні обстеження і перевірки підприємств, 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 та реалізацію пожежонебезпечної продукції, дію виданих дозволів на право проведення робіт; здійснюють контроль за виконанням проти-пожежних вимог на будівництві та ін.

За результатами контролю в разі виявлення порушень інспектори Держпожежнагляду забороняють (до усунення недоліків) випуск і застосування проектів, зупиняють проведення будівельно-монтажних робіт, притягують 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 Держпожежнагляду¹.

¹ Про пожежну безпеку [Текст] : Закон України від 17 груд. 1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.

Державна інспекція з контролю за цінами відповідно до покладених на неї завдань та наданих їй повноважень, закріплених у Положенні про Державну інспекцію з контролю за цінами¹, здійснює державний контроль за додержанням установленого порядку затвердження та застосування цін і тарифів у міністерствах і відомствах, на підприємствах, в установах, організаціях державних та інших форм власності; перевіряє обґрунтованість затверджуваних міністерствами і відомствами, об'єднаннями, підприємствами і організаціями в межах їх компетенції, незалежно від форм власності та господарювання, цін і тарифів, стан організації та ефективності роботи відомчого контролю за цінами; координує роботу єдиної системи органів державного контролю за цінами з іншими контролюючими органами і громадськими об'єднаннями.

Для цього Держінспекція має право проводити у будь-яких суб'єктах підприємництва, розташованих на території України, перевірки бухгалтерських документів, книг, звітів, калькуляцій тощо, пов'язаних із застосуванням цін, а також одержувати необхідні пояснення, довідки та відомості з питань, що виникають при перевірках; обстежувати з додержанням відповідних правил виробничі, складські, торговельні та інші приміщення об'єднань, підприємств і організацій, що використовуються для виготовлення, зберігання і реалізації товарів і сировини, а також організації і надання різних послуг та ін. За результатами контролю Держінспекція в разі наявності для того підстав вимагає від керівників та інших посадових осіб суб'єктів підприємництва, що перевіряються, усунення виявлених порушень законодавства про порядок установлення та застосування цін; приймає рішення про застосування до суб'єктів підприємництва передбачених чинним законодавством економічних санкцій та ін. Начальники державних інспекцій по контролю за цінами та їх заступники від імені органів державного контролю за цінами мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення на винних посадових осіб, а також приймати рішення про застосування економічних санкцій і припинення операцій по рахунках суб'єктів підприємництва в установах банку тощо.

Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України, повноваження якої регулюються Законом України від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»², здійснює контроль за додержанням

¹ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 50. – Ст. 2162.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

юридичними і фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних чинників на здоров'я людей, а також застосовує заходи правового характеру відносно правопорушників.

Основними завданнями цієї служби є: нагляд за організацією і проведенням усіма юридичними і фізичними особами санітарних та протиепідемічних заходів; нагляд за реалізацією державної політики з питань профілактики захворювань населення; участь у розробці і контроль за виконанням програм, що стосуються попередження шкідливого впливу чинників навколишнього середовища на здоров'я населення; нагляд за додержанням санітарного законодавства та ін. При виявленні правопорушень встановлених правил державні санітарні лікарі обмежують, тимчасово забороняють або припиняють діяльність підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого призначення, технологічних ліній, машин та механізмів, виконання окремих технологічних операцій; обмежують, тимчасово забороняють або припиняють будівництво, реконструкцію та розширення об'єктів по проектах, що не мають позитивного висновку за результатами державної санітарно-гігієнічної експертизи і в разі відступу від затвердженого проекту, здійснюють інші дії. Державні санітарні лікарі також притягують 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 переміщуються через митний кордон України; митних обстежень та застосуванням 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 і припинення правопорушень. Начальник митного органу, його заступник або посадова особа, яка здійснює провадження в справі про адміністративне правопорушення, мають право відповідною постановою

призначити перевірку діяльності підприємства, яке припустилося порушень митних правил. Начальники митниць та їх заступники притягають винних осіб до адміністративної відповідальності.

Контрольні повноваження митних органів та їх посадових осіб закріплено в МК України, положеннях про митну службу та її підрозділи, інших нормативних актах.

Функції контролю за додержанням законодавства про податки та інші платежі у бюджет здійснює *Державна податкова служба України*. Вона контролює своєчасне подання платниками податків бухгалтерських звітів і балансів, податкових розрахунків, звітів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням платежів у бюджет, а також перевіряє достовірність цих документів щодо правильності визначення прибутку, доходу, інших платежів у бюджет; контролює додержання громадянами законодавства про індивідуальну трудову діяльність; забезпечує застосування та своєчасне стягнення сум фінансових санкцій за порушення податкового законодавства, а також стягнення адміністративних штрафів за порушення податкового законодавства, допущені посадовими особами підприємств, установ, організацій та громадянами; передає правоохоронним органам матеріали про факти порушень, за які передбачена кримінальна відповідальність, та ін.

Для реалізації цих функцій підрозділам державної податкової служби надається право проводити у будь-яких суб'єктів підприємництва перевірки грошових документів, бухгалтерських книг, звітів, планів, кошторисів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків та інших обов'язкових платежів у бюджет; одержувати необхідні пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають при перевірках; обстежувати будь-які приміщення підприємств, установ, організацій і громадян, що використовуються для одержання доходів або пов'язані з утриманням об'єктів оподаткування.

За результатами контролю у випадках, передбачених законодавством, державні податкові інспектори мають право зупиняти операції підприємств, установ і організацій по розрахункових, інших рахунках у банках; вилучати у підприємств, установ і організацій документи, що свідчать про приховування (заниження) прибутку (доходу), і застосовувати до підприємств, установ, організацій фінансові санкції, а громадян — притягати до адміністративної відповідальності (Закон України «Про державну податкову службу в Україні»¹).

¹ У редакції Закону України від 24 груд. 1993 р. (Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 15. – Ст. 84).

Дещо схожі з наведеними функції та повноваження має *Державна контрольно-ревізійна служба України Міністерства фінансів України*. Вона проводить ревізії та перевірки фінансової діяльності, стану збереження коштів і матеріальних цінностей, достовірності обліку і звітності в міністерствах, відомствах та інших органах державної виконавчої влади, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і організаціях, які одержують кошти з бюджету та державних валютних фондів; здійснює контроль за усуненням недоліків і порушень, виявлених попередніми ревізіями та перевітками; розробляє інструкції та інші нормативні акти про проведення ревізій та перевірок; розробляє пропозиції щодо вдосконалення контролю; координує роботу контрольно-ревізійних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади тощо.

Головному контрольно-ревізійному управлінню та його підрозділам на місцях надається право безперешкодного доступу на підконтрольні об'єкти для з'ясування питань, пов'язаних з ревізією або перевіркою; одержувати від посадових і матеріально-відповідальних осіб об'єктів, що ревізуються або перевіряються, письмові пояснення з питань, які виникають у ході ревізій і перевірок, та ін.

За результатами контролю (у випадках, передбачених законодавством, і в разі потреби) контрольно-ревізійна служба накладає на керівників та інших посадових осіб підприємств, установ, організацій адміністративні стягнення, стягує у доход держави кошти, одержані міністерствами, відомствами, державними комітетами, державними фондами, підприємствами, установами і організаціями за незаконними угодами або без інших встановлених законодавством підстав чи з порушенням чинного законодавства, тощо (Закон України від 26 січня 1993 р. «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні»¹).

§ 3. Контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування

Важлива роль у здійсненні контролю в державному управлінні належить *сільським, селищним, міським радам*, які є **органами місцевого самоврядування**, що представляють відповідні *територіальні громади* та здійснюють від їх імені та в їх інтересах за допомогою

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

своїх виконавчих органів функції і повноваження місцевого самоврядування.

Всебічні контрольні повноваження з боку рад та їх виконавчих органів у сфері державного управління зумовлені широким колом делегованих їм державою повноважень і питань, вирішення яких покладено на ці представницькі органи.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи ведуть статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; здійснюють контроль за виконанням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності, за використанням прибутків підприємств і організацій відповідних територіальних громад; контролюють організацію і діяльність підприємств транспорту, зв'язку, побуту; забезпечують належне медичне обслуговування та організацію освітньої роботи, додержання природоохоронного законодавства; видають іншими питаннями громадського та соціально-культурного будівництва.

До того ж ради мають виключну компетенцію щодо встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою територій міст та інших населених пунктів, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, правил щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях, на прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність. Ради можуть створювати тимчасові контрольні комісії з різних питань.

Виконавчі органи рад у разі наявності підстав входять з поданням до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують вимоги та рішення рад, їх виконавчих органів; звертаються до суду про визнання незаконними актів підприємств, установ і організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування; самі (сільські та селищні виконавчі органи) або за допомогою своїх підрозділів розглядають справи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання.

Місцеві державні адміністрації підзвітні відповідним районним і обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і куль-

турного розвитку, районних, обласних бюджетів. Вони також підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих адміністраціям відповідними радами, а також у виконанні рішень з цих питань.

Дійовий контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування є одним з важливих засобів забезпечення ними комплексного економічного і соціального розвитку на підвідомчій їм території.

§ 4. Судовий контроль

Судовий контроль — специфічний вид контролю у сфері державного управління. Особливість цього контролю полягає в тому, що він здійснюється не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих, а лише при розгляді справ (адміністративних, цивільних, кримінальних).

Судовий контроль в управлінні можна класифікувати за двома основними напрямками: за видом суду, який здійснює контроль, та за формою втручання в діяльність підконтрольного органу. В останньому випадку виділяють пряму (безпосередню) і непряму (опосередковану) форми втручання.

В Україні судовий контроль здійснюють Конституційний Суд України, суди загальної компетенції, адміністративні та господарські суди.

Контроль з боку Конституційного Суду визначається особливим статусом Конституційного Суду і предметом його контролю. Конституційний Суд здійснює контроль, який виходить за межі контролю в державному управлінні. До його контрольних повноважень належать: обов'язок приймати рішення і давати висновки в справах про конституційність законів та інших актів Верховної Ради України, актів Президента України, правових актів Верховної Ради АРК; вирішення питань про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених Конституцією. На нього також покладено обов'язок офіційного тлумачення

Конституції та законів України (Закон України від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України»¹).

Судовий контроль з боку судів загальної компетенції здійснюється при розгляді *цивільних справ* за позовами, передусім таких, де однією із сторін є орган державного управління. Суд (суддя) оцінює їх з точки зору відповідності закону, приймає певне рішення по справі, яким може змінити чи скасувати управлінське рішення (акт управління), чим фактично втручається в управлінську сферу діяльності державного органу. Це справи, наприклад, про поновлення на роботі, відшкодування збитків (зобов'язує сторону відшкодувати збитки, встановлює їх розмір) та ін.

При розгляді *кримінальних справ* (найбільш показові з них — про розкрадання майна) суд може застосовувати тільки непряму (опосередковану) форму втручання. Поряд з вирішенням питання про винуватість особи в кримінальному злочині та її відповідальність суд перевіряє законність дій органів управління, посадових осіб та інших громадян. Якщо суд виявить порушення законності, він виносить окрему ухвалу (ст. 340 КПК України). Це форма інформування державних органів, комерційних та інших структур, об'єднань громадян про виявлені порушення закону і умови, що їх породжують. Суд повідомлює про необхідність вжити заходів щодо їх усунення і попередження в майбутньому. Але цим суд не змінює реальний стан справ в органі чи організації, на підприємстві, в установі, куди надіслана його ухвала. 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 і суб'єктах, які беруть участь у справі (юридичні особи). Різною для них є і нормативна база. Господарські суди у своїй діяльності керуються ГПК України та Законом України від 7 лютого 2002 р. «Про судоустрій України»². Значні відмінності має і процедура розгляду справ.

Відповідно до КАС України контроль з боку адміністративних судів спрямовано на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб,

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

² Там само. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.

прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій. Особливість процедури розгляду справ полягає у тому, що спосіб захисту прав фізичних та юридичних осіб тут скоріше цивільноправовий, ніж адміністративний (позасудовий).

Викладене дає можливість дійти висновку, що **судовий контроль в управлінні** — це заснована на законі діяльність судів з перевірки правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб по відношенню порушених прав, а в необхідних випадках — застосуванню до цих суб'єктів правових санкцій.

§ 5. Прокурорський нагляд за законністю і дисципліною в державному управлінні

Конституція України покладає на прокуратуру: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ст. 121).

Закон України «Про прокуратуру» надає прокуратурі також право здійснювати нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами, державними комітетами, відомствами, іншими органами державного і господарського управління та контролю, урядом АРК, місцевими радами та їх виконавчими і розпорядчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами.

При здійсненні нагляду прокурори не можуть втручатися в діяльність піднаглядних їм органів, не наділені безпосереднім правом за-

стосовувати заходи примусового впливу, скасовувати протизаконні акти управління та змінювати їх. Вони також не можуть притягувати винних до правової відповідальності.

Здійснюючи нагляд, прокурори застосовують певні методи і форми. До методів діяльності прокурорів слід віднести їх право: зажадати подання їм документів та відомостей; безперешкодно входити у приміщення; здійснювати на місцях перевірку законів; вимагати від відповідних органів і посадових осіб проведення перевірок і ревізій підпорядкованих об'єктів; вимагати від посадових осіб і громадян письмових чи усних пояснень з приводу порушень закону.

Підставою для цих дій з боку прокурорів є інформація про порушення законності, яку прокурори можуть одержувати в будь-які законні способи: із засобів масової інформації (телебачення, радіо, преса), звернень громадян, громадських об'єднань, оперативним шляхом та ін.

У разі підтвердження інформації прокурор реагує на порушення законності і дисципліни шляхом видання актів прокурорського реагування. У Законі України «Про прокуратуру» названо такі форми прокурорського реагування: протест, письмовий припис, подання та постановова.

Протест на акт, що суперечить закону, приноситься прокурором, його заступником до органу, який його видав, або до органу вищого рангу. У такому ж порядку приноситься протест на незаконні рішення чи дії посадової особи (ст. 21).

У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність із законом, а також про припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права.

Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в той самий строк повідомляється прокурору.

У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися із заявою до суду про визнання акта незаконним. Подання такої заяви, так само, як і протест, зупиняє дію правового акта.

Письмовий припис про усунення порушень закону вноситься прокурором, його заступником органу чи посадовій особі, які допустилися порушень, або вищому в порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення (ст. 22).

Припис вноситься у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо воно не буде негайно усунуте. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору.

Орган чи посадова особа може оскаржити припис вищому прокурору, який зобов'язаний розглянути скаргу протягом десяти днів. Рішення вищого за посадою прокурора є остаточним.

Подання з вимогами усунути порушення закону, причини цих порушень і умови, що їм сприяють, вноситься прокурором, його заступником у державний орган, громадську організацію або посадовій особі, які наділені повноваженням усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду. Не пізніше як у місячний строк має бути вжито відповідних заходів щодо усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, і про наслідки повідомлено прокурору (ст. 23).

Залежно від характеру порушення закону прокурор (його заступник) виносить вмотивовану *постанову* про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення або порушення кримінальної справи щодо винних осіб (ст. 24).

Постанова про порушення дисциплінарного провадження або провадження про адміністративне правопорушення підлягає розгляду уповноваженою посадовою особою або відповідним органом у десятиденний строк після її надходження. Про результати розгляду повідомляється прокурору.

§ 6. Звернення громадян як спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні

Одним із найважливіших заходів щодо забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні є право громадян на звернення до державних органів влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій різних форм власності, громадських об'єднань.

Звернення громадян становлять сукупність активних вольових дій фізичних осіб. Їх особливість полягає в тому, що не всі звернення громадян можна віднести до заходів, які забезпечують законність і дис-

ципліну в державному управлінні. Тільки скарги і заяви про порушення чинного законодавства та недоліки в роботі тих чи інших осіб, державних і недержавних структур ініціюють компетентні органи (повноважних осіб) на проведення контрольно-наглядових дій з метою усунення порушень і недоліків.

Скарга на протизаконні дії або рішення відповідних органів та їх посадових осіб подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права на звернення в суд відповідно до закону, а в разі відсутності такого (вищого) органу або незгоди громадянина з прийнятим по скарзі рішенням — безпосередньо в суд.

Отже, захищаючи свої законні права і свободи, громадяни звертають увагу компетентних органів на порушення законодавства і в такий спосіб захищають існуючі в державі та суспільстві правовідносини. Такий контроль у деяких випадках називають ще й індивідуальним.

■ § 7. Громадський контроль

Серед повноважень деяких громадських угруповань є такі, які мають ознаки контролюючих органів. Наприклад, профспілки відповідно до чинного законодавства контролюють додержання адміністрацією підприємств, установ, організацій законодавства про працю і нормативних актів про охорону праці, житлово-побутове обслуговування працівників та ін. Закон України від 12 травня 1991 р. «Про захист прав споживачів» (у редакції Закону від 1 грудня 2005 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; представляти і захищати інтереси споживачів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування згідно із законодавством; вносити органам виконавчої влади і суб'єктам господарювання пропозиції про заходи щодо підвищення якості продукції, тимчасового зупинення випуску та реалізації продукції, яка не відповідає встановленим вимогам щодо якості, припинення виробництва, вилучення з реалізації продукції, що становить небезпеку для життя, здоров'я та

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 7. – Ст. 84.

майна громадян або завдає шкоди навколишньому природному середовищу, фальсифіковану та дефектну продукцію, а також про коригування цін, встановлених з порушенням законодавства; звертатися з позовом до суду про визнання дій продавця, виробника (підприємства, що виконує їх функції), виконавця протиправними щодо невизначеного кола споживачів і припинення цих дій та ін.

Представники деяких громадських угруповань наділені правом складати протоколи про адміністративні правопорушення. Це члени громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, громадські мисливські, лісові інспектори, інспектори рибоохорони та ін., які мають повноваження здійснювати перевірку додержання законодавства у відповідних сферах діяльності. Окремі з них наділені у деяких випадках правом доставляти правопорушників до міліції чи виконкому сільської (селищної) ради.

Запитання до самоконтролю

1. У чому полягає сутність контролю з боку Верховної Ради України?
2. Які контрольні повноваження Президента України?
3. Визначте сутність контрольних повноважень Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та органів місцевих державних адміністрацій.
4. Окресліть особливість контролю з боку спеціалізованих контролюючих органів.
5. Визначте сутність судового контролю в державному управлінні.
6. Визначте сутність прокурорського нагляду за законністю і дисципліною в державному управлінні.
7. Що таке громадський контроль?

Глава 21

Адміністративно-правові режими

§ 1. Поняття та види адміністративно-правових режимів

Поняття «правовий режим»¹ визначається як порядок регулювання, комплекс правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань.

Кожній галузі права притаманний свій специфічний режим регулювання, яким і зумовлюється юридична особливість певної галузі.

Специфіка адміністративно-правового режиму виявляється в особливому порядку виникнення та 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 — поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що виявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин.

До основних елементів адміністративно-правового режиму належать:

1) метод правового регулювання, який в адміністративному праві ґрунтується на централізованому засобі та імперативному типах регулювання і виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин;

2) особливі адміністративно-правові засоби встановлення та форми виникнення прав і обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав, процедурно-процесуальні форми тощо, до яких слід віднести акти, скарги, службову або функціональну підпорядкованість, контроль

¹ Режим (франц. *regime*, від лат. *regimen* – правління) може застосовуватися в декількох 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.

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 права 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 і свободи або пільги під час здійснення ними певних прав чи свобод, наприклад, пільги для учасників бойових дій. Другі, навпаки, запроваджують особливі права використання громадянами і організаціями своїх прав і свобод або встановлюють заборону на здійснення ними певних прав і свобод, наприклад, ліцензування окремих видів підприємницької діяльності.

За глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій розрізняють звичайні та надзвичайні режими. Перші не змінюють

конституційного статусу громадян і організацій; другі суттєво обмежують їх права і свободи, вводять особливий порядок здійснення окремих видів конституційних прав і свобод.

За часом дії виділяють постійні (паспортний режим) або короткочасні, ситуаційні (надзвичайний стан) режими.

За територією дії розрізняють режими, що діють на всій території України або в окремих її регіонах чи місцях (режим прикордонної зони).

За окремими об'єктами виділяють режими заповідників, вогнепальної зброї, отруйних речовин тощо.

За видами діяльності розрізняють режими оперативно-розшукової діяльності, окремих видів підприємницької діяльності та ін.

Засади правових режимів встановлюють закони України: від 27 лютого 1991 р. «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи»¹, від 16 березня 2000 р. «Про правовий режим надзвичайного стану»², від 4 листопада 1991 р. «Про державний кордон України»³ та ін.

За юридичною природою виділяють правовстановлюючі, які містять первинні «режимні» норми, та правозастосовні акти. Наприклад, на підставі ст. 106 Конституції та Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» Президент України приймає рішення про введення режиму надзвичайного стану, в якому встановлює певні правила, а місцевий орган виконавчої влади (обласна державна адміністрація), керуючись цим актом, уводить комендантську годину.

У створенні та здійсненні адміністративно-правових режимів, крім нормативно-правової підсистеми, важливе значення мають також організаційна і матеріально-технічна. Організаційна підсистема обслуговує діяльність органів виконавчої влади (їх посадових осіб), які повинні забезпечити додержання встановлених заборон і обмежень та 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 і особливостей того чи іншого адміністративно-правового режиму (прикордонні війська, митні органи, тимчасові адміністрації тощо) і комплектуються спеціально підготовленим особ-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 16. – Ст. 198.

² Там само. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

³ Там само. – 1992. – № 2. – Ст. 5.

вим складом, забезпечуються необхідними фінансовими і матеріально-технічними ресурсами.

Усі спеціальні адміністративно-правові режими мають дві взаємопов'язані сторони: змістовну і формальну. Змістовну сторону складають причини 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 і мають встановлюватися тільки законами. В Конституції України закріплено, що виключно законами України визначають правові режими власності, державного кордону, воєнного і 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 і соціальні, політичні та воєнні конфлікти, стихійні лиха, великомасштабні промислові аварії тощо. Екстремальні ситуації загрожують життю і здоров'ю людей, створюють умови для знищення значних матеріальних і духовних цінностей. Усе це може призвести до дестабілізації та руйнування соціальної системи, а тому потребує негайного здійснення 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 і потребують для свого врегулювання іншого нормативного впливу, іншої керуючої підсистеми, ніж ті, що діють у звичайних умовах.

Правові режими, за допомогою яких відбувається така перебудова юридичного інструментарію, можна визначити як надзвичайні. Вони належать до адміністративно-правових режимів.

Надзвичайні режими — це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності 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 та органів місцевого самоврядування, встановлюють заходи, які застосовуються для врегулювання ситуації.

Законодавство України передбачає три основні різновиди надзвичайних режимів: 1) надзвичайний стан; 2) надзвичайна екологічна ситуація; 3) воєнний стан.

Правову основу введення надзвичайних режимів, крім норм Конституції України (статті 92 та 106), становлять закони України від 16 березня 2000 р. «Про правовий режим надзвичайного стану»¹, від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища»², від 13 липня 2000 р. «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»³, від 6 квітня 2000 р. «Про правовий режим воєнного стану»⁴, а також закони, що регулюють діяльність окремих органів державного управління в умовах надзвичайного стану, наприклад, «Про міліцію», «Про Службу безпеки України».

Надзвичайний стан — це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи окремих її місцевостях під час виникнення надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що зумовили чи можуть зумовити людські та матеріальні втрати, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян або під час спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства.

Правові режими надзвичайного стану передбачають надання відповідним органам влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» повноважень, необхідних для відвернення загрози і забезпечення безпеки та здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускають тимчасові, зумовлені загрозою обмеження в здій-

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 2000. — № 23. — Ст. 176.

² Там само. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

³ Там само. — 2000. — № 42. — Ст. 348.

⁴ Там само. — № 28. — Ст. 224.

сненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства.

Надзвичайний стан 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 і здоров'ю багатьох верств населення; 2) викликаний протиправними діями людей: вчинення 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 і свободи; спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства; масовий перехід державного кордону з територій суміжних держав; необхідність відновлення конституційного правопорядку та діяльності органів державної влади.

Перший вид режиму надзвичайного стану вводиться в Україні або окремих її місцевостях Указом Президента України за пропозицією Кабінету Міністрів України із затвердженням Верховною Радою України.

Другий вид режиму надзвичайного стану вводиться Указом Президента України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони

України із затвердженням Верховною Радою України після попереднього звернення Президента України через засоби масової інформації або в інший спосіб до груп осіб, організацій, установ, які є ініціаторами чи учасниками дій, що можуть бути приводом для запровадження надзвичайного стану, крім випадків, коли для врятування населення або недопущення загибелі людей потрібні невідкладні заходи.

Введення надзвичайного стану на території АРК або окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада АРК.

В Указі Президента України про введення надзвичайного стану зазначаються: 1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану; 2) межі території, на якій 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 і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням такого стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень; 5) органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручають здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень; 6) інші питання, що впливають із зазначеного 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 подовжено 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 окремих її місцевостях може бути скасовано Указом Президента України раніше строку, на який його вводили, у разі усунення обставин, що зумовили його введення.

В умовах надзвичайного стану Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні і місцеві органи виконавчої влади, Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК, органи місцевого самоврядування, а також військове командування та його представники, підприємства, установи і організації 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 припинені чи обмежені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів дізнання та слідства.

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 створюватися оперативні штаби з представників Служби безпеки України, МВС України, Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, місцевих органів виконавчої влади та 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 запроваджуватися такі заходи: 1) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування території, де введено надзвичайний стан; 2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; 3) посилення охорони громадського порядку і 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 зазначених, додатково можуть здійснюватися такі заходи, як тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень; встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних і 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 здійснюватися ще й такі: 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 разі необхідності — проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень і житла громадян; обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв і речовин, вироблених на спиртовій основі, та ін.

Громадський порядок, охорона життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану забезпечуються силами і 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 залучатися і військові частини Збройних Сил України та військ прикордонної служби 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 і 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 довкілля, визначених законодавством; виникнення реальної загрози життю і здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи довкіллю внаслідок надмірного забруднення довкілля, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших чинників; негативні зміни, які сталися в довкіллі на значній території і які неможливо усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави, або які суттєво обмежують чи виключають можливість проживання населення і проведення господарської діяльності на відповідній території; значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у довкіллі.

Окрему місцевість України оголошують зоною надзвичайної екологічної ситуації Указом Президента України, затвердженням Верхов-

ною 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 запроваджуються 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 і організації здійснюють повноваження, надані їм Конституцією та законами України, і забезпечують додержання правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації та виконання заходів, передбачених Законом України «Про 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 в установленому законом порядку на добровільній основі залучатися працездатне населення, транспортні засоби громадян за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці, а в разі необхідності за рішенням Президента України — військові частини Збройних Сил України та інших військових формувань. Громадський порядок у зоні надзвичайної екологічної ситуації забезпечується силами і засобами підрозділів МВС України та СБУ відповідно до закону.

Воєнний стан — особливий правовий режим, що вводиться в Україні або окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

Режим воєнного стану передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, органам місцевого само-

врядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

В Указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються: 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 і здійснення заходів правового режиму воєнного стану; 4) вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку із 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 і 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 проведенням 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 і слідства. Верховна Рада України працює в сесійному режимі.

У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладаються 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 такі заходи: запровадження трудової повинності для працездатного населення, не залученого до роботи в оборонній сфері та сфері її життєзабезпечення і не заброньованого за підприємствами, установами і 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 накладаються 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 загальновищаних принципів міжнародного порядку у сфері інформації, наша держава вживає заходів щодо засекречування і охорони певної інформації у сфері оборони, економіки, науки та техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку з метою захисту життєво важливих інтересів України. Така інформація визнається у порядку, встановленому Законом України «Про державну таємницю» (в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про державну таємницю”»¹), **державною таємницею**. 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 застосовуються такі: встановлення єдиних вимог щодо виготовлення, користування, збереження, передавання, транспортування та обігу носіїв інформації, що становить державну таємницю; ліцензування підприємств, установ і організацій, які здійснюють діяльність, пов'язану з державними таємницями; спеціальний

¹ Офіц. вісн. України. – 1999. – № 42. – Ст. 2075.

порядок доступу громадян до державної таємниці; спеціальний порядок здійснення судових, наглядових, контрольно-ревізійних та інших функцій органів державної влади стосовно підприємств, установ і організацій, діяльність яких пов'язана з державними таємницями; відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю тощо.

З метою технічного захисту інформації підприємства, установи і організації, які здійснюють діяльність, пов'язану з державними таємницями, зобов'язані використовувати захищені засоби оброблення, передавання, збереження інформації та технічні пристрої її захисту, сертифіковані на відповідність цих засобів і пристроїв нормативам технічної захищеності, вживати криптографічних заходів щодо охорони такої інформації. Оперативні заходи охорони державної таємниці застосовують у 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 у сфері забезпечення охорони державної таємниці є Служба безпеки України.

Запитання до самоконтролю

1. Назвіть основні елементи адміністративного режиму.
2. Наведіть класифікацію адміністративно-правових режимів.
3. Яка процедура введення надзвичайного стану?
4. Назвіть підстави оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації і введення воєнного стану.

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ VII

Управління економікою

Глава 22

Правові засади управління економікою

§ 1. Правове регулювання управління економікою

Зміни, що відбулися останнім часом в економічній сфері, тісно пов'язані з оновленням законодавства, визнанням закону головним актом у правовому регулюванні, трансформацією економічних функцій держави, системи і повноважень органів виконавчої влади всіх рівнів. Однак реформа правового регулювання у цій сфері діяльності здійснюється повільно, в окремих випадках неузгоджено. Недостатньо ефективною є і реалізація прийнятих нормативно-правових актів.

У цілому адміністративно-правове регулювання ринкової економіки здійснюється у декількох напрямках. З одного боку, воно включає розроблення та реалізацію системи заходів програмного керівництва, прогнозування, державну підтримку економічного і науково-технічного потенціалів, а з другого — створення правової та економічної основ 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 напрямку, урівнявши всіх суб'єктів права власності перед законом. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки.

Основною правовою формою реалізації державної політики в різних сферах економіки є затверджені Верховною Радою України загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Головною тенденцією розвитку законодавства у сфері економіки стає комплексний характер регулювання суспільних відносин.

Програми мають за мету створення господарсько-управлінського механізму, який відповідає ринковій економіці: гнучких організаційних структур управління і господарювання, підприємництва, демонополізації, 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 — Програму розвитку інвестиційної діяльності на 2002–2010 роки від 28 грудня 2001 р.¹, Державну цільову економічну програму розвитку економіки в Україні від 1 червня 2009 р.² та ін.

Крім того, ЦК України, ГК України, закони України «Про підприємство в Україні»³, «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон»⁴, «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»⁵ та інші також передбачають збереження регулятивної ролі держави в галузях суспільного виробництва, розвиток і посилення контрольно-наглядових функцій держави. Важливим є й розроблення публічно-правових норм для надійного захисту прав громадян, господарюючих суб'єктів. Прикладом цього можуть слугувати накази Мінекономіки України від 26 грудня 2003 р. «Про затвердження порядку взаємодії Державної митної служби та Міністерства економіки України з питань застосування спеціальних санкцій»⁶, від 27 січня 2007 р. «Про затвер-

¹ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.

² Там само. – 2009. – № 11. – Ст. 1007.

³ Там само. – 2006. – № 4. – Ст. 142.

⁴ Там само. – 2009. – № 5. – Ст. 120.

⁵ Там само. – 2008. – № 7. – Ст. 176.

⁶ Там само. – 2003. – № 12. – Ст. 557.

дження Положення про порядок роботи в Міністерстві економіки України з матеріалами, що подані суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності на отримання документів дозвільного характеру»¹ та ін.

Важливими у системі правових приписів, що регулюють економічні відносини, є акти Президента України. Вони певною мірою заповнюють правовий вакуум у цій сфері діяльності, сприяють ринковим перетворенням, проведенню економічної реформи. Прикладом цьому можуть слугувати укази Президента України від 10 квітня 2006 р. «Про деякі заходи щодо поліпшення стану сектору економіки»², від 12 травня 2009 р. «Про заходи щодо забезпечення подання інформації з питань соціально-економічної ситуації в Україні»³. Актами Президента України затверджуються положення про спеціально уповноважені органи в галузі економіки та вирішуються інші важливі питання у цій сфері, наприклад, Указ Президента України від 28 листопада 2000 р. «Про Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України»⁴.

Проблеми розвитку економіки перебувають у центрі уваги Кабінету Міністрів України. Свідченням цього є нормативно-правові акти Кабінету Міністрів з економічних питань, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2008 р. «Про програму наукового дослідження у сфері демонополізації економіки і розвитку конкуренції в Україні»⁵ та ін.

Питання здійснення економічної діяльності знаходяться в полі зору міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що тією чи іншою мірою мають відношення до сфери управління економікою, місцевих державних адміністрацій. Вони також вирішуються на рівні державних підприємств, їх асоціацій (об'єднань, комплексів).

Органи місцевого самоврядування теж здійснюють відповідні функції у сфері управління економікою. Вони управляють майном, що є у 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.

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 1. – Ст. 54.

² Там само. – 2006. – № 4. – Ст. 145.

³ Там само. – 2009. – № 5. – Ст. 121.

⁴ Там само. – 2000. – № 11. – Ст. 423.

⁵ Там само. – 2008. – № 6. – Ст. 1499.

§ 2. Завдання, функції та методи державного управління економікою

Основною метою державного управління економікою є виконання завдань, які сприяють організації ринку та ринково-конкурентних відносин, досягнення економічних, політичних, соціальних і фіскальних цілей, спрямованих на підтримання і забезпечення ринкових відносин у державі, розподіл ресурсів з метою впливу на господарську структуру і структуру національного продукту.

До завдань державного управління економікою України в умовах її переходу до ринкових відносин належать: здійснення податкової політики; активізація виробництва промислових товарів народного споживання за допомогою економічних важелів; забезпечення раціонального природокористування; соціальний захист населення; збалансованість усіх галузей господарського комплексу; забезпечення високого рівня зайнятості населення; стимулювання розвитку енергетичної промисловості; захист економічних інтересів української економіки; підтримка цивілізованої конкуренції та ін.

Функції державного управління економікою — це та роль, яку виконує державний апарат для того, щоб організувати суспільну життєдіяльність, вплинути на неї для досягнення поставлених цілей. Через функції державного управління розкривається його сутність.

Функції державного управління економікою визначаються залежно від напрямків економічного розвитку держави. Існують такі функції державного управління економікою:

– законодавча функція. Пов'язана з розробленням системи законів щодо економічних питань. Вона є правовою основою ринкової економіки, а отже, гарантом рівних прав і можливостей для підприємств усіх форм власності та господарювання. Розробляючи і реалізуючи таке законодавство, держава захищає конкуренцію як основну умову і регулятор ринкової економіки. Економічне законодавство виконує роль арбітра у сфері адміністративно-правових відносин, дає змогу виявляти незаконну діяльність та вживає відповідних заходів до порушників;

– стабілізуюча функція. Передбачає підтримання високого рівня зайнятості, цінової рівноваги, стимулювання економічного зростання підприємств. Для цього держава визначає цілі, напрямки і пріоритети економічного розвитку, виділяє відповідні ресурси для їх реалізації,

забезпечує зайнятість і стабільний рівень цін, здійснює відповідну кредитно-грошову політику, спрямовану на подолання інфляції і безробіття. Визначені державою основні цілі та пріоритети становлять основу економічних планів, програм;

– розподільча функція. Передбачає, що держава здійснює справедливий розподіл доходів та ефективніше розміщення ресурсів у ринковій економіці. Для реалізації цієї функції вона перерозподіляє частину доходів заможних верств населення на користь малозабезпечених і непрацевдатних;

– функція дослідження економіки. Полягає в оцінюванні економіки з метою виявлення фактичного стану економічної системи. Ця функція здійснюється шляхом систематичного моніторингу і безпосереднього дослідження економічних процесів на підприємствах з урахуванням дій чинників ринкового регулювання. До таких чинників належать: рентабельність, співвідношення попиту і пропозицій, капітальні вклади, кількість безробітних, працівників та ін.;

– функція прогнозування. До неї належить передбачення тенденцій розвитку економіки, яка ґрунтується на всебічному аналізі соціально-економічних (у тому числі світових) тенденцій;

– функція планування економіки. Її метою є визначення, обґрунтування і прийняття рішень з вибору пріоритетних напрямків позитивних змін динаміки економіки шляхом здійснення заходів антикризового регулювання для забезпечення курсу економічного росту. Пріоритетне значення належить таким напрямкам, як приватизація, розвиток інформаційних, інноваційних та інших інфраструктур. Функція регулювання складається з організації процесів економічного регулювання, тобто це практична діяльність з розроблення та поліпшення економічних механізмів. Економічні механізми виражають економічну технологію, тобто послідовність операцій, впливів на процеси в економіці;

– функція реалізації проектних рішень. Сутність цієї функції полягає в розробленні і затвердженні програм введення нових господарських механізмів і коригування існуючих. Такі рішення з необхідним інформаційним, методичним, програмним забезпеченням після відповідного затвердження вводяться в дію. Ця функція є підставою для контролю за процесом реалізації рішень і відповідної корекції іншої важливої функції — функції аналізу й оцінювання економіки.

Важливе значення в економіці мають методи. Під методами державного управління економікою в Україні треба розуміти засоби, спо-

соби, прийоми впливу держави в особі законодавчого органу і органів виконавчої влади на сферу виробництва, торгівлі, підприємництва тощо з метою створення або забезпечення умов їх діяльності відповідно до національної економічної політики.

Методи управління економікою слід класифікувати за характером впливу на адміністративні та економічні.

Адміністративні методи — це способи впливу спеціально уповноважених органів на діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб шляхом прямого окреслення їх прав та обов'язків через систему наказів, які спираються на владні повноваження та суб'єктів управління. Методи економічного впливу передбачають використання засобів держави (державних фінансів), створення економічних умов, стимулів та ін. Об'єкту управління не надають накази, як і що він повинен робити. Крім того, методи впливу також можна поділити на методи прямого і непрямого (опосередкованого) впливу держави на економіку.

Методи прямого впливу на економіку застосовуються державою до об'єктів державної власності. Як правило, це ті галузі, які мають низьку рентабельність, не цікавлять приватних підприємців або вимагають великих витрат коштів, не приносять швидкого або значного прибутку, тобто соціальна сфера (оборона, наука, освіта, медицина, атомна енергетика та ін.). Серед методів прямого державного впливу треба назвати такі: державні замовлення і контракти на поставку продукції; визначення завдань розвитку економіки, їх відображення в планах, державних програмах; ліцензування операцій по експорту й імпорту товарів та ін.

Методи непрямого впливу на економіку полягають у застосуванні опосередкованого впливу на об'єкти державного керівництва через створення керівними суб'єктами механізмів стимулювання та зацікавленості. Прикладами методів непрямого впливу є: пільгове кредитування, зменшення податкових зборів, інвестування будь-якої діяльності, заохочення державних службовців тощо.

Прямі методи державного управління не передбачають створення додаткового матеріального стимулювання, не загрожують фінансовими збитками і спираються на підтримку держави. Методи непрямого впливу, навпаки, використовують такі важелі, за допомогою яких держава впливає на майнові інтереси суб'єктів господарювання. Це важелі податкової, кредитної, зовнішньополітичної, валютної, амортизаційної політики.

§ 3. Організація державного управління у сфері економіки

Одним з головних напрямків державного управління економікою залишається вдосконалення системи органів виконавчої влади у цій сфері, їх правового статусу на всіх рівнях. Процес формування системи цих органів і законодавства відбувається під впливом розмежування предметів відання між центром і місцями, підприємствами, установами, організаціями, підвищення ефективності управління в галузях економіки.

Органи виконавчої влади здійснюють організуючу, цілеспрямовану діяльність щодо забезпечення пропорційного розвитку економіки України.

Верховна Рада України в межах своїх повноважень, встановлених ст. 85 Конституції України, здійснює законодавче регулювання і контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері економіки. Крім того, до її повноважень належать: прийняття законів (зокрема, у сфері економіки); затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; затвердження загальнодержавних програм економічного розвитку; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України та ін.

Президент України відповідно до ст. 106 Конституції України визначає основні напрямки зовнішньої і внутрішньої, у тому числі економічної, політики, впливає на розстановку кадрів і утворення управлінських структур у цій сфері, забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України щодо внутрішнього і зовнішнього становища України; представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України та ін.

У системі органів управління економікою найвищим є *Кабінет Міністрів України*. Його правовий статус у системі органів виконавчої влади визначено Конституцією України (статті 113–117) та Законом України від 16 травня 2008 р. «Про Кабінет Міністрів України»¹. Відповідно до них Кабінет Міністрів України: забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони довкілля, екологічної безпеки і природокористування; розроблює і здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку України та ін.

Серед міністерств, які істотно впливають на державне управління економікою є Міністерство економіки України та Міністерство промислової політики України.

Міністерство економіки України. Цей орган виконавчої влади є вузловою ланкою управління економікою і виступає координуючим центром щодо діяльності всіх інших управлінських структур цієї сфери та вжиття заходів, спрямованих на реалізацію економічної політики держави. Його основними завданнями є: участь у формуванні державної політики економічного та соціального розвитку України, розроблення механізмів її реалізації, прогнозів економічного і соціального розвитку на середньотакотні та короткостроковий періоди і відповідних програмних документів; створення сприятливих економічних умов для функціонування суб'єктів господарювання всіх форм власності, розвитку ринкових відносин, конкурентного середовища; участь у реалізації антимонопольної політики та ін. Рішення Міністерства з питань реалізації економічної волі, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для органів виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій. Міністерство за необхідності видає спільно з іншими центральними органами виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями спільні акти (Указ Президента України від 23 жовтня 2000 р. «Про Міністерство економіки України»²).

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2008 – № 25. – Ст. 241.

² Офіц. вісн. України. – 2000. – № 43. – Ст. 1826.

Серед основних завдань *Міністерства промислової політики України* у контексті державного керівництва економікою необхідно вирізнити: підготування пропозицій щодо формування державної промислової політики, а також розроблення механізмів її реалізації; розроблення пропозицій щодо вдосконалення механізму державного регулювання функціонування промислового сектору економіки; розроблення та реалізацію державних програм розвитку промисловості України; визначення напрямків розвитку науково-технічного потенціалу промислового сектору економіки; розроблення прогнозів виробничо-технічного та фінансово-економічного розвитку промислового виробництва; створення сприятливих умов для розбудови високорозвинутого промислового сектору економіки; участь у формуванні та реалізації державної регіональної промислової політики; забезпечення реалізації державної інноваційної політики у сфері промисловості (постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. «Про затвердження Положення про Міністерство промислової політики України»¹).

На рівні областей та районів, а також міст Києва та Севастополя та районів міст Києва і Севастополя адміністративно-правове регулювання здійснюється *місцевими державними адміністраціями*.

Основні повноваження обласних, Київської і Севастопольської державних адміністрацій полягає в тому, що адміністрація: розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку відповідної території та подає їх на схвалення відповідній раді, організує їх виконання; забезпечує ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів; забезпечує здійснення відповідно до законодавства контролю за станом фінансової дисципліни, обліку та звітності на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності та ін.

У структурі обласних, міських Київської та Севастопольської державних адміністрацій згідно з Типовим положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р., діє *Головне управління економіки обласної, Київської міської державної адміністрації та управління економіки Севастопольської міської державної адміністрації*².

Головне управління відповідно до покладених на нього завдань: аналізує стан і тенденції економічного і соціального розвитку області

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 11. – Ст. 1589.

² Там само. – 2001. – № 12. – Ст. 1019.

(міста), бере участь у визначенні його пріоритетів, проведенні структурних змін, а також формуванні напрямків інвестиційної політики та готує головні відповідні місцевої держадміністрації і Міністерству економіки України пропозиції, спрямовані на забезпечення економічної безпеки держави, сталого розвитку і детінізації економіки; виконує роботи з прогнозування та підготовки програм економічного і соціального розвитку: розробляє прогнози економічного і соціального розвитку на середньостроковий період та програми економічного і соціального розвитку на короткостроковий період області (міста); бере участь у розробленні проектів прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий період; розробляє і подає Міністерству економіки України, іншим центральним органам виконавчої влади пропозиції щодо проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період, забезпечує виконання завдань, визначених цією Програмою, на відповідній території; забезпечує стратегічне планування, програмування та прогнозування економічного і соціального розвитку області (міста); розробляє у межах проекту Програми діяльності своєї компетенції пропозиції до Кабінету Міністрів України, заходи щодо її реалізації, здійснює контроль за їх виконанням та ін.

У структурі районної, районної у містах Києві та Севастополі держадміністрацій відповідно до Типового положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р., діє *Управління економіки районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації*. Воно має такі повноваження: реалізує державну політику економічного і соціального розвитку України; реалізує державну регуляторну політику і державну політику у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму; формує і проводить державну регіональну політику; забезпечує в межах своїх повноважень захист економічних прав і законних інтересів України, вітчизняних та іноземних суб'єктів господарювання; забезпечує реалізацію державної політики у сфері розвитку торгівлі та послуг та ін.

Адміністрація державного підприємства, організації, що діють у сфері економіки, здійснюють управління відповідно до законів, статутів (положень). Виконуючи економічні функції з метою задоволення матеріальних і духовних потреб громадян, суспільства, держави, вона має такі повноваження: веде оперативний і бухгалтерський обліки результатів своєї діяльності; здійснює статистичну, податкову звітність;

на добровільній договірній основі бере участь у роботі з комплексного економічного і соціального розвитку території, що проводиться державними органами або органами місцевого самоврядування; здійснює природоохоронні заходи, спрямовані на зменшення і компенсацію негативного впливу їх діяльності на природне середовище, здоров'я, власність людей; здійснює зовнішньоекономічну діяльність; самостійно організовує виробництво продукції (робіт, послуг) і реалізацію її за цінами (тарифами), що визначаються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; застосовує процедури закупівель, визначені Законом України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти»; здійснює контроль за використанням та збереженням належного підприємству майна і має право розпоряджатися ним у межах своїх повноважень; одержує кредити для виконання статутних завдань та ін.¹

§ 4. Зміст державного управління у сфері економіки

Економічні відносини регулюються нормами майже всіх галузей права — цивільного, фінансового, господарського, екологічного, однак саме норми адміністративного права регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації органами виконавчої влади управлінських повноважень у сфері економіки.

Сучасний розвиток України як незалежної, демократичної, соціальної, правової держави характеризується оновленням відносин у сфері економіки. Це пов'язано зі змінами форм власності, демонополізацією, розвитком ринкових відносин, побудованих на принципах добросовісної конкуренції. Ефективна національна економіка, яка є гарантією незалежності, вимагає поступового, обґрунтованого переходу від державного управління економікою до державного керівництва в цій сфері, подальшого розвитку законодавства з питань економіки.

За нових умов держава вже не одноособово управляє економікою України, а лише бере участь у цьому процесі як один із суб'єктів, що впливає на економіку. Таким чином, вона є важливим, але не єдиним суб'єктом, що впливає на економічну складову та визначає її подальший розвиток. Тому мета сучасного адміністративного права — визначити завдання, функції, методи державного керівництва економікою.

¹ Господарський кодекс України. – Х., 2009. – С. 52.

Високоцентралізоване державне управління економікою було притаманне СРСР, економіка якого ґрунтувалася на державній власності на засоби виробництва. Така централізація стала запорукою створення складних за структурою загальносоюзних і республіканських систем управління економікою з дублюванням управлінських функцій ланками системи як у горизонтальній, так і у вертикальній площині. Державне управління економікою передбачає пряме втручання органів виконавчої влади в діяльність господарюючих суб'єктів, безпосереднє управління шляхом здійснення оперативно-розпорядчих дій. Держава бере на себе функції прогнозування, організації господарської діяльності суб'єктів економіки.

Як уже зазначалося, в сучасній Україні сталися зміни в системі господарювання економічної сфері, змінилися форми власності, відбувся розвиток підприємницької, зовнішньоекономічної діяльності, виникли можливості для здійснення приватизації значної частини державного майна, з'явилися конкуренція, економічна інфраструктура, вільний товарообіг, значна інформатизація економічної діяльності. Вводяться нові адміністративні регулятори — ліцензування, квотування, здійснюється структурна перебудова господарства. Ці зміни вимагають поступового переходу від державного управління економікою до державного керівництва нею.

Державним управлінням економікою називають адміністративно-правове регулювання в галузі економічних відносин, яке здійснюється на підставі законодавства шляхом прямого впливу на господарську діяльність суб'єктів економічних відносин, видання управлінських актів (правил, інструкцій, стандартів), яких мають додержуватися всі учасники суспільних економічних відносин, створення і забезпечення ефективного функціонування фінансової і податкової систем, тарифного і позатарифного регулювання товарообігу, обмеження монополізму, — з метою забезпечення стабільного функціонування і послідовного розвитку тієї чи іншої галузі економіки в напрямку розширення промислової могутності, впровадження нових технологій і інформатизації промислового процесу, створення гарантій здійснення соціально-економічних прав громадян (наприклад, збільшення кількості робочих місць і забезпечення належних умов праці). Держава здійснює управління, але теж має державно-владний характер.

Управління з боку держави застосовується для забезпечення безпеки громадян щодо можливих небезпечних наслідків господарської

діяльності, захисту прав громадян від неправомірних дій недержавних підприємств, установ, організацій, стабільності економічних процесів, формування матеріального державного резерву.

Держава створює умови для вільного використання своїх можливостей і майна фізичними і юридичними особами в економічній, підприємницькій та будь-якій іншій законній діяльності. Ця діяльність має межі своєї реалізації, визначені необхідністю забезпечення прав інших суб'єктів права. Перевага надається публічним інтересам, які забезпечують цілісність, стабільність, економічний розвиток підприємств, установ, організацій усіх форм власності та держави в цілому.

Зміст державного управління у сфері економіки полягає в: удосконаленні взаємодії центральних органів виконавчої влади і органів державної виконавчої влади на місцях, органів місцевого самоврядування, організацій і 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 з координації і регулювання у відповідних галузях і сферах управління; підготовці фахівців для галузей народного господарства, недержавних структур, їх перепідготовці та перекваліфікації та ін.

На сучасному етапі формування ринкової економіки в Україні можна виділити два головні напрямки державної економічної політики: 1) формування нової системи відносин власності (на цьому етапі держава створює умови для приватизації державного майна); 2) розвиток малого та середнього підприємництва (фермерських господарств). Це тривалий процес, який вимагає державної підтримки підприємств, застосування та надання державою пільгових кредитів, звільнення підприємств від податків та ін. Держава сприяє формуванню фінансового ринку, інститутів регулювання ринку праці, зайнятості населення та ін.

§ 5. Державний контроль у сфері економіки

Державний контроль у сфері економіки — сукупність дій щодо спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: одержання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому, застосування заходів щодо попередження правопорушень у сфері економіки, надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни, встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм, вжиття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб. Система державного контролю у сфері економіки складається з: контролю законодавчого органу (Верховна Рада України); контролю органів виконавчої влади загальної компетенції (Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та ін.); контролю спеціалізованих органів виконавчої влади (Міністерство економіки України, Державне казначейство України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України, Державна контрольно-ревізійна служба в Україні, Державна податкова адміністрація України та ін.).

Сутність контролю спеціалізованих органів виконавчої влади полягає в специфічному предметі контролю, а також у відсутності відомчої зацікавленості в його результатах, у тому, що він здійснюється висококваліфікованими фахівцями своєї справи, які добре обізнані зі слабкими сторонами підконтрольних їм структур.

Основними напрямками контролю спеціалізованих органів виконавчої влади ними є контроль за додержанням загальнообов'язкових правил у сфері економіки, господарського становища підприємств, зокрема тих, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави і є монополістами на загальнодержавному ринку товарів та послуг, формуванням цін та ціноутворення; додержання умов реалізації програм та проектів міжнародної технічної допомоги, одержання кредитів, грантів, іноземних інвестицій; аналіз стану економічної конкуренції на ринку; державного оборонного замовлення; норм і стандартів у сфері надання транспортних послуг, організації транспортних перевезень пасажирів, вантажів, багажу; додержання власниками суден правил та норм, пов'язаних із забезпеченням їх безпечної експлуатації;

використання паливно-енергетичних ресурсів; розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, ефективності експортно-імпортних операцій, додержання суб'єктами господарювання зобов'язань, що випливають із зовнішньоекономічних договорів; сплати суб'єктами господарських відносин податків, зборів та інших обов'язкових платежів; надходження і витрачання коштів, матеріальних цінностей, їх збереження, стану і достовірність обліку та звітності; охорони довкілля; використання та охорони земель; якості продукції, товарів, послуг; додержання законодавства у сфері регулювання виробництва та ін.

Так, *Контрольно-ревізійна служба України* проводить ревізії та перевірки в міністерствах, відомствах, інших органах державної виконавчої влади, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, що одержують кошти з бюджету та державних валютних фондів; здійснює контроль за усуненням недоліків і порушень, виявлених попередніми ревізіями та перевітками та ін.¹

Головному контрольно-ревізійному управлінню та його підрозділам на місцях надається право безперешкодного доступу на підконтрольні об'єкти для з'ясування питань, пов'язаних з ревізією або перевіркою; припиняти на розрахункових та інших рахунках у банках, інших фінансово-кредитних установах операції у випадках, коли керівництво об'єкта, на якому необхідно провести ревізію або перевірку, перешкоджає працівнику державної контрольно-ревізійної служби виконувати свої обов'язки; одержувати від посадових і матеріально-відповідальних осіб об'єктів, що ревізуються або перевіряються, письмові пояснення з питань, які виникають у ході ревізій перевірок, та ін.

Згідно з положенням про *Державну митну службу України* її основними контрольними повноваженнями є: забезпечення реалізації державної політики у сфері митної справи; захист економічних інтересів України; контроль за додержанням законодавства України про митну справу; використання засобів митно-тарифного та позатарифного регулювання при переміщенні через митний кордон України товарів та інших предметів; удосконалення митного контролю, митного оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України; здійснення разом з Національним банком України комплексного контролю за валютними операціями; здійснення разом

¹ Про контрольно-ревізійну службу в Україні [Текст] : Закон України від 26 січ. 1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

з іншими уповноваженими центральними органами виконавчої влади заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку; боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил; розвиток міжнародного співробітництва у сфері митної справи (Указ Президента України від 24 серпня 2000 р. «Питання Державної митної служби України»).

Державна служба експортного контролю України має такі контрольні повноваження: бере участь у розробленні проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, пов'язаних із регулюванням діяльності у сфері державного експортного контролю; здійснює в межах своєї компетенції заходи щодо розвитку співробітництва з відповідними органами іноземних держав та організаціями міжнародних режимів експортного контролю (Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. «Питання Державної служби експортного контролю України»).

Державна податкова служба в Україні призначена для виконання діяльності щодо реалізації державної політики у сфері здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів податків, зборів та інших платежів та неподаткових доходів і внесків до державних цільових фондів, встановлених законодавством України, а також внесення пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства і прийняття нормативно-правових актів та рекомендацій з питань оподаткування, ведення Державного реєстру фізичних осіб — платників податків та Єдиного банку даних платників податків — юридичних осіб, роз'яснення податкового законодавства. Все це є завданнями органів державної податкової служби¹.

Державна інспекція України з контролю за цінами відповідно до покладених на неї завдань та наданих їй повноважень, закріплених у Положенні про Державну інспекцію з контролю за цінами², здійснює державний контроль за додержанням встановленого порядку затвердження та застосування цін і тарифів у міністерствах і відомствах, державних та інших форм власності підприємствах, організаціях і установах; перевіряє обґрунтованість цін і тарифів, затверджених міністерствами і відомствами України, об'єднаннями, підприємствами та ор-

¹ Про Державну податкову службу в Україні [Текст] : Закон України від 4 груд. 1990 р. (у ред. Закону від 24 груд. 1993 р. з подальшими змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 15. – Ст. 84.

² Офіц. вісн. України. – 2000. – № 50. – Ст. 2162.

ганізаціями в межах їх компетенції незалежно від форм власності та господарювання, 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.

З цією метою Державна інспекція України з контролю за цінами має право проводити у будь-яких суб'єктах підприємництва, розташованих на території України, перевірки бухгалтерських документів, книг, звітів, калькуляцій та ін.

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва діє відповідно до Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2007 р. З метою виконання покладених на нього завдань і функцій Комітет має право: залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції; представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладення міжнародних договорів України; одержувати в установленому законодавством порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів АРК, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань; скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції; засновувати друковані видання для висвітлення в них питань єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва, ліцензування підприємницької діяльності, державної реєстрації підприємництва. Комітет у межах своїх повноважень, на основі та на виконання актів законодавства видає накази та приймає рішення, організовує і контролює їх виконання¹.

Запитання до самоконтролю

1. Назвіть основні напрямки державного управління економікою.
2. Назвіть та проаналізуйте нормативно-правові акти у сфері державного управління економікою.

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 32. – Ст. 1296.

3. Наведіть визначення та проаналізуйте завдання, функції, методи державного управління економікою.
4. Яка система органів державного управління у сфері економіки?
5. Проаналізуйте повноваження у сфері державного управління економікою Міністерства економіки України, місцевих державних адміністрацій та інших органів.
6. Дайте визначення державного управління у сфері економіки та розкрийте його сутність.

Глава 23

Управління промисловістю

§ 1. Організаційно-правові засади управління промисловістю

Промисловість — провідна галузь господарського комплексу держави, яка має за мету добування та перероблення природних багатств. Від стану та розвитку промисловості залежать стан і розвиток інших галузей господарства, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва, а отже, й рівень життя громадян, розвитку суспільства, держави в цілому.

Промисловість підрозділяють на важку (виробництво засобів виробництва) та легку (виробництво предметів споживання), а також на нафтову, вугледобувну, текстильну, харчову та інші види (залежно від кінцевого продукту), які становлять підгалузі промисловості. У свою чергу, підгалузі промисловості поділяються на ще більш дрібні — так звані субгалузі промисловості. Наприклад, підгалузь текстильної промисловості поєднує текстильні, швейні та інші підприємства; підгалузь гірничої промисловості — гірничодобувні, гірничо-збагачувальні, гірничо-металургійні та інші підприємства тощо.

Як об'єкт управління промисловість є досить складною системою, що поєднує різні підгалузі. Галузева організація промисловості визначає наперед складну структуру органів державного управління в цій галузі, їх різноманітні повноваження.

Правові засади організації та управління промисловістю в Україні відображено в Конституції, законах України, таких як «Про електроенергетику»¹, «Про нафту і газ»², «Про охорону прав на промислові

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.

² Там само. – 2001. – № 50. – Ст. 262.

зразки»¹ та ін., актах Президента України², Кабінету Міністрів України³, відомчих актах⁴.

Управління промисловістю здійснюється за галузевим принципом з урахуванням територіального та міжгалузевого управління. Воно має за мету: координацію та подальший розвиток виробничих сил суспільства і держави; зростання ефективності праці; зниження собівартості продукції; підвищення її якості та конкурентоспроможності на світовому ринку; захист та наповнення внутрішнього ринку вітчизняними товарами, послугами та ін.

Поряд з промисловими підприємствами державного сектору в нових економічних умовах подальшого розвитку набувають промислові підприємства недержавних форм власності: акціонерні, приватні, спільні (в тому числі з міжнародним капіталом) та ін. Державне управління ними має свої, досить істотні відмінності від управління промисловими підприємствами загальнодержавної та комунальної власності і зводиться в основному до впливу на них економічними заходами (податковою, митною, фінансовою політикою та ін.) та контролю за їх діяльністю.

■ § 2. Система органів управління промисловістю

Система органів управління промисловістю складається із: промислових міністерств; інших центральних органів державної виконав-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 7. – Ст. 34.

² Напр.: Про заходи вдосконалення державного управління вугільної промисловості [Текст] : указ Президента України від 25 лип. 2006 р. // Офіц. вісн. України. – 1996. – № 27–28. – С. 2; Концепція державної промислової політики [Текст] : схвал. Указом Президента України від 12 лют. 2003 р. // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 7. – Ст. 278.

³ Про впорядкування торгівлі на ринку окремих видів нафтопродуктів [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовт. 1997 р. // Бизнес. – 1997. – № 46. – С. 9; Концепція державної промислової політики; Концепція розвитку вугільної промисловості / схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 лип. 2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 27. – Ст. 1578.

⁴ Напр.: Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з заготівлі, переробки, металургійної переробки металобрухту кольорових і чорних металів [Текст] : затв. наказом Держ. ком. України з питань регуляторної політики та підприємництва, від 23 жовт. 2007 р. // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 86. – Ст. 3182; Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель [Текст] : затв. наказом Мінекономіки України № 108 від 4 квіт. 2008 р. // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 32. – Ст. 1065 та ін.

чої влади, які мають свої промислові об'єкти; управлінь промисловості місцевих державних адміністрацій; місцевих рад та їх виконавчих комітетів (з питань, делегованих їм державою); адміністрацій промислових об'єднань та промислових підприємств.

Встановлення засад управління промисловістю в Україні належить до компетенції *Верховної Ради України*, яка визначає державну політику, здійснює законодавче регулювання відносин, що виникають у цій сфері (галузі).

Загальне управління промисловістю в Україні, здійснення державної політики в цьому напрямку покладено на *Кабінет Міністрів України*, який управляє об'єктами державної власності, спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади та ін.

Близькі за обсягом та напрямком діяльності повноваження з управління промисловістю має *Рада міністрів АПК* у межах автономії.

Центральне місце серед органів управління промисловістю належить Міністерству промислової політики України, промисловим міністерствам та іншим центральним органам державної виконавчої влади, на які покладено завдання щодо безпосередньої практичної реалізації державної політики у відповідних галузях. До промислових центральних органів виконавчої влади належать Міністерство палива та енергетики України, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва та ін. Вони управляють промисловими підприємствами (або регулюють їх діяльність), які входять до відповідної галузі. Слід зазначити, що поділ міністерств та державних комітетів на суто промислові та інші є досить умовним, оскільки промислові підприємства мають і деякі інші міністерства та державні комітети, а також недержавні (громадські та ін.) утворення. Це Міністерство економіки України, Міністерство транспорту та зв'язку України, різні товариства, об'єднання (профспілкові, релігійні) тощо.

Згідно із Загальним положенням про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади ці органи беруть участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками; розробляють та застосовують механізм реалізації такої політики; забезпечують всебічний розвиток підпорядкованої їм підгалузі; підвищують ефективність виробництва та якість продукції на підпорядкованих їм підприємствах; здійснюють у межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підпри-

емств, 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.

До системи органів управління промисловістю входять також *органи міністерств, державних комітетів та відомств на місцях, відповідні управління місцевих (обласних та районних, міських, міст Києва та Севастополя) державних адміністрацій* (наприклад, управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку, управління агропромислового комплексу та ін.), які діють на підставі відповідних положень про них, і *адміністрації державних промислових об'єднань, промислових підприємств*. Це говорить про те, що управління галузями та підгалузями промисловості організується, як правило, за триланковою системою: міністерство — обласне управління — підприємство. У деяких випадках (при управлінні великими промисловими утвореннями — об'єднаннями або при управлінні підприємствами, які мають особливо важливе для господарства чи галузі значення) використовується дволанкова система: міністерство — промислове підприємство або об'єднання. При управлінні невеликими підприємствами кількість управлінських ланок може зростати.

Безпосереднє керівництво основною виробничою ланкою промисловості — промисловим підприємством здійснює вищий (відносно нього) орган — *адміністрація об'єднання* — для підприємства, яке входить до його складу, або безпосередньо *міністерство* — для об'єднань і деяких важливих підприємств та казенних підприємств, які прямо підпорядковані міністерству.

До ланки управління підприємством, яке розташоване на території АРК, може включатися ще й відповідний керівний орган автономії.

§ 3. Підприємства та їх об'єднання в промисловості. Правове становище їх адміністрації

Промислові підприємства та їх об'єднання — це основні (первинні) ланки промисловості. Вони є безпосередніми виробниками промислової продукції. Їх діяльність поєднує в собі централізоване керів-

ництво та самостійність і ініціативу в прийнятті конкретних рішень у межах своїх повноважень та відповідно до прогнозів економічного і соціального розвитку галузі, установ вищих органів.

Промислове підприємство здійснює будь-які види господарської діяльності, якщо вони не заборонені законодавством України і відповідають цілям, передбаченим статутом підприємства. Держава гарантує додержання прав і законних інтересів підприємства.

Управління промисловим підприємством здійснюється відповідно до його статуту на основі поєднання прав власника щодо господарського використання свого майна і принципів самоврядування трудового колективу. Підприємство самостійно визначає структуру управління, встановлює штати.

Власник здійснює свої права з управління підприємством безпосередньо або через уповноважені ним органи. Власник або уповноважені ним органи можуть делегувати ці права раді підприємства (правлінню) чи іншому органу, який передбачено статутом підприємства і представляє інтереси власника та трудового колективу.

Найняття (призначення, обрання) керівника підприємства є правом власника (власників) майна підприємства і реалізується безпосередньо або через уповноважені ним органи.

Вищим керівним органом колективного промислового підприємства є загальні збори (конференція) власників майна. Виконавчі функції з управління колективним підприємством здійснює правління.

Адміністрацію промислового підприємства відповідно до принципу єдиноначальності очолює його керівник. При найнятті (призначенні, обранні) власником або уповноваженим ним органом керівника підприємства на посаду з ним укладається контракт (договір, угода), в якому визначаються права, строки найняття, обов'язки і відповідальність керівника підприємства перед власником та трудовим колективом, умови його матеріального забезпечення і звільнення з посади з урахуванням гарантій, передбачених контрактом (договором, угодою) та законодавством України.

Керівник підприємства (як правило, це генеральний директор (директор) або начальник, управляючий) самостійно без довіреності діє від імені підприємства, вирішує питання господарської, фінансової, соціальної та інших видів діяльності (за винятком віднесених статутом до компетенції інших органів управління даного підприємства). Його повноваження є похідними від завдань та прав підприємства, яке він

очолоє. В межах своєї компетенції керівник видає обов'язкові до виконання накази по підприємству, зараховує до штату та звільняє працівників, застосовує до них заходи заохочення та накладає на них дисциплінарні стягнення. Члени адміністрації підприємства — заступники керівника підприємства, керівники та спеціалісти підрозділів апарату управління і структурних підрозділів (виробництв, цехів, відділів, відділень, дільниць та інших аналогічних підрозділів підприємств), а також майстри і старші майстри теж призначаються на посаду і звільняються з посади керівником підприємства.

Повноваження виробничих підрозділів та їх керівників регулюються статутом промислового підприємства, положеннями про них.

Промислові підприємства мають право на добровільних засадах об'єднувати свою виробничу, наукову, комерційну та інші види діяльності, якщо це не суперечить антимонопольному законодавству України, тобто утворювати об'єднання.

До об'єднань підприємств, зареєстрованих в Україні, можуть входити і 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 затверджується його засновником або власником. Підприємства, які входять до складу зазначених організаційних структур, зберігають права юридичної особи. Об'єднання не відповідає за зобов'язаннями підприємств, які входять до його складу, а підприємства не відповідають за зобов'язаннями об'єднання, якщо інше не передбачено установчим договором (статутом). Підприємство при здійсненні господарської та іншої діяльності має право за власною ініціативою приймати будь-які рішення, що не суперечать законодавству України.

Безпосереднє управління державним промисловим об'єднанням здійснює, як правило, адміністрація головного промислового підприємства, яку очолоє генеральний директор (директор, президент). Як і директор промислового підприємства, він діє на підставі принципу єдиноначальності, несе повну відповідальність за діяльність об'єднання. Від імені об'єднання він розпоряджається фінансами, основними та оборотними засобами виробництва, іншим майном об'єднання, представляє його зовні та ін.

Генеральний директор видає накази, які є правовою формою його діяльності.

До структури апарату виробничого об'єднання входять підрозділи, на які покладено виконання спеціалізованих функцій: фінансовий відділ, планово-економічний відділ (або відділ збуту та постачання продукції, сировини тощо), відділи кадрів, організації праці, технічного контролю, комерційний відділ, відділ по будівництву (реконструкції) та розвитку, бухгалтерія та ін., які очолюють заступники директора (комерційний директор та ін.) або головні спеціалісти (головний бухгалтер, головний інженер та ін.). Повноваження цих підрозділів закріплено у статуті виробничого об'єднання.

§ 4. Місцеве самоврядування і промисловість

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що відносини органів місцевого самоврядування з промисловими підприємствами, які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування. Останні виконують усі функції власника таких підприємств, тобто розпоряджаються їх майном, призначають на посаду та звільняють з посади керівників підприємств, визначають стратегічний напрямок розвитку та діяльності підприємств та ін.

Відносини з промисловими підприємствами, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом. З питань здійснення делегованих їм органами виконавчої влади повноважень органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організувати проведення перевірок на таких промислових підприємствах, передусім з питань додержання земельного, екологічного законодавства та ін.

Органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірній основі кошти промислових підприємств, розташованих на відповідній території, з коштами інших підприємств, установ, організацій, населення, а також бюджетними коштами для будівництва, реконструкції, ремонту та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення та на заходи щодо

охорони довкілля; затверджувати для промислових підприємств ліміти викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля; залучати промислові підприємства некомунальної власності до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координувати цю роботу та ін.

§ 5. Державний контроль і нагляд в управлінні промисловістю

Усі підприємства промисловості у встановленому законодавством порядку здійснюють оперативний та бухгалтерський облік своєї діяльності (як господарської, так і іншої), за правильність якого посадові особи цих підприємств несуть передбачену законодавством України дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Державний контроль у промисловості відповідно до чинного законодавства здійснюють перш за все власники цих підприємств. Їх контрольні повноваження закріплено в різних нормативних актах: ГК України, положеннях про відповідні міністерства, відомства, державні комітети, актах, що визначають статuti 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 і перевіряє правильність ведення грошової та бухгалтерської документації, звіти, кошториси та інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей; стан їх збереження; повноту оприбуткування; правильність витрачання і збереження валютних коштів тощо.

Державна податкова служба України здійснює контроль за додержанням промисловими підприємствами законодавства про податки: обчисленням і сплатою промисловими підприємствами податків та інших обов'язкових платежів у бюджет; сплатою інших платежів; валютними операціями; порядком розрахунків зі 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 охорони навколишнього природного середовища України (в особі своїх спеціалізованих контролюючих органів) контролює додержання промисловими підприємствами природоохоронного законодавства. Посадові особи Державної інспекції України з охорони навколишнього природного середовища складають протоколи та притягують винних у порушенні природоохоронного законодавства осіб до адміністративної відповідальності.

Міністерство праці та соціальної політики 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 Міністерстві праці та соціальної політики України 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 укладення та виконання галузевих і регіональних угод, колективних договорів; про трудову дисципліну і матеріальну відповідальність працівників та ін.

Важливе місце серед контролюючих органів у промисловій сфері належить *Антимонопольному комітету України*¹ — державному органу, який покликаний забезпечувати відповідно до його компетенції державний контроль за додержанням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємців та споживачів від його порушень, сприяти розвитку добросовісної конкуренції у всіх сферах економіки.

Державний контроль за діяльністю промислових підприємств здійснюють також інші спеціальні контролюючі органи, а саме органи: державної статистики, Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики, державного контролю за цінами та ін.

Нагляд за діяльністю промислових підприємств здійснює прокуратура України. Предметом нагляду з цього питання з її боку є відповідність актів, які видаються органами управління промисловістю, їх посадовими особами, вимогам Конституції, інших законодавчих актів України.

¹ Про Антимонопольний комітет України [Текст] : Закон України від 26 листоп. 1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1993. — № 50. — Ст. 472.

§ 6. Адміністративна відповідальність за правопорушення в промисловості

Адміністративна відповідальність за правопорушення в промисловості передбачено главою 8 КУпАП «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 паливно-енергетичних ресурсів (ст. 98); порушення Правил охорони електричних мереж (ст. 99); порушення, пов'язані з використанням газу (ст. 101); невідповідність до роботи резервного паливного господарства (ст. 103) та ін.

Оскільки на промислові підприємства поширюються правила стандартизації, метрології та сертифікації, користування природними ресурсами, охорони природи та ін., то порушення цих правил можуть мати місце і в промисловості. Наприклад, випуск і реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів (ст. 167); випуск у продаж нестандартної продукції (ст. 168); введення в обіг продукції щодо якої немає 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 вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення (ст. 82) та ін.

Відповідальність за адміністративні правопорушення в промисловості несуть відповідні посадові особи.

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються адміністративними комісіями, органами Міністерства праці та соціальної політики України, органами охорони водних ресурсів, органами Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики та ін.¹

¹ Перелік і повноваження цих та інших органів адміністративної юрисдикції закріплено в главі 17 КУпАП.

Запитання до самоконтролю

1. Назвіть систему органів управління промисловістю в Україні.
2. Які місце і роль підприємств та об'єднань у промисловості?
3. Хто здійснює безпосереднє управління державним промисловим підприємством?
4. Як взаємодіють органи місцевого самоврядування та промислові підприємства, що розташовані на їх території?
5. Хто здійснює державний контроль за діяльністю державних підприємств та об'єднань?

Глава 24

Управління агропромисловим комплексом

§ 1. Організаційно-правові засади управління агропромисловим комплексом

Агропромисловий комплекс покликаний забезпечувати суспільство продовольством і сировиною для промислового виробництва, охоплює виробництво сільськогосподарської продукції, її заготівлю (закупівлю) і перероблення. З урахуванням виняткової значущості цієї сфери для народного господарства її віднесено до пріоритетних¹.

Агропромисловий комплекс (сільське господарство, харчова і переробна промисловість) забезпечує продовольчу безпеку та продовольчу незалежність країни, формує 17 % валового внутрішнього продукту та близько 60 % фонду споживання населення. Крім того, аграрний сектор є одним з основних бюджетоутворювальних секторів національної економіки, частка якого у зведеному бюджеті України за останні роки становить 8–9 %, а також посідає друге місце серед секторів економіки у товарній структурі експорту.

Значення агропромислового комплексу в процесі розвитку економіки України важко переоцінити. Він сприяє розвитку інших галузей, які поставляють засоби виробництва та споживають продукцію сільськогосподарства як сировину, а також надають транспортні, торговельні та інші послуги.

Особлива роль агропромислового комплексу в соціально-економічному житті країни зумовлюється унікальним поєднанням сприятливих природно-кліматичних умов та геостратегічним положенням, спроможністю України посісти вагоме місце на міжнародному продовольчому ринку.

¹ Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві [Текст] : Закон України від 17 жовт. 1990 р. (у ред. Закону від 15 трав. 1992 р. зі змінами та допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 32. – Ст. 453.

Сільськогосподарська діяльність провадиться майже на всій території країни. У сільській місцевості проживає третина загальної кількості населення. У галузі зайнято 4 млн осіб із числа сільського населення.

Пріоритетність соціального розвитку агропромислового комплексу держава забезпечує проведенням різних організаційно-економічних і правових заходів. На це спрямовано Державну цільову програму розвитку українського села на період до 2015 р., затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р.¹ Реалізація завдань цієї програми передбачає: створення організаційно-правових та соціально-економічних умов для комплексного розвитку сільських територій; підвищення рівня ефективної зайнятості, посилення мотивації сільського населення до розвитку підприємництва у сільській місцевості; підтримку конкурентоспроможності аграрного сектору в умовах інтеграції України у світовий економічний простір; подолання стихійності та тінізації аграрного ринку; створення екологічно безпечних умов для життєдіяльності населення, збереження довкілля та раціонального використання природних ресурсів, особливо земель сільськогосподарського призначення; вдосконалення та реформування системи управління в аграрному секторі.

Реалізувати зазначені завдання неможливо без удосконалення та реформування системи управління в аграрному секторі. Необхідне реформування планується виконати в три етапи, які доповнюють один одного і базуються на єдиній концептуально-методологічній основі: перший — вдосконалення методів управління; другий — підготовка до реформування; третій — проведення адміністративно-управлінської реформи.

Вдосконалення методів управління включає аналітичне обстеження системи управління в аграрному секторі, унормування структурних і функціональних показників організації чинної системи управління: центр — регіон — район; запровадження методів управління, які сприяють підвищенню конкурентоспроможності аграрного сектору в умовах вступу до СОТ, удосконалення контрольно-інспекційної діяльності, а також структури і визначення функцій Міністерства аграрної політики України (Мінагрополітики) тощо.

Підготовка до реформування передбачала реалізацію до кінця 2008 р. проекту «Розробка моделі та інструментів проведення адміні-

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 73. – Ст. 2715.

стративно-управлінської реформи в аграрному секторі» як окремої бюджетної програми.

Проведення адміністративно-управлінської реформи передбачає: формування функцій з державного і недержавного управління за визначеною моделлю управління аграрним сектором і стратегічним планом його розвитку; налагодження конструктивної співпраці Мін-агрополітики, інших органів влади у сфері агропромислового виробництва з громадськими професійними і міжпрофесійними організаціями з питань формування аграрної політики і запровадження відповідальності за її ефективне проведення; вдосконалення структури органів управління, що здійснюють державне регулювання аграрного сектору, в частині розвитку сільських територій¹.

Сучасну політику у сфері агропромислового комплексу формують такі органи.

Верховна Рада України визначає державну політику у сфері агропромислового комплексу, встановлює правові основи його функціонування, затверджує національні та інші програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку села, визначає обсяги бюджетного фінансування, напрямки інвестиційної політики.

Кабінет Міністрів України визначає потреби держави в сільськогосподарській продукції і сировині, забезпечує захист та підтримку національного виробника сільськогосподарської продукції, забезпечує проведення державної аграрної політики, продовольчу безпеку держави та ін. Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції визначає статус центральних і місцевих органів державного управління агропромисловим комплексом. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 2006 р. затверджено Положення про Міністерство аграрної політики України², постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. — Типове положення про Головне управління агропромислового розвитку обласної, управління агропромислового розвитку Севастопольської міської, районної державних адміністрацій³.

Органи АПК здійснюють правове регулювання відносин у сфері сільського господарства, затверджують і реалізують програми з питань соціально-економічного і культурного розвитку агропромислового комплексу та села АПК.

¹ Офіц. вісн. України. — 2007. — № 73. — Ст. 2715.

² Там само. — 2006. — № 45. — Ст. 2999.

³ Там само. — 2007. — № 55. — Ст. 2224.

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 передання земельних ділянок у власність; надання їх у користування, у тому числі на умовах оренди; погоджують будівництво житлових, виробничих, культурно-побутових та інших будинків і споруджень на земельних ділянках. Вони також організують і здійснюють державний контроль за додержанням земельного і природоохоронного законодавства, використанням та охороною земель, лісів, надр, вод, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів, вирішують земельні спори у порядку, встановленому законом.

§ 2. Система органів управління агропромисловим комплексом та їх компетенція

Систему спеціалізованих органів державного управління агропромисловим комплексом очолює Мінагрополітики.

Мінагрополітики є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінагрополітики — головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної аграрної політики, продовольчої безпеки держави, державного управління у сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової і переробної промисловості та комплексного розвитку сільських територій.

Мінагрополітики у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також Положенням про Міністерство аграрної політики України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 2006 р.¹, у межах своїх повноважень організовує виконання актів законодавства і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Основними завданнями Мінагрополітики є: формування та реалізація державної аграрної політики, організація розроблення та здій-

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 45. – Ст. 2999.

снення заходів щодо забезпечення продовольчої безпеки держави; здійснення державного управління у сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової і переробної промисловості; розроблення і здійснення заходів, спрямованих на комплексний розвиток галузей агропромислового виробництва і сільських територій; участь у формуванні та реалізації інноваційної, інвестиційної і соціальної політики у сільській місцевості; координація діяльності органів виконавчої влади з питань реалізації державної аграрної політики; забезпечення продовольчої безпеки держави та вдосконалення структури галузей агропромислового виробництва.

З метою виконання покладених на нього завдань Мінагрополітики: розробляє основні напрямки державної аграрної політики, стратегію та механізм її реалізації; разом з іншими органами виконавчої влади розробляє проекти нормативно-правових актів, що стосуються регулювання відносин у галузях агропромислового виробництва; бере участь у розробленні і реалізації в галузях агропромислового виробництва бюджетної, цінової, податкової, фінансово-кредитної, лізингової, інвестиційної, страхової та митно-тарифної політики; розробляє та забезпечує виконання державних цільових та інших програм розвитку галузей агропромислового виробництва, комплексного розвитку сільських територій, вдосконалення системи управління агропромисловим комплексом; забезпечує у випадках, передбачених законодавством, ліцензування окремих видів господарської діяльності; бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення; погоджує призначення на посаду і звільнення з посади керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів обласних та Севастопольської міської держадміністрацій та ін.

Крім того, Мінагрополітики організовує і здійснює державний контроль та нагляд за якістю і безпекою сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства, їх зберіганням і продажем, а також у сфері закупівель товарів, виконання робіт і надання послуг за державні кошти.

Мінагрополітики в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання. Рішення, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими до виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності і громадянами.

Важливі функції виконує Державний департамент ветеринарної медицини (Держкомветмедицини), компетенцію якого визначено у Положенні про Державний комітет ветеринарної медицини України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2007 р.¹ Держкомветмедицини є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики. Держкомветмедицини: розробляє та вносить пропозиції щодо формування державної політики у галузі ветеринарної медицини та забезпечує її реалізацію; здійснює державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд за тваринами, харчовими продуктами, неїстівними продуктами тваринного походження, репродуктивним матеріалом, ветеринарними препаратами, субстанціями, кормовими добавками, преміксами та кормами, штамами мікроорганізмів, патологічним матеріалом, засобами ветеринарної медицини, засобами догляду за тваринами, а також потужностями (об'єктами), що використовуються для їх виробництва, переробки, зберігання та обігу; розробляє, затверджує та здійснює в межах своїх повноважень санітарні і ветеринарно-санітарні заходи з метою охорони території України від занесення особливо небезпечних збудників хвороб, включених до списку МЕБ, з територій інших держав або карантинних зон; визначає ветеринарно-санітарний статус України та відповідних зон у межах її території; установлює за погодженням з Держкомпідприємництвом порядок видачі ветеринарних документів тощо.

Держкомветмедицини здійснює свої повноваження безпосередньо та через головні управління ветеринарної медицини в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління ветеринарної медицини в містах обласного значення, районах, регіональні служби державного ветеринарно-санітарного контролю і нагляду на державному кордоні та транспорті, інші державні установи ветеринарної медицини.

Держветмедицини є юридичною особою, його очолює голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Голова Держкомветмедицини призначає на посаду та звільняє з посади керівників самостійних структурних підрозділів за погодженням з Міністром аграрної політики, інших працівників структурних підрозділів Комітету, керівників територіальних органів Комітету, начальників та заступників начальників регіональних служб державного

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 66. – Ст. 2547.

ветеринарно-санітарного контролю і нагляду на державному кордоні та транспорті.

У галузі карантину рослин державне управління здійснює Головна державна інспекція з карантину рослин України (Укрголовдержкарантин), у віданні якої перебувають Центральна науково-дослідна карантинна лабораторія та Центральний фумігаційний загін¹. Укрголовдержкарантин є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в органах Державного казначейства України. Йому підпорядковані інспекції з карантину рослин АРК, областей, міст Києва та Севастополя, обласні фумігаційні загони, зональні, обласні карантинні лабораторії, прикордонні пункти карантину рослин у морських, річкових портах (на пристанях), на залізничних станціях, в аеропортах (на аеродромах), на підприємствах поштового зв'язку, шосейних шляхах, автовокзалах, автостанціях.

Основними завданнями цих органів є: охорона території України від занесення карантинних організмів; своєчасне виявлення, локалізація і ліквідація карантинних організмів; запобігання проникненню карантинних організмів з карантинної зони в регіони України, де вони відсутні; здійснення державного контролю за додержанням карантинного режиму і проведенням заходів з карантину рослин при вирощуванні, заготівлі, вивезенні, ввезенні, транспортуванні, зберіганні, переробленні, реалізації та використанні підкарантинних матеріалів.

Місцевими органами управління в аграрній сфері є Головне управління агропромислового розвитку обласної, управління агропромислового розвитку Севастопольської міської, районної державних адміністрацій. Типові положення про ці управління затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р.²

Державну політику в галузі земельних відносин здійснює Державний комітет України із земельних ресурсів (Держкомзем), який є центральним органом виконавчої влади. Його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Держкомзем вносить у встановленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, відтворення, охорони та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру здійснення землеустрою, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища та забезпечення її реалізації, проведення земельної реформи, провадження топографо-геодезичної

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 3. – Ст. 115.

² Там само. – 2007. – № 55. – Ст. 2224.

та картографічної діяльності та подання їх Кабінетові Міністрів України. Держкомзем координує роботу з проведення земельної реформи, а також здійснює державний контроль за використанням та охороною земель¹.

§ 3. Державний контроль в агропромисловому комплексі

Крім функцій управління агропромисловим комплексом, держава здійснює також функції контролю за додержанням чинного законодавства в цій сфері через відповідні структурні підрозділи.

Державна інспекція з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку (Держконтрольсільгосппрод) згідно з положенням про неї, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2009 р.², є урядовим органом, що функціонує у системі Мінагрополітики, відповідальний перед Кабінетом Міністрів України, підзвітний та підконтрольний Міністрові аграрної політики.

Основними завданнями Держконтрольсільгосппроду є: участь у межах компетенції в реалізації державної політики у сфері державного контролю якості сільськогосподарської продукції; участь в організації контролю за формуванням державних та регіональних ресурсів сільськогосподарської продукції; здійснення державного контролю за додержанням вимог стандартів, технічних умов, інших нормативних документів, пов'язаних з якістю, безпекою, сертифікацією сільськогосподарської продукції під час її заготівлі, зберігання, перероблення, реалізації та здійснення експортно-імпортних операцій.

Держконтрольсільгосппрод, відповідно до покладених на нього завдань: забезпечує виконання нормативно-правових актів з питань контролю якості та безпеки сільськогосподарської продукції; забезпечує контроль та координацію роботи з визначення показників якості сільськогосподарської продукції; здійснює захист прав суб'єктів ринку та споживачів щодо забезпечення їх якісною сільськогосподарською продукцією; розглядає пропозиції, заяви і скарги товаровиробників, переробних підприємств, закупівельних та інших організацій, а також громадян із спірних питань щодо оцінювання кількісних та якісних показників продукції і вживає заходів щодо об'єктивного їх вирішення та ін.

¹ Офіц. вісн. України. – 2008. – № 23. – Ст. 698.

² Там само. – 2009. – № 61. – Ст. 2163.

У межах своїх повноважень Держконтрольсільгосппрод має право: проводити перевірку з питань, що належать до його компетенції; одержувати в установленому порядку від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та господарювання інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань; відвідувати підприємства, установи та організації незалежно від форми власності та господарювання, які здійснюють закупівлю, зберігання і перероблення сільськогосподарської продукції для державних та регіональних потреб, і видавати приписи про усунення порушень та недоліків у забезпеченні її якості тощо.

З метою забезпечення ефективної діяльності та вирішення інших питань у Держконтрольсільгосппроді утворюється колегія в складі голови, його заступників та керівників структурних підрозділів.

Інспекції якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції обласної, Севастопольської міської державної адміністрації відповідно до Типового положення про них від 20 жовтня 2000 р.¹ здійснюють державний контроль за додержанням сільськогосподарськими, закупівельними та переробними підприємствами і організаціями вимог стандартів, технічних умов та інших нормативних документів, пов'язаних з якістю і сертифікацією сільськогосподарської продукції; беруть участь в організації роботи щодо формування державних та регіональних ресурсів, закупівлі на конкурсних засадах (через систему інфраструктури аграрного ринку) сільськогосподарської продукції та сировини за державні кошти для забезпечення потреб внутрішнього і зовнішнього ринку тощо.

Відповідно до покладених на них завдань такі інспекції беруть участь у формуванні обсягів сільськогосподарської продукції та сировини, що поставляються для державних і регіональних потреб; здійснюють інспекційний контроль за якістю та екологічною чистотою продукції, що реалізується на внутрішньому і зовнішньому ринках, контролюють процес її сертифікації; контролюють правильність приймання сільськогосподарської продукції закупівельними та переробними підприємствами і організаціями, визначення якості цієї продукції, додержання правил зберігання при закладанні її до державних ресурсів, державного резерву та регіональних фондів; перевіряють правиль-

¹ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 43. – Ст. 1829.

ність визначення і своєчасність нарахування та виплати дотацій сільськогосподарським виробникам за продану ними переробним підприємствам тваринницьку продукцію, а також здійснюють нагляд за їх цільовим використанням; готують та дають висновки із спірних питань, які виникають у процесі приймання продукції між закупівельними та переробними підприємствами і організаціями та сільськогосподарськими виробниками всіх форм власності стосовно оцінювання її кількісних і якісних показників та ін.

Державні інспектори якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції мають право: перевіряти додержання сільськогосподарськими, закупівельними та переробними підприємствами і організаціями вимог стандартів, технічних умов та інших нормативних документів під час здавання-приймання, відвантаження, транспортування, зберігання сільськогосподарської продукції; передавати до правоохоронних органів матеріали стосовно порушень, за які передбачено адміністративну чи кримінальну відповідальність; забороняти здавання-приймання і відвантаження сільськогосподарської продукції, яка не відповідає вимогам стандартів, технічних умов та інших нормативних документів, пов'язаних з якістю і сертифікацією сільськогосподарської продукції; давати керівникам сільськогосподарських, закупівельних та переробних підприємств і організацій незалежно від форм власності розпорядження про усунення виявлених порушень; здійснювати безоплатний відбір зразків сільськогосподарської продукції у сільськогосподарських, закупівельних та переробних підприємств і організацій для перевірки її на відповідність вимогам стандартів, технічних умов та інших нормативних документів, пов'язаних з якістю і сертифікацією сільськогосподарської продукції.

Інспекції державного технічного нагляду обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій відповідно до Типового положення про них від 12 січня 1996 р.¹ реалізують державну політику у сфері здійснення нагляду за технічним станом тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів підприємствами, установами та організаціями і громадянами, а також забезпечують додержання законодавства з питань експлуатації машин та нагляд за їх технічним станом.

¹ ЗП України. – 1996. – № 5. – Ст. 170.

Державний інспектор під час виконання покладених на нього обов'язків має право: безперешкодно відвідувати підприємства, установи та організації для проведення перевірок з питань, що належать до компетенції інспекції; зупиняти і забороняти експлуатацію машин у разі наявності ознак, що свідчать про їх технічну несправність; робити у передбачених законодавством випадках трактористам-машиністам попередження (компостерну просічку) в талоні попереджень, а за грубе порушення правил техніки безпеки та дорожнього руху порушувати питання про позбавлення їх права керування машинами; давати посадовим особам та громадянам обов'язкові до виконання приписи про усунення виявлених порушень правил, норм та стандартів, що стосуються безпеки технічної експлуатації машин, дорожнього руху, а у разі невиконання таких приписів — передавати матеріали до правоохоронних органів для притягнення винних осіб до відповідальності.

Державний ветеринарно-санітарний контроль відповідно до Закону України від 25 червня 1992 р. «Про ветеринарну медицину» (у редакції Закону від 16 листопада 2006 р.)¹ являє собою функції, що виконуються державними інспекторами ветеринарної медицини та/або уповноваженими лікарями ветеринарної медицини і полягають у постійному забезпеченні виконання встановлених чинним законодавством ветеринарно-санітарних заходів та технічних регламентів. Державний ветеринарно-санітарний нагляд — це функції, що виконуються державними інспекторами ветеринарної медицини та/або уповноваженими лікарями ветеринарної медицини і полягають у періодичній перевірці додержання вимог чинного законодавства в галузі ветеринарної медицини.

Державний ветеринарно-санітарний контроль здійснюють державні інспектори ветеринарної медицини.

Державні інспектори ветеринарної медицини та уповноважені лікарі ветеринарної медицини, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний контроль, мають право: перевіряти під час транспортування об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду додержання ветеринарно-санітарних заходів і наявність відповідних супровідних ветеринарних документів; перевіряти безпечність неїстівних продуктів тваринного походження; проводити відбір зразків товарів та інших об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду для проведення ветеринарно-санітарної експертизи; перевіряти ветеринарно-санітарний стан виробничих приміщень та умов зберіган-

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 51. – Ст. 3382.

ня репродуктивного матеріалу; перевіряти додержання ветеринарно-санітарних заходів на потужностях (об'єктах), які використовуються для утримання тварин, виробництва та обігу неїстівних продуктів тваринного походження, ветеринарних препаратів, субстанцій, кормових добавок, преміксів, кормів тваринного походження, готових кормів, репродуктивного матеріалу, засобів догляду за тваринами; вносити пропозиції щодо призупинення, поновлення або анулювання (скасування) експлуатаційних дозволів; здійснювати інспектування та в разі необхідності видавати розпорядження або приписи щодо дезінфекції транспортних засобів, які переміщувалися через карантинні зони хвороб, що підлягають повідомленню; здійснювати стандартний прикордонний ветеринарно-санітарний контроль за об'єктами державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що перевозяться транзитом; здійснювати стандартний прикордонний ветеринарно-санітарний контроль, а в разі необхідності — вибірковий або розширений контроль за об'єктами державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що імпортуються або експортуються; видавати міжнародні ветеринарні сертифікати на товари, що експортуються.

Державний ветеринарно-санітарний нагляд здійснюється Головним державним інспектором ветеринарної медицини України, головними державними інспекторами ветеринарної медицини АРК, областей, міст Києва та Севастополя, міст, районів, головними державними інспекторами ветеринарної медицини регіональних служб, їх заступниками та державними інспекторами ветеринарної медицини.

Державних інспекторів ветеринарної медицини, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний нагляд, наділено правом: з метою здійснення ветеринарно-санітарного нагляду протягом робочого часу мати безперешкодний доступ до потужностей (об'єктів), які використовуються для виробництва, перероблення та обігу товарів, ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів, кормів; перевіряти стан здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю; видавати накази, розпорядження та приписи про обов'язкові до виконання ветеринарно-санітарні заходи (включаючи забій, вимушений забій тварин, знешкодження, утилізацію або знищення товарів тощо); забороняти експорт, імпорт, транзит та інший обіг товарів і засобів догляду за тваринами, які не відповідають ветеринарно-санітарним заходам та/або технічним регламентам; обмежувати, забороняти або припиняти відповідно до законодавства господарську діяльність юридичних або фізичних

осіб у разі порушення ними ветеринарно-санітарних заходів, установлених законодавством, якщо такі порушення можуть спричинити безпосередню загрозу життю та/або здоров'ю людей і тварин; накладати адміністративні стягнення згідно із законом.

Відповідно до Закону України від 30 червня 1993 р. «Про карантин рослин» (у редакції Закону від 19 січня 2006 р.)¹ Державна служба з карантину рослин України включає: Головну державну інспекцію з карантину рослин України, що знаходиться у сфері управління центрального органу виконавчої влади з питань аграрної політики і підпорядковується йому; Центральну науково-дослідну карантинну лабораторію, яка знаходиться у віданні Головної державної інспекції з карантину рослин України; державні інспекції з карантину рослин Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, пункти карантину рослин у районах, морських, річкових портах (на пристанях), на відповідних залізничних станціях, в аеропортах (на аеродромах), на підприємствах поштового зв'язку, шосейних шляхах, автовокзалах, автостанціях, пунктах пропуску на державному кордоні України, зональні та обласні карантинні лабораторії.

Державні інспектори з карантину рослин у межах своїх повноважень мають право: проводити фітосанітарні процедури до об'єктів регулювання; затримувати об'єкти регулювання для інспектування та фітосанітарної експертизи, якщо вони переміщуються без відповідних фітосанітарних документів або не відповідають фітосанітарним вимогам; здійснювати державний контроль та нагляд, інспектування та моніторинг відповідної території, об'єктів регулювання; видавати в межах своїх повноважень розпорядження, що підлягають обов'язковому виконанню, на здійснення фітосанітарних заходів; накладати у порядку, встановленому законом, адміністративні стягнення на осіб, винних у порушенні законодавства про карантин рослин; безперешкодного доступу до потужностей (об'єктів) виробництва та обігу об'єктів регулювання рослин за наявності підстав для проведення перевірок, визначених цим та іншими законами України, та за умови надання особам офіційного направлення на перевірку.

Державний контроль у насінництві та розсадництві відповідно до Закону України від 26 грудня 2002 р. «Про насіння і садивний матеріал»² здійснюють Українська державна насіннева інспекція, Державна на-

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – Ст. 340.

² Там само. – 2003. – № 4. – Ст. 96.

сіннева інспекція Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, міжрайонні державні насінневі інспекції, Українська державна помологічно-ампелографічна інспекція, Українська державна лісонасіннева інспекція, державні зональні лісонасінневі інспекції, Українська державна квітково-декоративна насіннева інспекція.

Головний державний інспектор України, головні державні інспектори АРК, областей, районів, міст та державні інспектори з насінництва та розсадництва, здійснюючи контроль за додержанням вимог цього Закону, інших нормативних актів насінництва і випробування сортів рослин, у межах своїх повноважень мають право: контролювати додержання суб'єктами насінництва і розсадництва незалежно від форм власності методичних і технологічних вимог; давати обов'язкові до виконання суб'єктами насінництва та розсадництва вказівки щодо усунення порушень у порядку ведення насінництва і розсадництва та визначати строк усунення виявлених порушень; безперешкодного доступу в будь-яке місце вирощування, оброблення і зберігання насіння і садивного матеріалу; накладати на винних осіб адміністративні стягнення за порушення вимог цього Закону та інших нормативних актів; призупиняти або забороняти реалізацію будь-якого насіння і садивного матеріалу, якщо під час перевірки виявлено невідповідність їх якісних показників нормативним документам, та ін.

§ 4. Адміністративна відповідальність за правопорушення в агропромисловому комплексі

Відносно фізичних осіб (громадян, посадових осіб) у сфері агропромислового комплексу КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за такі основні адміністративні правопорушення: потрава посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших державних і громадських чи фермерських господарств (ст. 104); порушення порядку і умов ведення насінництва та розсадництва (ст. 104¹); порушення вимог щодо виконання фітосанітарних заходів (ст. 105); ввезення в Україну, вивезення з України, транзит через її територію, вивезення з карантинних зон або ввезення до них об'єктів регулювання, які не пройшли фітосанітарного конт-

ролю (ст. 106); невжиття заходів щодо забезпечення охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць їх зберігання та переробки (ст. 106¹); незаконні посів та вирощування снотворного маку чи конопель (ст. 106²); порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог (ст. 107); порушення законодавства про племінну справу у тваринництві (ст. 107¹); грубе порушення механізаторами правил технічної експлуатації сільськогосподарських машин і техніки безпеки (ст. 108); невиконання законних вимог посадових осіб спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері захисту рослин (ст. 188¹²).

Крім того, передбачено адміністративну відповідальність за псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52); порушення правил використання земель (ст. 53); самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53¹); перекручення або приховування даних земельного кадастру (ст. 53²); зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53³); незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53⁴); порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54); порушення правил землеустрою (ст. 55); знищення межових знаків (ст. 56); а також за порушення інших вимог природоохоронного законодавства.

Справи про адміністративні правопорушення в агропромисловому комплексі розглядають адміністративні комісії при виконках міських рад (статті 104, 104¹); сільських, селищних рад (ст. 104); виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад (ст. 104); районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді) (ч. 1 ст. 106¹, статті 106², 107¹); органи внутрішніх справ (ч. 2 ст. 106¹); державні органи ветеринарної медицини, підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів (ст. 107); органи державного контролю за використанням та охороною земель (статті 52–56); органи Державної служби з карантину рослин України (статті 105, 106); органи державного контролю в галузі насінництва та розсадництва (ст. 104¹); спеціально уповноважені органи виконавчої влади у сфері захисту рослин (ст. 188¹²); органи Міністерства аграрної політики України (ст. 108).

Законом України «Про ветеринарну медицину» встановлено, що за правопорушення в галузі ветеринарної медицини на фізичних, юри-

дичних осіб та фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності, чия діяльність пов'язана з вирощуванням (розведенням) тварин, виробництвом та обігом об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, а також з наданням послуг лабораторної діагностики та веденням ветеринарної практики, накладається штраф.

Справи про правопорушення, передбачені цим Законом, розглядають Департамент, його територіальні органи і регіональні служби не пізніше як протягом двох місяців з дня вчинення правопорушення, а в разі тривалого правопорушення — двох місяців з дня його виявлення. Накладати штрафи від імені Департаменту, його територіальних органів і регіональних служб мають право головні державні інспектори ветеринарної медицини та їх заступники.

Запитання до самоконтролю

1. Назвіть основні завдання державного управління агропромисловим комплексом України.
2. Які органи здійснюють управління агропромисловим комплексом?
3. Які органи наділені повноваженнями щодо здійснення державного контролю в агропромисловому комплексі? Їх компетенція.
4. За які правопорушення у сфері агропромислового комплексу встановлено адміністративну відповідальність?

Глава 25

Управління будівництвом і житлово-комунальним господарством

§ 1. Організаційно-правові засади управління будівництвом і житлово-комунальним господарством

Державне управління будівництвом і житлово-комунальним господарством здійснюється з урахуванням загальнодержавних інтересів, інтересів регіонів та місцевого самоврядування, що пов'язано з розмежуванням державної власності (на загальнодержавну і місцеву) та закріпленням за органами місцевого самоврядування об'єктів будівельного комплексу і житлово-комунального господарства. В діяльності зі здійснення управління сферами, що аналізуються, в нинішніх умовах господарювання відповідні органи реалізують свої функції переважно шляхом координаційних, дозвільних, контрольних-наглядових повноважень.

Управління будівництвом і житлово-комунальним господарством охоплює дві важливі складові частини економіки України: будівництво і житлову сферу.

Будівництво є галуззю матеріального виробництва, яка забезпечує створення і реконструкцію об'єктів виробничого, комунально-побутового, соціально-культурного та житлового призначення.

Управління будівництвом охоплює проведення єдиної технічної політики в галузі, планування і розроблення організаційно-правових засад проектування і будівництва, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення, нормування, роботу з кадрами, організацію техніки безпеки та охорону праці, проведення заходів щодо підвищення якості архітектурних і будівельних робіт, здійснення контролю за додержанням будівельних правил, норм і стандартів та ін.

Житлова сфера включає управління житловим фондом і об'єктами комунального господарства, їх утримання, будівництво та ремонт.

Житловий фонд — це сукупність жилих будинків, а також жилих приміщень незалежно від форм власності. Він складається із державного житлового фонду, громадського житлового фонду, фонду житлово-будівельних кооперативів та приватного житлового фонду.

Комунальне господарство поділяється на такі групи об'єктів: а) санітарно-технічні (водоводи, каналізація, підприємства з очищення міст); б) енергетичні (електростанції, котельні, теплові, електричні і газові мережі); в) транспортні (тролейбуси, трамваї); г) об'єкти зовнішнього благоустрою (шляховоди, зелені насадження, мостові, набережні та ін.).

Відповідно до Концепції державної житлової політики, схваленої постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 р.¹, спорудження, реконструкція та утримання житла є одним з пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку країни, важливим чинником зниження соціальної напруженості в суспільстві.

Органи управління житлово-комунальним господарством організують виконання програм розвитку галузі, забезпечують діяльність житлово-комунальних об'єктів, підбір та розстановку кадрів, проводять єдину технічну політику, здійснюють заходи щодо вдосконалення комунального обслуговування населення, промислових та соціально-культурних об'єктів, розроблення і організаційне забезпечення управлінських рішень.

Останніми роками відбулися значні зміни у правовідносинах власності, у тому числі в житловій сфері. На сьогодні в ній існують три основні форми власності: приватна, комунальна і державна. Зміна структури житлового фонду за формами власності тягне за собою і зміни в системі управління, обслуговування і експлуатації житлового фонду. На це спрямовано затверджену Законом України від 11 червня 2009 р. Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2014 роки².

Особливістю управління житлово-комунальним господарством є те, що значні повноваження стосовно управління цією галуззю мають місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які в свою чергу приймають регіональні програми розвитку підприємств галузі і організують їх виконання. Слід відзначити, що поступово, у міру продовження економічних реформ, здійснюватиметься пере-

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 27. — Ст. 200.

² Там само. — 2009. — № 47–48. — Ст. 720.

розподіл функцій між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями у сфері будівництва, реконструкції та утримання житла з метою їх децентралізації.

Правові та організаційні засади управління будівництвом і житлово-комунальним господарством закріплено в низці актів, серед яких головними є закони України від 16 листопада 1992 р. «Про основи містобудування»¹, від 20 травня 1999 р. «Про архітектурну діяльність»² та від 24 червня 2004 р. «Про житлово-комунальні послуги»³, а також Указ Президента України від 13 травня 1997 р. «Про пріоритетні завдання у сфері містобудування»⁴.

§ 2. Система органів управління будівництвом і житлово-комунальним господарством

Центральними органами державного управління будівництвом і житлово-комунальним господарством є *Міністерство з питань житлово-комунального господарства України і Міністерство регіонального розвитку та будівництва України* (Мінрегіонбуд). Вони діють на підставі положень про них, затверджених постановами Кабінету Міністрів України відповідно від 12 травня 2007 р.⁵ та 16 травня 2007 р.⁶ Повноваження цих органів доцільно розкрити на прикладі Мінрегіонбуду.

Основними завданнями Мінрегіонбуду України є: участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики і політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування; підготовка і внесення пропозицій щодо підвищення ефективності сприяння узгодженню діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у цій сфері; залучення громадськості до участі у підготовці та обговоренні проектів відповідних рішень органів державної влади; забезпечення проведення реформ у підвідом-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.

² Там само. – 1999. – № 31. – Ст. 246.

³ Там само. – 2004. – № 47. – Ст. 514.

⁴ Уряд. кур'єр. – 1997. – 25 трав.

⁵ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 37. – Ст. 1471.

⁶ Там само. – № 39. – Ст. 1545.

чих йому галузях господарства; забезпечення в них розроблення та реалізації заходів щодо енерго- та ресурсозбереження; впровадження екологічно безпечних технологій; здійснення заходів щодо комплексного планування територій, поліпшення архітектурно-планувального та інженерно-технічного рівня забудови населених пунктів, будинків і споруд та ін.

Відповідно до покладених на нього завдань Мінрегіонбуд: вносить пропозиції щодо формування державної регіональної політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування; сприяє вдосконаленню дозвільної системи, державних стандартів щодо якості адміністративних послуг з питань, що належать до його компетенції, запровадженню практики їх надання за принципом «єдиного вікна»; розроблює і затверджує в межах своїх повноважень державні стандарти, норми і правила; здійснює координацію та нормативно-методичне забезпечення діяльності місцевих органів містобудування і архітектури, інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю та ін.

Для успішного здійснення покладених на нього завдань і функцій Мінрегіонбуд має право: одержувати від інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи та матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань; скликати у встановленому порядку наради з питань, що належать до його відання; залучати спеціалістів центральних та інших органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, за погодженням з їх керівниками, для розгляду питань, що належать до його компетенції; скасовувати відповідно до закону накази керівників структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, підконтрольних та підзвітних Мінрегіонбуду, з питань, що належать до його компетенції; проводити перевірки; притягувати до дисциплінарної відповідальності керівників підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його відання, тощо.

Мінрегіонбуд у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організує та систематично контролює їх виконання; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його відання; розроблює пропозиції про його вдосконалення та у встановленому порядку вносить їх на розгляд Президенту України та Кабінету Міністрів України.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мінрегіонбуду, обговорення найважливіших напрямків його діяльнос-

ті у ньому діє колегія у складі Голови Мінрегіонбуду (голова колегії), заступників Голови за посадою, а також інших керівних працівників Мінрегіонбуду.

Управління будівництвом і житлово-комунальним господарством на місцях покладено на *відповідні управління та відділи місцевих державних адміністрацій*. Так, при обласних державних адміністраціях діють управління регіонального розвитку, містобудування та архітектури, управління житлово-комунального господарства, а в районних державних адміністраціях функцію управління забезпечують відділи містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства. Ці органи утворюються і діють відповідно до положень, затверджених Кабінетом Міністрів України¹. Вони здійснюють керівництво дорученими їм сферами будівництва і житлово-комунального господарства, несуть відповідальність за їх розвиток на підвідомчій їм території, координують діяльність підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління відповідної місцевої державної адміністрації.

■ § 3. Місцеве самоврядування, будівництво та житлово-комунальне господарство

Реформування будівельного комплексу і житлово-комунального господарства потребує не тільки координації зусиль багатьох міністерств та відомств, а й перенесення центру ваги реалізації проблем на місця. У зв'язку з цим великого значення набуває діяльність органів місцевого самоврядування, які мають значні повноваження у галузі житлово-комунального господарства і будівництва.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування мають такі власні (самоврядні) повноваження у галузі житлово-комунального господарства: управління об'єктами житлово-комунального господарства, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації; облік громадян,

¹ Напр.: Типове положення про управління житлово-комунального господарства обласної державної адміністрації [Текст] : затв. постановою Каб. Міністрів України від 16 черв. 2004 р. // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 24. – Ст. 1595.

які відповідно до законодавства мають потребу в житлі, організація благоустрою населених пунктів та ін.

Поряд із власними повноваженнями органи місцевого самоврядування мають і делеговані їм повноваження в галузі житлово-комунального господарства. Серед основних з них слід назвати: здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства; облік відповідно до закону житлового фонду, здійснення контролю за його використанням; видання ордерів на заселення жилої площі в будинках державних та комунальних організацій; облік та реєстрація відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності.

У галузі будівництва органи місцевого самоврядування мають як власні, так і делеговані повноваження. Серед їх власних повноважень основними є: організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів комунального господарства і соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення; підготовка і затвердження відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації; координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів; надання відповідно до законодавства дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності.

До делегованих повноважень органів місцевого самоврядування законодавство відносить організацію роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів: прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; здійснення у встановленому порядку державного контролю за додержанням законодавства, положень затвердженої містобудівної документації; вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування та ін.

§ 4. Державний контроль у будівництві і житлово-комунальному господарстві

Однією з основних функцій Мінрегіонбуду та його органів на місцях є організація і забезпечення державного архітектурно-будівельного

контролю та контролю за технічним станом житлового фонду і об'єктів комунального призначення незалежно від форм власності.

Державний архітектурно-будівельний контроль — це сукупність організаційно-технічних і правових заходів, спрямованих на забезпечення додержання законодавства, державних стандартів, норм і правил, архітектурних вимог і технічних умов, а також положень затвердженої містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів, місцевих правил забудови населених пунктів усіма суб'єктами містобудівної діяльності.

Безпосередньо державний архітектурно-будівельний контроль здійснюють *Державна архітектурно-будівельна інспекція* у складі Мінрегіонбуду та *інспекції державного архітектурно-будівельного контролю* у складі місцевих органів містобудування і архітектури. Ці інспекції діють згідно з Положенням про державний архітектурно-будівельний контроль, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2006 р.¹

Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю видають забудовникам дозволи на виконання робіт з будівництва, реконструкції, реставрації та капітального ремонту; беруть участь у роботі комісій з прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, а також у розслідуванні причин аварій на будівництві; здійснюють вибіркові перевірки; розглядають справи про правопорушення у сфері містобудування; аналізують і узагальнюють матеріали контролю; готують пропозиції відповідним органам щодо вдосконалення державних стандартів, норм і правил.

Контроль за технічним станом житлового фонду і об'єктів комунального призначення здійснюють *посадові особи управлінь і відділів житлово-комунального господарства місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування*. Вони мають право: проводити обстеження і перевірки підконтрольних об'єктів; давати приписи власникам та користувачам про усунення виявлених порушень; вносити пропозиції щодо притягнення винних до адміністративної відповідальності та ін.

У сфері житлово-комунального господарства державний контроль також здійснює Державна житлово-комунальна інспекція — урядовий орган у складі Міністерства з питань житлово-комунального господар-

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 42. – Ст. 2813.

ства України, який діє відповідно до Положення затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 10 вересня 2008 р.¹

Відповідно до Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міський електричний транспорт» у сфері житлово-комунального господарства з метою забезпечення надання безпечних транспортних послуг та додержання перевізниками законодавства про міський електричний транспорт здійснюється контроль за технічним станом об'єктів міського електричного транспорту. Він проводиться державною технічною інспекцією міського електричного транспорту, до системи якої входять Головна державна технічна інспекція міського електричного транспорту, її регіональні підрозділи та інші органи контролю згідно із законодавством. Здійснюючи постійний державний контроль за технічним станом міськелектротранспорту, посадові особи цих інспекцій мають право застосовувати як адміністративно-попереджувальні заходи, так і заходи адміністративного припинення.

§ 5. Адміністративна відповідальність за правопорушення в будівництві і житлово-комунальному господарстві

Адміністративна відповідальність у галузі будівництва настає за: недодержання будівельних норм, державних стандартів (ст. 96 КУпАП); порушення законодавства під час планування і забудови територій (ст. 96¹ КУпАП); самовільне будівництво будинків або споруд (ст. 97 КУпАП).

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються інспекціями державного архітектурно-будівельного контролю та адміністративними комісіями.

Суб'єктами адміністративної відповідальності за правопорушення у галузі будівництва можуть бути як громадяни, так і посадові особи. Крім них, згідно із Законом України від 14 жовтня 1994 р. «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ і організацій за правопорушення у сфері містобудування»² відповідальність у цій галузі несуть також юридичні особи.

¹ Офіц. вісн. України. – 2008. – № 69. – Ст. 2310.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 411.

Справи про правопорушення у галузі будівництва та у сфері містобудування розглядають інспекції державного архітектурно-будівельного контролю та адміністративні комісії.

У галузі житлово-комунального господарства адміністративна відповідальність згідно з КУпАП настає за порушення порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень (ст. 149); порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями (ст. 150); самоправне зайняття жилого приміщення (ст. 151). Адміністративними правопорушеннями визнаються також порушення правил благоустрою територій міст та інших населених пунктів (ст. 152); знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів (ст. 153); порушення правил тримання собак і котів (ст. 154).

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються адміністративними комісіями, виконавчими комітетами селищних, сільських рад та органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України.

Запитання до самоконтролю

1. Які державні органи становлять систему органів управління будівництвом і житлово-комунальним господарством?
2. Які дві складові частини економіки країни охоплює управління будівництвом і житлово-комунальним господарством?
3. Які форми і методи управління застосовують у своїй діяльності органи управління будівництвом і житлово-комунальним господарством?
4. Які нормативні акти закріплюють правові засади управління будівництвом і житлово-комунальним господарством?
5. Які державні органи здійснюють контроль у будівництві?

Глава 26

Управління комунікаціями

§ 1. Організаційно-правові засади управління комунікаціями

Комунікації посідають одне з визначальних місць у народному господарстві України. Це зумовлено не тільки їх значенням для задоволення внутрішніх потреб країни, а й тією роллю, яку вони відіграють у міжнародних інтеграційних процесах та забезпеченні функціонування державного апарату. На чільне місце комунікацій у здійсненні управління державою точно вказав В. Ленін, який, плануючи повстання в Петрограді, визначив основними завданнями революціонерів захоплення пошти, телефону, телеграфу, мостів та залізничних вокзалів, тобто всіх більш-менш важливих комунікаційних систем того часу. Дійсно, збої в роботі комунікацій значно болючіше відображаються на суспільстві та державі, ніж аналогічні проблеми у промисловості, юстиції чи освіті. Тому налагодження ефективного управління транспортом та зв'язком є одним з ключових завдань Української держави, оскільки саме вони забезпечують можливість здійснення управлінського впливу на інші сфери.

Комунікація — термін латинського походження, який спершу означав «робити спільним, пов'язувати, спілкуватись». В українській мові цей термін використовується у двох значеннях: як шляхи сполучення, зв'язки одного місця з іншим та як спілкування, встановлення взаємозв'язків, передання інформації. Відповідно, говорячи про державне управління у сфері комунікацій, слід виділити принаймні дві самостійні системи, а саме: єдину транспортну систему України та систему зв'язку.

Система зв'язку в Україні є досить складною і перебуває в постійному динамічному розвитку. Нині її основними елементами є поштовий зв'язок, спеціальний зв'язок та телекомунікації, однак цей перелік не вичерпний. Внутрішня будова системи зв'язку та роль її окремих складових постійно змінюються перш за все завдяки розвитку наукоємних технологій. Так, упродовж останнього десятиріччя неухильно зростає

роль зв'язку через мережу Інтернет. Єдиний закон, який би визначав організаційно-правові засади зв'язку, в Україні відсутній, натомість діє низка законів, присвячених окремим видам зв'язку.

Єдину транспортну систему України складають залізничний, автомобільний, морський, річковий, цивільний повітряний та трубопровідний транспорт, електротранспорт, а також шляхи сполучення загально-го користування (шляхове господарство). Загальні питання функціонування системи транспорту та управління нею регулюються положеннями Закону України «Про транспорт»¹. Крім того, діяльність кожного з видів транспорту регулюється комплексом нормативних актів, центральне місце серед яких посідає, як правило, спеціалізований закон.

Хоча трубопровідний транспорт традиційно розглядається як елемент єдиної транспортної системи, однак, на нашу думку, зараз можна говорити про формування у сфері комунікацій третьої самостійної системи — системи ресурсопостачання, яка об'єднує в собі трубопровідний транспорт та мережу постачання електроенергії (електромережу).

Ухвалення державної політики та законодавче забезпечення державного управління у сфері транспорту та зв'язку здійснює Верховна Рада України.

Кабінет Міністрів України відповідно до своїх повноважень спрямовує і координує діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечує проведення державної політики у сфері транспорту і зв'язку; забезпечує загальне регулювання діяльності у сфері надання послуг транспорту та зв'язку; приймає державні програми розвитку цієї сфери.

Основне навантаження щодо державного управління комунікаціями покладено на спеціально уповноважені органи виконавчої влади, передусім на Міністерство транспорту та зв'язку України. Окремі повноваження надано місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування.

■ § 2. Органи управління транспортом

Домінуючу роль в управлінні транспортом відведено Міністерству транспорту та зв'язку України (Мінтрансзв'язку). Його діяльність регламентується Положенням про Міністерство транспорту та зв'язку

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.

України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 6 червня 2006 р.

До основних завдань Мінтрансзв'язку належать: участь у формуванні та реалізації державної політики в галузі транспорту; організація взаємодії та координації роботи автомобільного, авіаційного, залізничного, морського, річкового транспорту; забезпечення проведення державної політики з питань розвитку всіх видів автомобільних доріг на території України; здійснення заходів щодо забезпечення інтеграції національної транспортної системи України до європейської і світової транспортної систем тощо.

Відповідно до покладених на нього завдань Мінтрансзв'язку здійснює державне управління в галузі транспорту; вживає заходів щодо розвитку національної транспортної системи України; організовує і контролює відповідно до законодавства роботу, пов'язану із забезпеченням безпеки руху транспортних засобів; забезпечує правове регулювання перевезень пасажирів, вантажів, багажу і пошти, безпеки руху транспортних засобів; здійснює відповідно до законодавства повноваження щодо регулювання цін (тарифів); організовує і виконує роботи із стандартизації, сертифікації, метрології та здійснює ліцензування в галузі транспорту.

Для забезпечення функціонування транспортної системи України в умовах надзвичайного та воєнного стану в Мінтрансзв'язку утворено Державну спеціальну службу транспорту, яка узгоджує свою діяльність з Генеральним штабом. До її особового складу входять працівники (цивільні службовці) та військовослужбовці.

Основними функціями Державної спеціальної служби транспорту є: участь у ліквідації наслідків аварій, катастроф, пожеж на транспортних комунікаціях; проведення розмінування на об'єктах національної транспортної системи; технічне прикриття найважливіших об'єктів транспортної системи України; за необхідності — підвищення пропускної спроможності діючих та будівництво нових доріг, залізничних колій, мостів тощо.

Кожен з видів транспорту має специфічні особливості, які потребують підбору відповідних форм та методів державного управління, а також спеціалізованих державних органів, що таке управління здійснюють.

Залізничний транспорт. Безпосереднє управління залізничним транспортом здійснює Державна адміністрація залізничного транспор-

ту (Укрзалізниця). Цей орган підпорядкований Мінтрансзв'язку і до сфери його управління належить залізничний транспорт загального користування.

Укрзалізниця керує діяльністю залізничного транспорту, розробляючи графік руху поїздів і плани перевезень та направляючи рухомий склад відповідно до планів та графіків; формуючи і забезпечуючи реалізацію єдиної тарифної та цінової політики; розробляючи маршрути вантажних і пасажирських перевезень у внутрішньому та міжнародному залізничному сполученні; організовуючи проведення розрахунків із залізницями іноземних держав. Також вона вживає заходів щодо забезпечення безпеки руху поїздів; розслідує причини аварій; розроблює норми безпеки руху відповідно до вимог міжнародних стандартів і законодавства України; представляє інтереси залізничного транспорту України у міжнародних організаціях залізничників тощо.

Структура Укрзалізниці така. Низовою ланкою є залізнична станція (пасажирська, вантажна, сортувальна). Залізничний вокзал є складовою пасажирської станції. Станції об'єднуються у відділення, відділення — в управління, а управління в свою чергу — в залізниці. Нині в Україні існують шість залізниць: Донецька, Львівська, Одеська, Південна, Південно-Західна та Придніпровська. Крім них, до Укрзалізниці входять інші спеціалізовані об'єднання, підприємства та установи залізничного транспорту. Очолює Укрзалізницю генеральний директор, який за посадою є першим заступником міністра транспорту та зв'язку.

Правові засади управління залізничним транспортом визначаються Законом України «Про залізничний транспорт»¹ та Статутом залізниць України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р.

Авіаційний транспорт. Повітряний простір України є частиною її території і має використовуватися з метою задоволення потреб громадян та держави. Перевезення пасажирів та вантажів цивільною авіацією є одним з основних способів його використання.

Специфічна особливість правового регулювання перевезень повітряним транспортом полягає в тому, що такі перевезення досить часто здійснюються у міжнародному режимі і відповідно підпадають під дію не тільки вітчизняного законодавства, а й міжнародно-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 40. – Ст. 183.

правових договорів. Перевізниками можуть виступати не лише вітчизняні, а й іноземні авіакомпанії. Основним нормативним актом, який регулює питання стосовно цивільної авіації, є Повітряний кодекс України¹. Він відносить до авіації усі види підприємств, організацій та установ, діяльність яких спрямовано на створення умов та використання повітряного простору людиною за допомогою повітряних суден.

Спеціалізованим органом, що здійснює регулювання та контроль за діяльністю цивільної авіації, є Державна авіаційна адміністрація (Державіаадміністрація). Відповідно до покладених на неї завдань вона здійснює нагляд за безпекою польотів цивільних повітряних суден та перевіряє ефективність системи авіаційної безпеки; інспектує іноземні повітряні судна на території України на відповідність стандартам Міжнародної організації цивільної авіації; видає регуляторні акти та розробляє галузеві стандарти; проводить реєстрацію, сертифікацію і видає дозволи на експлуатацію цивільних повітряних суден, аеродромів, аеропортів тощо; присвоює суднам, внесеним до Державного реєстру цивільних повітряних суден, державні та реєстраційні розпізнавальні знаки; регулює використання повітряного простору та регламентує організацію обслуговування повітряного руху, а також здійснює раціональний та ефективний розподіл повітряного простору; видає ліцензії на провадження авіаційної діяльності та відповідні дозволи на виконання польотів цивільних повітряних суден.

Державіаадміністрація входить до складу Мінтрансзв'язку і є урядовим органом, який діє відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р.² Голова Державіаадміністрації призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням міністра транспорту та зв'язку і є його замісником за посадою.

Оскільки повітряний простір України використовується не тільки цивільною, а й військовою авіацією, яка, до речі, не входить до системи транспорту, то з метою його безпечного та ефективного використання утворено об'єднану цивільно-військову систему організації повітряного руху, функціонування якої забезпечує Державіаадміністрація.

Автомобільний транспорт. Нині автомобільний транспорт є найбільш поширеним видом транспорту, що визначає його надзвичайно

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 25. – Ст. 274.

² Офіц. вісн. України. – 2006. – № 44. – Ст. 295.

велике значення. Основним нормативним актом у цій сфері є закони України «Про автомобільний транспорт»¹ та «Про дорожній рух»².

Склад автомобільного транспорту дуже різноманітний. До нього належать підприємства автомобільного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів та вантажів, транспортно-експедиційні підприємства, рухомий склад автомобільного транспорту незалежно від форми власності, низка підприємств та установ, які сприяють здійсненню автоперевезень (автостанції, автовокзали, станції технічного обслуговування тощо).

Мінтрансв'язку здійснює управління автомобільним транспортом через два спеціалізовані підрозділи — Державний департамент автомобільного транспорту (Державтотранс) та Головну державну інспекцію на автомобільному транспорті (Головавтотрансінспекцію).

Діяльність Державтотрансу має регулятивний характер. Він уповноважений брати участь у забезпеченні реалізації державної політики у сфері перевезень пасажирів і вантажів; розробляти проекти нормативно-правових актів, пов'язаних з регулюванням діяльності автомобільного транспорту; забезпечувати реалізацію державної політики у сфері міжнародних автомобільних перевезень; формувати маршрутну мережу регулярного міжнародного автобусного сполучення; організовувати проведення сертифікації дорожніх транспортних засобів та послуг; проводити конкурси на перевезення пасажирів автомобільним транспортом, укладати договори з переможцями та контролювати їх виконання; погоджувати технічні вимоги та стандарти щодо розроблення нової автомобільної техніки, її ремонту та експлуатації тощо.

Основним завданням Головавтотрансінспекції є здійснення державного контролю у цій сфері. Зокрема, вона здійснює державний контроль за додержанням суб'єктами господарювання вимог законодавства про транспорт, норм та стандартів щодо організації перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом; проводить нагляд за забезпеченням суб'єктами господарювання безпеки автомобільних перевезень; здійснює ліцензування підприємницької діяльності у сфері автомобільного транспорту, контролює додержання ліцензійних вимог та забезпечує недопущення надання послуг суб'єктами, що не одержали відповідної ліцензії, тощо. Підкреслимо, що Головавтотранс-

¹ Відом. Верхов. Ради України – 2001. – № 22. – Ст. 105.

² Там само. – 1993. – № 31. – Ст. 338.

інспекцію не слід плутати з Державною автомобільною інспекцією, яка входить до складу МВС України.

Органами Мінтрансз'язку на місцях є автотранспортні управління. Їх діяльність спрямовується та координується Державтотрансом.

Низку повноважень, переважно щодо організації автобусних перевезень у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, надано місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування.

Шляхове господарство. Автомобільний транспорт тісно пов'язаний з автомобільними дорогами, які входять до складу шляхового господарства. Здійснення управління у цій сфері покладено на Державну службу автомобільних доріг України (Укравтодор). На відміну від Укрзалізниці, Державтотрансу та Державіадміністрації, це не структурний підрозділ Мінтрансз'язку, а самостійний центральний орган виконавчої влади, однак його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Мінтрансз'язку.

Діючи в межах своєї компетенції, Укравтодор розробляє державні програми розвитку дорожнього господарства та забезпечує їх виконання; забезпечує організацію будівництва та експлуатацію автомобільних доріг та їх відповідного інженерного облаштування, інших споруд, у тому числі на умовах концесії; визначає напрямки використання бюджетних коштів, призначених для фінансування дорожнього господарства; виконує функції з управління державними автомобільними дорогами; здійснює контроль за додержанням вимог законодавства з питань користування та охорони автомобільних доріг; погоджує питання щодо будівництва комплексів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, розміщення рекламоносіїв у межах смуги відведення автомобільних доріг; здійснює контроль за ваговими та габаритними параметрами транспортних засобів на автомобільних дорогах та погоджує маршрути проїзду великогабаритних та великовагових транспортних засобів тощо.

У прямому підпорядкуванні Укравтодору перебуває низка підприємств та установ, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері шляхового господарства.

Трубопровідний транспорт. Трубопровідний транспорт істотно відрізняється від інших видів транспорту як за своїм призначенням, так і за порядком управління. Загальні засади діяльності та управління

трубопровідним транспортом визначено Законом України «Про трубопровідний транспорт»¹.

Трубопровідний транспорт призначено для транспортування території України вуглеводнів, хімічних продуктів, води та інших продуктів і речовин з місць їх знаходження, видобутку (промислів), виготовлення або зберігання до місць їх перероблення чи споживання, перевантаження та подальшого транспортування. Система трубопровідного транспорту України складається із магістрального та промислового трубопровідного транспорту. Магістральними трубопроводами здійснюються транзитні, міждержавні, міжрегіональні поставки. Всі ж інші трубопроводи (нафтобазові, внутрішньопромислові, міські газопровідні, водопровідні, каналізаційні мережі, меліоративні системи тощо) є промисловими.

Магістральні трубопроводи перебувають у державній власності і господарське управління ними здійснює Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України». Державне ж управління у сфері магістрального трубопровідного транспорту покладено на Міністерство палива та енергетики України.

Щодо промислових трубопроводів, то залежно від цільового призначення управління ними може здійснюватись іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Водний транспорт. Роль водного транспорту в народному господарстві неоднозначна. З одного боку, він найменш поширений. Лише п'ять областей України та АРК мають вихід до моря, а у більшій половині областей України водний транспорт взагалі не використовується. З другого ж боку, водний, особливо морський, транспорт має надзвичайно велике значення у здійсненні міжнародних перевезень. Порядок управління водним транспортом врегульовано досить слабо. Окремі норми розпорошено по значній кількості нормативних актів різної юридичної сили.

Державне управління у цій сфері здійснюється через Державний департамент морського і річкового транспорту (Укрморрічфлот), який є урядовим органом державного управління, що діє у складі Мінтрансв'язку.

До повноважень Укрморрічфлоту належать: розроблення державних науково-технічних та інших програм і планів розвитку галузі; здійснення державного нагляду у морських торговельних і річкових портах, те-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 29. – Ст. 139.

риторіальних водах України відповідно до законодавства про судноплавство, а також вимог міжнародних договорів України всіма морськими і річковими суднами незалежно від форми власності, галузевої належності та прапора держави, під яким плаває судно; організація проведення розслідувань причин аварій і катастроф на морському і річковому транспорті; координація робіт з проведення сертифікації, класифікації транспортних засобів і технологічного устаткування та технічного нагляду за їх експлуатацією; забезпечення розвитку зовнішньоекономічних зв'язків та участю України в міжнародних морських організаціях за дорученням Мінтрансу; реєстрація лінії закордонного плавання.

До сфери управління Укрморрічфлоту належать підприємства, установи та організації морського та річкового транспорту всіх форм власності.

Одну з ключових позицій в управлінні морським транспортом займає морський порт. Це державне транспортне підприємство, призначене для обслуговування суден, пасажирів і вантажів на відведених порту території і акваторії, а також перевезення вантажів і пасажирів на судах, що належать порту. Його очолює начальник морського порту, який видає обов'язкові постанови, що регулюють питання безпеки руху, охорони вантажів, майна порту і громадського порядку, проведення санітарних і протипожежних заходів у порту, охорони довкілля, порядку заходу суден у морські порти тощо. Державний нагляд за мореплавством у порту здійснює капітан морського порту, який очолює місцеву Інспекцію державного портового нагляду. Правове становище морського порту нині врегульовано не досить повно і нині у Верховній Раді йде робота над законопроектом «Про морські порти України».

Щодо морських та річкових суден, то їх правовий статус та багато питань взаємовідносин з державою (державна реєстрація суден, надання дозволу на використання прапора України, надання статусу національного морського перевізника, арешт судна) врегульовано Кодексом торговельного мореплавства України¹.

■ § 3. Органи управління зв'язком

Система зв'язку в Україні надзвичайно складна і постійний розвиток новітніх технологій веде до її подальшого розгалуження та усклад-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 47–51. – Ст. 349.

нення. У найбільш загальному вигляді вона складається з поштового зв'язку, електричного зв'язку, спеціального зв'язку та фельд'єгерської служби.

Під телекомунікаціями (електрозв'язком) слід розуміти передавання, випромінювання та/або приймання знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого роду по радіо, проводових, оптичних або інших електромагнітних системах. Зокрема до телекомунікацій належать: фіксований телефонний зв'язок, фіксований телефонний зв'язок з використанням безпроводного доступу до телекомунікаційних мереж, рухомий (мобільний) телефонний зв'язок, радіозв'язок, зв'язок через мережу Інтернет та інші форми зв'язку, що не використовують матеріальні носії інформації.

Правові основи діяльності у сфері телекомунікацій, а саме повноваження держави щодо управління та регулювання у цій сфері, а також права і обов'язки учасників ринку телекомунікаційних послуг тощо визначаються Законом України «Про телекомунікації»¹.

Поштовий зв'язок зводиться до приймання, оброблення, перевезення та доставлення (вручення) поштових відправлень, виконання доручень користувачів щодо поштових переказів, банківських операцій. Тобто він пов'язаний з передаванням грошей (поштові перекази), матеріальних цінностей (посилки та бандеролі) та інформації на матеріальних носіях (листи, цінні листи, листи з описом вкладення).

Правові основи надання послуг поштового зв'язку та загальні засади відносин між органами державної влади, операторами поштового зв'язку і користувачами їх послуг визначено Законом України «Про поштовий зв'язок»².

Центральним органом виконавчої влади, уповноваженим здійснювати управління у сфері як телекомунікацій, так і поштового зв'язку, є Мінтрансзв'язку України, однак його повноваження переважно обмежуються нормотворчістю. Воно розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів, а також затверджує власні нормативно-правові акти з питань зв'язку; визначає вимоги щодо рівня якості послуг зв'язку; організовує та відповідає за розроблення стандартів зв'язку; затверджує технічні вимоги до телекомунікаційних мереж, засобів і об'єктів телекомунікацій; вирішує в межах компетенції питання щодо забезпечення зв'язку для потреб державної

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

² Там само. – 2002. – № 6. – Ст. 39.

системи урядового зв'язку, національної системи конфіденційного зв'язку, органів безпеки, оборони, охорони правопорядку; здійснює співробітництво з міжнародними організаціями та відповідними органами інших держав.

Повноваження щодо прийняття та виконання конкретних управлінських рішень у цій сфері надано Національній комісії з питань регулювання зв'язку (НКРЗ). Це колегіальний центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, який підконтрольний Президенту України. До складу НКРЗ входять Голова та сім членів, які приймають рішення на засіданнях шляхом голосування.

НКРЗ у межах своєї компетенції: видає ліцензії на надання послуг поштового зв'язку та телекомунікаційних послуг; веде державні реєстри операторів та провайдерів зв'язку; здійснює відповідно до законодавства тарифне регулювання у сфері телекомунікацій та поштового зв'язку; приймає рішення, які є обов'язковими до виконання суб'єктами ринку телекомунікацій; здійснює контроль за додержанням законодавства та ліцензійних умов, а також за якістю послуг зв'язку; застосовує адміністративні стягнення за порушення у сфері зв'язку; забезпечує в межах спеціальної процедури досудове вирішення спорів між операторами, провайдерами телекомунікацій щодо взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж; передає до Антимонопольного комітету України матеріали в разі виявлення порушень законодавства про захист економічної конкуренції у сфері зв'язку; розробляє та реалізує технічну політику у формуванні номерного ресурсу телекомунікаційних мереж; проводить сертифікацію засобів зв'язку та іншого технічного обладнання, що застосовується у цій сфері.

Захист прав споживачів телекомунікаційних послуг є одним з пріоритетних напрямків діяльності НКЗР. З цією метою вона співпрацює з організаціями споживачів, забезпечує такі організації та самих споживачів необхідною інформацією щодо діяльності операторів, провайдерів телекомунікацій, за винятком випадків, коли існує обмеження доступу до такої інформації. У будь-якому разі споживачі телекомунікаційних послуг мають право звертатися до НКРЗ для вирішення питань, що зачіпають їх законні права та інтереси і перебувають у її сфері відання.

Мінтрансзв'язку і НКРЗ співпрацюють у процесі управління у сфері зв'язку, однак вони не пов'язані відносинами влади — підпорядкування.

Окремим суб'єктом управління є Національний центр оперативно-технічного управління мережами телекомунікацій України. За звичайних обставин він не реалізує владні повноваження, а взаємодіє з центрами управління операторів телекомунікацій, у тому числі іноземних, координує їх діяльність на підставі укладених з ними цивільно-правових договорів. Однак в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного та воєнного стану цьому органу можуть надаватися широкі повноваження щодо оперативно-технічного управління телекомунікаційними мережами загального користування всіх операторів телекомунікацій України незалежно від форми власності.

Специфічні особливості має управління у телекомунікаційній мережі Інтернет. Повноваження державних органів у цій сфері досить обмежені. Натомість законодавець передбачає, що адміністрування адресного простору українського сегмента мережі Інтернет здійснюється недержавною організацією, яка утворюється самоврядними організаціями операторів/провайдерів Інтернет в Україні та має бути зареєстрована відповідно до міжнародних вимог. Завданнями цієї організації є: створення реєстру адрес мережі українського сегмента Інтернет; створення і підтримка автоматизованої системи реєстрації та обліку доменних назв і адрес українського сегмента мережі Інтернет; створення умов для використання адресного простору на принципах рівного доступу, оптимального використання, захисту прав споживачів послуг Інтернет та вільної конкуренції; представництво та захист у відповідних міжнародних організаціях інтересів споживачів українського сегмента мережі Інтернет.

Поряд із загальнодоступною системою зв'язку існує спеціальний зв'язок, іншими словами, системи зв'язку з обмеженим доступом.

Спеціальний електрозв'язок (спеціальні телекомунікації) зводиться до передавання та приймання різними шляхами інформації з обмеженим доступом з використанням засобів криптографічного та/або технічного захисту інформації з додержанням вимог законодавства щодо її захисту. Можна виділити дві відносно самостійні системи спеціального електрозв'язку.

Так, система урядового зв'язку призначена для забезпечення управління державою в мирний час, в умовах надзвичайного та воєнного стану, а також у разі виникнення надзвичайних ситуацій та забезпечує додержання вимог законодавства з питань захисту інформації, яка містить державну таємницю. Послуги цього зв'язку надаються лише

державним органам, а користуватися ним можуть тільки особи, яким у встановленому порядку надано допуск до інформації з обмеженим доступом.

Національна система конфіденційного зв'язку теж є системою зв'язку з обмеженим доступом, але на відміну від урядового конфіденційним зв'язком може користуватися значно ширше коло суб'єктів. Це виявляється у тому, що, з одного боку, послуги конфіденційного зв'язку можуть надаватися не лише державними установами, а й операторами, які є приватними юридичними особами та мають ліцензії на право надання послуг фіксованого та/або рухомого (мобільного) телефонного зв'язку, а також надання послуг у галузі криптографічного та/або технічного захисту інформації. З другого ж боку, послуги конфіденційного зв'язку можуть надаватися на підставі цивільно-правового договору будь-якому замовникові, а не лише державним органам.

Порядок функціонування систем урядового та конфіденційного зв'язку визначається законами України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України»¹ та «Про Національну систему конфіденційного зв'язку»².

Державне управління щодо спеціального електрозв'язку здійснює Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (Держспецзв'язок). Це центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується Кабінетом Міністрів України, проте з питань захисту інформації України він підконтрольний Верховній Раді України, а з питань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України, — підпорядковується і підконтрольний Президенту України.

Держспецзв'язок очолює Голова, який призначається на посаду та звільняється з неї Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. До особового складу Держспецзв'язку належать переважно особи рядового і начальницького складу, які проходять мілітарну службу за контрактом з присвоєнням їм спеціальних звань. Разом з тим законодавство не виключає залучення до роботи в Держспецзв'язку цивільних державних службовців.

Основними напрямками діяльності Держспецзв'язку є: забезпечення функціонування і розвитку системи урядового зв'язку; забезпечення функціонування Національної системи конфіденційного зв'язку;

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 258.

² Там само. – 2002. – № 15. – Ст. 103.

захист державних інформаційних ресурсів в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах; криптографічний та технічний захист інформації.

До компетенції Держспецзв'язку належить: забезпечення урядовим зв'язком Президента, Голови Верховної Ради та Прем'єр-міністра України в місцях їх постійного і тимчасового перебування; забезпечення урядовим зв'язком посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військового управління; участь у виконанні заходів, спрямованих на підтримання правового режиму воєнного та надзвичайного стану; впровадження систем захисту інформації на об'єктах інформаційної діяльності та в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах закордонних дипломатичних установ України; ліцензування господарської діяльності у сфері криптографічного та технічного захисту інформації; участь у сертифікації засобів криптографічного та технічного захисту інформації; видання інформаційним системам у мережі Інтернет атестата відповідності тощо.

Самостійною складовою системи зв'язку України є зв'язок, що здійснюється органами фельд'єгерської служби.

Головне управління державної фельд'єгерської служби — це структурний підрозділ Мінтрансзв'язку України. Її створено для забезпечення Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, посольств, дипломатичних представництв і консульств України оперативним кур'єрським зв'язком. Діяльність фельд'єгерської служби регламентовано підзаконними відомчими актами.

Фельд'єгерська служба може забезпечувати кур'єрський зв'язок не тільки в межах однієї держави, а й між урядами різних країн. У такому разі порядок її діяльності регулюється міжнародними угодами. Нині таку угоду укладено між усіма колишніми республіками Радянського Союзу, за винятком прибалтійських.

У 2007 р. Кабінет Міністрів України прийняв рішення про необхідність створення національної системи супутникового зв'язку та затвердив відповідний план заходів. На виконання цього плану Національне космічне агентство України та спеціально створений орган — Міжвідомча координаційна рада із створення національної супутникової системи зв'язку мають забезпечити введення в дію нового для України виду зв'язку до кінця 2011 р.

Запитання до самоконтролю

1. Перерахуйте види транспорту, що існують в Україні.
2. Назвіть орган, що здійснює управління залізничним транспортом.
3. Якими нормативно-правовими актами регулюється діяльність автомобільного транспорту?
4. Що являє собою шляхове господарство?
5. Перерахуйте види зв'язку, що існують в Україні.
6. Які органи здійснюють управління у сфері зв'язку?
7. Що являє собою спеціальний електрозв'язок?
8. Назвіть основні завдання фельд'єгерської служби.

Глава 27

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 і людину. Для людини природа виступає в різних якостях. По-перше, як натуральні умови її життя та діяльності; по-друге, як джерела і засоби виробництва матеріальних благ; по-третє, як об'єкт її господарської та культурної діяльності; по-четверте, як джерело і засіб морального виховання та естетичного задоволення. Належна реалізація цих зв'язків людини і природи багато в чому залежить від ефективної управлінської діяльності державних органів та їх посадових осіб.

Конституція України закріплює положення про те, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які 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 екологічну політику визначає Верховна Рада України, яка затверджує загальнодержавні програми охорони довкілля, встановлює засади використання природних ресурсів.

Поняття використання і охорони природних ресурсів багато в чому взаємопов'язані, але було б неправильно їх ототожнювати. 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 окремих 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 і здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції України).

§ 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 розроблення державних, республіканських, екологічних програм; координує діяльність міністерств, відомств, інших установ та організацій у питаннях охорони навколишнього природного середовища; встановлює порядок розроблення і 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 і охорони навколишнього природного середовища. До його повноважень належать також організація управ-

ління та контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища, узгодження розміщення підприємств, установ і організацій на території республіки, визначення нормативів платні та її розміри; 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: розроблення в забезпеченні використання затверджених законом програм раціонального використання земель, лісів, підвищення плодючості земель, що перебувають у державній власності; розроблення і забезпечення використання регіональних екологічних програм; здійснення заходів щодо відшкодування збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища підприємствами, установами, організаціями; організація роботи з ліквідації наслідків екологічних аварій, залучення до цієї роботи підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності.

Безпосереднє управління використанням і охороною природних ресурсів здійснюють органи спеціальної компетенції. Такими є Міністерство охорони навколишнього природного середовища 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 рибного господарства України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державний комітет України по водному господарству, Державний комітет ядерного регулювання України.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди) посідає центральне місце в системі органів спеціальної компетенції в цій сфері (галузі). Мінприроди реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання та відновлення природних ресурсів, захисту населення і навколишнього природного середовища від негативного впливу господарської діяльності шляхом регулювання екологічної, ядерної та радіаційної безпеки на об'єктах усіх форм власності.

Мінприроди здійснює: державний контроль за додержанням вимог законодавства з питань охорони навколишнього 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, Мінприроди здійснює комплексне управління і 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 навколишнього 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 Мінприроди є *державні управління охорони навколишнього природного середовища в областях, АРК, містах Києві та Севастополі, а також районні, міські і 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 охоронних, захисних, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших функцій лісу та високоефективного використання лісових ресурсів для забезпечення потреб у лісосировинній продукції, а також державний контроль за охороною, захистом і використанням лісів.

Державний комітет рибного господарства України, який входить до складу Мінагрополітики 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, видання в межах своєї компетенції дозволів на промислове добування рибних запасів виключної (морської) економічної зони і риб, що живуть у водах, розмішених на території більш ніж однієї області України, а також інформування природокористувачів про ліміти використання рибних запасів, здійснення контролю за охороною рибних запасів.

Державну політику у сфері земельних відносин реалізує *Державне агентство України по земельних ресурсах*, завдання якого полягають

у контролі за використанням і охороною земельних ресурсів та державному земельному нагляді. До його компетенції належать проведення моніторингу земель, землевпорядкування, а також розроблення і реалізація державних 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 збільшення раціонального використання водних ресурсів, поліпшення стану річок, водоймищ, прибережних зон морів, охорони водоймищ, підземних вод від радіоактивного забруднення.

У зв'язку з ліквідацією Комітету України з питань геології та використання надр і переданням його функцій Мінприроди України, останнє здійснює державний моніторинг геологічного середовища і проведення еколого-геологічних досліджень, контролює повноту та якість геологічного вивчення надр, проводить облік розвіданих родовищ корисних копалин. Поряд з цим до його функцій належать видача спеціального дозволу (ліцензії) на користування надрами, нагляд за підземними водами і оцінювання їх ресурсів, контроль за додержанням екологічних вимог під час проведення геологорозвідувальних робіт.

Державне управління в галузі охорони атмосферного повітря разом з Мінохоронприроди здійснює *Міністерство охорони здоров'я України* в межах його компетенції, визначеної законодавством.

§ 3. Місцеве самоврядування і охорона природних ресурсів

Органи місцевого самоврядування в межах, установлених законодавством, вирішують питання місцевого значення, в тому числі щодо охорони природних ресурсів.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до повноважень сільських, селищних і міських рад у цій сфері діяльності належать: 1) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; 2) затвердження розмірів плати за користування природними ресурсами, які перебувають у власності певних територіальних громад; видання дозволів 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, що охороняються законом; надання згоди на розміщення на 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 вирішують питання про видання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідного 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 та нагляд у галузі використання і охорони природних ресурсів

Органи державного управління використання і охорони природних ресурсів поряд з іншими функціями здійснюють функцію контролю.

Для здійснення контрольних функцій у сфері охорони навколишнього природного середовища створено *Державну екологічну інспекцію Міністерства охорони навколишнього природного середовища України*¹ (ДЕІ).

ДЕІ є системою регіональних і територіальних органів державної виконавчої влади, які організують і здійснюють контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища. До складу ДЕІ входять: Головна екологічна інспекція, інспекція по охороні Чорного та Азовського морів, екологічні інспекції територіальних органів Мінприроди в АРК, областях, містах Києві та Севастополі.

¹ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 47. – Ст. 2084.

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 та 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 та 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 у 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 від 9 лютого 1995 р. «Про екологічну експертизу»¹ екологічна експертиза — це вид науково-технічної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань і об'єднань громадян. Метою екологічної експертизи є попередження негативного впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінювання 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 за-

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 8. — Ст. 54.

конодавства; 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 у галузі використання і охорони природних ресурсів

Адміністративним правопорушенням у галузі охорон 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 КУпАП передбачено конкретні склади адміністративних правопорушень у цій галузі. Об'єкти охорони можна поділити на декілька груп.

До першої слід віднести такі правопорушення, як псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52), порушення правил використання земель (ст. 53), порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54). Справи про ці адміністративні правопорушення розглядають органи (посадові особи) по земельних ресурсах.

Другу групу правопорушень складають ті, що пов'язані з неналежним використанням водних ресурсів. Так, у КУпАП передбачено відповідальність за порушення правил охорони водних ресурсів (ст. 59); порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення (ст. 59¹); порушення правил водокористування (ст. 60). Справи про ці правопорушення розглядають органи по регулюванню використання та охорони вод.

Об'єктом охорони є також ліси і землі державного лісового фонду. До правопорушень у цій галузі належать: незаконне використання земель державного лісового фонду (ст. 63); незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняку (ст. 65); знищення або пошкодження полезахисних смуг 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 відходами (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 і шляхів міграції, переселення, акліматизації та схрещування диких тварин (ст. 87); жорстоке поводження з тваринами (ст. 89); порушення вимог щодо охорони видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України (ст. 90). Справи про такі правопорушення розглядають органи (посадові особи) Мінприроди України.

КУпАП передбачено також відповідальність за правопорушення, пов'язані з охороною атмосферного повітря і надр.

Запитання до самоконтролю

1. Яке співвідношення понять використання і охорони природних ресурсів?
2. Які органи управління віднесено до органів загальної компетенції у галузі використання і охорони природних ресурсів?
3. Які повноваження у галузі використання і охорони природних ресурсів належать органам місцевого самоврядування?
4. Функції і повноваження Державної екологічної інспекції Міністерства охорони навколишнього природного середовища України.

Глава 28

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 притаманне жорстке закріплення вимог держави до учасників управлінських відносин у вигляді імперативних норм, спрямованих на виконання розпорядницької, контролюючої та стимулюючої функцій у процесі фінансової діяльності держави.

Відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами України встановлюються Державний бюджет України та її бюджетна система; система оподаткування, податки і збори; основи утворення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього та зовнішнього боргів; порядок випуску і обігу державних цінних паперів, їх види та типи.

Бюджетним кодексом України¹ врегульовано різні види фінансових відносин, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів і звітування про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України і місцевих бюджетів; кредитування, державних боргових зобов'язань, позичок, інвестицій тощо.

Стаття 116 Конституції України покладає на Кабінет Міністрів України (Кабінет Міністрів, Уряд) забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; розроблення проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, надання Верховній Раді України звіту про його виконання.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» діяльність Уряду спрямовується на вирішення питань державного управління у сфері фінансів. До основних повноважень Кабінету Міністрів також належить утворення державних резервних фондів фінансових ресурсів та прийняття рішень про їх використання; сприяння стабільності грошової одиниці України; обслуговування державного боргу України; прийняття рішень про випуск державних внутрішніх та зовнішніх позик, державних грошово-речових лотерей тощо (ст. 20 Закону).

На місцевому рівні фінансову систему держави забезпечують органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації. Так, відповідно до ст. 28 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів місцевих рад належать складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету, здійснення фінансування видатків з місцевого бюджету. Районні і обласні ради затверджують відповідно районні і обласні бюджети, вносять зміни до них і затверджують звіти про їх виконання (ст. 43 Закону). Місцеві державні адміністрації також складають і подають на затвердження рад проекти відповідних бюджетів та забезпечують його виконання, звітують перед відповідними радами про його виконання; подають в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання, виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб (ст. 18 Закону «Про місцеві державні адміністрації»).

§ 2. Органи управління фінансами

Державне управління в галузі фінансів здійснюють *Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку, Державний комітет фінансового моніторингу України* та деякі інші органи.

Міністерство фінансів України (Мінфін) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації єдиної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, випуску та проведення лотерей, розроблення та виробництва голографічних захисних елементів.

Положення про Мінфін України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р.¹ Діяльність Мінфіну спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Серед основних завдань Мінфіну — забезпечення реалізації єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю та здійснення контролю за її проведенням Державною податковою адміністрацією, Держмитслужбою, ГоловКРУ, Державним казначейством; забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України; здійснення заходів з підвищення ефективності управління державними фінансами; проведення аналізу фінансово-економічного становища держави, перспектив її подальшого розвитку; підготовка проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; розроблення проекту Закону про Державний бюджет України, координація діяльності учасників бюджетного процесу; здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства; розроблення стратегії фінансування державного бюджету; здійснення державного регулювання бухгалтерського обліку та фінансової звітності в Україні; інформування громадськості про економічні та фіскальні цілі держави.

Відповідно до покладених на нього завдань Мінфін виконує, зокрема, такі функції: бере участь у розробленні прогностичних показників і програм економічного і соціального розвитку України; визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, загальний рівень доходів і видатків бюджету, обсяг його фінансування; готує та подає на розгляд Уряду проект Закону про Державний бюджет України на відповідний рік; здійснює контроль за додержанням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу стосовно як державного, так і місцевих бюджетів; координує діяльність центральних органів виконавчої влади, пов'язану із забезпеченням своєчасного і повного надходження податків, зборів (обов'язкових платежів) до

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 1. – Ст. 26.

державного та місцевих бюджетів; здійснює операції з державним боргом з метою погашення та обслуговування державних боргових зобов'язань; бере участь у проведенні державної експертизи проектів, фінансування яких здійснюється за рахунок кредитів, що залучаються державою або під державні гарантії; здійснює, зокрема, ліцензування: а) виробництва дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння; б) випуску та проведення лотерей; в) організації діяльності, пов'язаної із проведенням азартних ігор, та проводить перевірку додержання ліцензійних умов суб'єктами господарювання; управляє відповідними об'єктами державної власності; погоджує фінансові плани державних підприємств, акціонерних, холдінгових компаній та інших суб'єктів господарювання, у статутному фонді яких більш як 50 відсотків акцій (часток, паїв) належать державі, та їх дочірніх підприємств тощо.

Для виконання зазначених завдань Мінфіну надано повноваження:

- 1) одержувати від головних розпорядників коштів державного та місцевого бюджетів, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, необхідні для складення проекту Державного бюджету України, прогнозних показників зведеного бюджету України та аналізу виконання бюджетів, що входять до складу бюджетної системи держави; від центральних та місцевих органів виконавчої влади, розпорядників бюджетних коштів інформацію про здійснення внутрішнього фінансового контролю і внутрішнього аудиту; щомісяця від Головкинстру звіти про проведення контрольних заходів; від суб'єктів господарювання, яким надані ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної із випуском та проведенням лотерей, які здійснюють операції із дорогоцінними металами, дорогоцінним камінням — інформацію, необхідну для здійснення контролю за їх діяльністю;
- 2) зупиняти здійснення бюджетних асигнувань у випадках, передбачених законодавством, та здійснення операцій з бюджетними коштами у разі виявлення бюджетного правопорушення;
- 3) здійснювати внутрішній фінансовий контроль та аудит на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління.

Органами Мінфіну на місцях є Міністерство фінансів АРК, головні фінансові управління та відділи місцевих державних адміністрацій, які складають проекти відповідних бюджетів і організують їх виконання; забезпечують реалізацію державної бюджетної політики на відповідній території; контролюють дотримання підприємствами, установами й організаціями законодавства щодо використання ними бюджет-

них коштів і коштів цільових фондів, утворених відповідною радою; захищають фінансові інтереси держави; координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету тощо¹.

У складі Мінфіну діє *Державне казначейство України* (Казначейство), яке є урядовим органом державного управління. Відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2005 р.², основними завданнями Казначейства є: 1) забезпечення казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів на основі ведення єдиного казначейського рахунка, що передбачає: розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів; контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів за цими зобов'язаннями; контроль за дотриманням учасниками бюджетного процесу бюджетного законодавства; 2) управління наявними фінансовими ресурсами, що ним обліковуються; 3) визначення механізму казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів, установлення єдиних правил бухгалтерського обліку і звітності про виконання державного та місцевих бюджетів, кошторисів розпорядників бюджетних коштів, визначення порядку і строків подання звітів про виконання кошторисів державних цільових фондів.

Казначейство відповідно до покладених на нього завдань здійснює розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів; управляє наявними фінансовими ресурсами, що ним обліковуються; відкриває, веде та закриває рахунки в органах Казначейства; провадить безспірне списання коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти державного та місцевих бюджетів і бюджетних установ; повертає кошти, помилково або надмірно зараховані до бюджету, за поданням органів стягнення, яким відповідно до законодавства надано право стягнення до бюджетів податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших надходжень; здійснює розподіл коштів між державним бюджетом, бюджетами АРК, областей, міст Києва та Севастополя; веде бухгалтерський облік операцій з виконання державного та місцевих бюджетів, складає звітність про їх виконан-

¹ Типове положення про Головне фінансове управління обласної, Київської міської та фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації [Текст] : затв. постановою КМУ від 19 серп. 2002 р. // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 34. – Ст. 1600.

² Там само. – 2005. – № 52. – Ст. 3275.

ня; виконує контрольні функції, пов'язані із: здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень; відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису державного та місцевих бюджетів; відповідністю платежів узятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням; витрачанням бюджетних коштів у процесі проведення перевірки відповідності підтвердних первинних документів розпорядників бюджетних коштів бюджетним асигнуванням та вимогам бюджетного законодавства; дотриманням правил валютного контролю за операціями, що проводять у національній валюті через кореспондентські рахунки банків-нерезидентів бюджетні установи, які обслуговуються органами Казначейства.

Казначейство має право: 1) відкривати поточні рахунки в іноземній валюті та рахунки для виплат готівкою в Національному банку та інших банках; 2) розміщувати в банках тимчасово вільні кошти, що ним обліковуються; 3) залучати працівників інших державних органів, спеціалістів і фахівців-експертів для розгляду питань, що належать до його компетенції; 4) ініціювати припинення асигнувань та зупиняти проведення операцій з бюджетними коштами у разі вчинення бюджетного правопорушення; 5) списувати позички, надані місцевим бюджетам; 6) вимагати від посадових осіб міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій дотримання установленого порядку казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів, ведення бухгалтерського обліку, складення звітності; 7) звертатися до суду, в тому числі у разі виявлення бюджетних правопорушень; 8) одержувати від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, підприємств, установ, організацій і банків пояснення, довідки, інформацію, необхідні для виконання покладених на нього завдань.

Казначейство очолює голова, який призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра фінансів.

Територіальними органами Казначейства є Головне управління Державного казначейства України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також управління (відділення) у районах, містах, та районах у містах, які утворюються Казначейством за погодженням з Мінфіном України. Основним завданням цих органів є: забезпечення казначейського обслуговування державного та місцевих

бюджетів на основі ведення єдиного казначейського рахунка (розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів; контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів за цими зобов'язаннями; контроль за додержанням учасниками бюджетного процесу бюджетного законодавства); ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання державного та місцевих бюджетів¹.

У сфері фінансів державне управління здійснює також *Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку* (Комісія) — центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, підпорядкований Президентові України та підзвітній 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 і 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 розміщення; стандартів випуску (емісії) цінних паперів, інформації про випуск цінних паперів, що пропонуються для відкритого продажу, і порядку реєстрації випуску цінних паперів та інформації про їх випуск; видання 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 роз-

¹ Типове положення про Головне управління Державного казначейства України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [Текст] : затв. наказом Міністерства України від 4 квіт. 2006 р. № 332 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 16. – Ст. 1234.

² Положення про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку [Текст] : затв. Указом Президента України від 14 лют. 1997 р. // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 7–8. – Кн. 1. – 28 берез.

міщення (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 і органи Антимонопольного комітету України стосовно фактів правопорушень; накладати на осіб, винних у порушенні законодавства про цінні папери та фондовий ринок, адміністративні стягнення, а також штрафні й 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 АРК, містах Києві та Севастополі, областях, які діють на основі Положення, що затверджує Комісія¹, і координують свою діяльність з місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування.

Державний комітет фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг) є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р.², основними завданнями Держфінмоніторингу є: 1) участь у реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; 2) збирання, оброблення та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу; 3) створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; 4) налаго-

¹ Положення про територіальні органи Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку [Текст] : затв. рішенням Держ. коміс. з цінних паперів та фонд. ринку від 14 трав. 1997 р. № 9 // Уряд. кур'єр. – 1998. – 25 трав.

² Офіц. вісн. України. – 2007. – № 8. – Ст. 307.

дження співробітництва, взаємодії та інформаційного обміну з органами державної влади, компетентними органами іноземних держав і міжнародними організаціями у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; 5) забезпечення представництва України в міжнародних організаціях з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

Для виконання зазначених завдань Держфінмоніторинг: 1) розробляє і затверджує комплексні заходи щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; 2) бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного і соціального розвитку та Державного бюджету України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України; 3) співпрацює із центральними органами виконавчої влади та державними органами, які відповідно до законодавства виконують функції регулювання і нагляду за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу, а також іншими державними органами з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; 4) надає за наявності достатніх підстав для віднесення фінансової операції до такої, що може бути пов'язана з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, правоохоронним органам відповідні узагальнені матеріали; 5) здійснює у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму методичне забезпечення суб'єктів первинного фінансового моніторингу, центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, які відповідно до законодавства виконують функції з регулювання і нагляду за такими суб'єктами, координує заходи, що проводяться ними в цій сфері; 6) проводить аналіз ефективності заходів, що вживаються суб'єктами первинного фінансового моніторингу для запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; 7) вносить пропозиції щодо розроблення законодавчих актів, бере в установленому порядку участь у підготовці інших нормативно-правових актів з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; 8) узагальнює надану правоохоронними та іншими

державними органами інформацію, що стосується легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, аналізує динаміку розвитку негативних тенденцій у цій сфері, досліджує методи та фінансові схеми легалізації (відмивання) таких доходів і фінансування тероризму, розробляє та подає в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства у цій сфері; 9) сприяє виявленню у фінансових операціях ознак використання доходів, одержаних злочинним шляхом; 10) приймає рішення про подальше зупинення проведення фінансової операції на строк до п'яти робочих днів у разі надходження від суб'єкта первинного фінансового моніторингу повідомлення про її зупинення на строк до двох робочих днів, якщо її учасником або вигодоодержувачем за цією операцією є особа, яку включено до переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності, а також виконує інші функції, що випливають з покладених на нього завдань.

До повноважень Держфінмоніторингу належать: а) одержання: від органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності інформацію (у тому числі ту, що становить банківську або комерційну таємницю, та копії документів, що її підтверджують), необхідну для виконання покладених на нього завдань, зокрема про випадки порушення законодавства суб'єктами первинного фінансового моніторингу; від правоохоронних органів, до яких надходять узагальнені матеріали про фінансові операції, інформацію про хід опрацювання та вжиття відповідних заходів на підставі зазначених матеріалів; від суб'єктів первинного фінансового моніторингу необхідну для виконання покладених на нього завдань інформацію (у тому числі копії документів, що її підтверджують), пов'язану з фінансовими операціями, що стали об'єктом фінансового моніторингу, зокрема щодо осіб, які проводять такі операції; б) здійснення доступу, у тому числі автоматизованого, до баз даних суб'єктів державного фінансового моніторингу, центральних органів виконавчої влади та інших державних органів; в) залучення до розгляду питань, що належать до його компетенції, спеціалістів державних органів, підприємств, установ та організацій; г) у рамках міжнародного співробітництва: укладання міжнародних договорів міжвідомчого характеру з компетентними органами іноземних держав з питань співробітництва у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; здійснення обміну інфор-

мацією з компетентними органами іноземних держав; участь у міжнародних конференціях, симпозіумах, семінарах, зустрічах, нарадах з питань, що належать до його компетенції.

Держфінмоніторинг очолює Голова, якого призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняє з посади Кабінет Міністрів України. Держфінмоніторинг здійснює виконання покладених на нього завдань безпосередньо, а також через утворені ним у регіонах відповідні структурні підрозділи.

§ 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 із зовнішнього контролю, який здійснюють: 1) державні органи контролю загальної компетенції (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації); 2) державні органи 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 служба в Україні, Національний банк України та ін.); 3) аудит, а також внутрішнього (відомчого) контролю, який здійснюють контрольно-ревізійні підрозділи, що функціонують у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Верховна Рада України здійснює фінансовий контроль у ході розгляду законопроектів і затвердження Державного бюджету України, а також заслуховування звітів про його виконання.

Серед органів фінансового контролю провідне місце посідає *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 і 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, передбаченим 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, підприємства, установи і 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.

Кабінет Міністрів України контролює діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцевих державних адміністрацій з питань додержання та виконання законодавства у сфері фінансових відносин. Кабмін України одержує від Рахункової палати відомості про результати перевірок, ревізій та обстежень, а також пропозиції щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законодавства, нецільовому та неефективному використанні коштів, заподіянні матеріальної шкоди державі, розглядає такі відомості та пропозиції та вживає відповідні заходи.

Головним завданням *Державної контрольно-ревізійної служби в Україні* (ДКРС) є здійснення державного фінансового контролю 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 За-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 24. – Ст. 137.

кону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні»¹). ДКРС складається із Головного контрольно-ревізійного управління України, контрольно-ревізійних управлінь в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, контрольно-ревізійних підрозділів (відділів, груп) у районах, містах і районах у містах.

Державний фінансовий контроль реалізується ДКРС у формі державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування. Державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю.

Перевірка державних закупівель полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі та проводиться органами ДКРС на всіх стадіях державних закупівель.

Інспектування здійснюється у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб.

За виявлення порушень законодавства з питань використання державної власності та фінансів органи ДКРС 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 незаконними 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, інших суб'єктів підприємницької діяльності фінансові санкції, передбачені п. 7 ст. 11 Закону України «Про державну податкову службу в Україні»².

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

² Там само. – 1994. – № 15. – Ст. 84.

До системи органів державної податкової служби належать: Державна податкова адміністрація України (ДПА), державні податкові адміністрації в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах (далі — органи державної податкової служби). У складі органів державної податкової служби знаходяться відповідні спеціальні підрозділи по боротьбі з податковими правопорушеннями (податкова міліція). ДПА України залежно від кількості платників податків та інших місцевих умов може утворювати міжрайонні (на два і більше районів), об'єднані (на місто і район) державні податкові інспекції та у їх складі відповідні підрозділи податкової міліції.

На органи Державної податкової служби України покладається здійснення контролю за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати податків та зборів (обов'язкових платежів), контролю за валютними операціями, контролю за додержанням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також контролю за наявністю свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності та ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів; здійснення контролю за додержанням виконками сільських і селищних рад порядку прийняття і обліку податків, інших платежів від платників податків, своєчасністю і повнотою перерахування цих сум до бюджету; обліком платників податків, інших платежів; проведенням роботи по боротьбі з незаконним обігом алкогольних напоїв та тютюнових виробів; затвердження форм податкових розрахунків, звітів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків, інших платежів, декларацій про валютні цінності, зразка картки фізичної особи — платника податків та інших обов'язкових платежів, форми повідомлення про відкриття або закриття юридичними особами, фізичними особами — суб'єктами підприємницької діяльності банківських рахунків, а також форми звітів про роботу, проведену органами державної податкової служби.

При виявленні фактів, що свідчать про організовану злочинну діяльність, або дій, що створюють умови для такої діяльності, органи Державної податкової служби надсилають матеріали з цих питань відповідним спеціальним органам по боротьбі з організованою злочинністю; передають правоохоронним органам матеріали за фактами правопорушень, за які передбачено кримінальну відповідальність,

якщо їх розслідування не належить до компетенції податкової міліції тощо.

Органи Державної податкової служби у випадках, у межах компетенції та у порядку, встановлених законами України, мають, зокрема, право: а) здійснювати документальні невізні перевірки (на підставі поданих податкових декларацій, звітів та інших документів, пов'язаних з нарахуванням і сплатою податків та зборів (обов'язкових платежів) незалежно від способу їх подання), а також планові та позапланові візні перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування і сплати податків та зборів (обов'язкових платежів), додержання валютного законодавства платниками податків; б) здійснювати контроль за: додержанням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги); наявністю свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; в) одержувати у платників податків (посадових осіб платників податків) пояснення з питань, що виникають під час перевірок; перевіряти під час проведення перевірок у фізичних осіб документи, що посвідчують особу; г) запрошувати платників податків або їх представників для перевірки правильності нарахування та своєчасності сплати податків та зборів (обов'язкових платежів) такими платниками податків. Письмові повідомлення про такі запрошення направляються не пізніше ніж за десять робочих днів до дня запрошення рекомендованими листами; д) одержувати безоплатно від платників податків, а також від установ Національного банку України та комерційних банків довідки та/або копії документів про наявність банківських рахунків, а на підставі рішення суду — про обсяг та обіг коштів на рахунках, у тому числі про ненадходження у встановлені терміни валютної виручки від суб'єктів підприємницької діяльності; е) одержувати безоплатно необхідні відомості для формування інформаційного фонду Державного реєстру фізичних осіб — платників податків та зборів (обов'язкових платежів) від платників податків, а також Національного банку України та його установ — про суми доходів, виплачених фізичним особам, і утриманих з них податків та зборів (обов'язкових платежів), від органів, уповноважених проводити державну реєстрацію суб'єктів, а також видавати ліцензії на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, — про видачу таких свідоцтв про державну реєстрацію та ліцензій суб'єктам господарської діяльності, від

органів внутрішніх справ — про громадян, які прибули на проживання до відповідного населеного пункту чи вибули з нього, від органів реєстрації актів громадянського стану — про громадян, які померли; є) одержувати безоплатно від митних органів щомісяця звітні дані про ввезення на митну територію України імпортованих товарів і справляння при цьому податків та зборів (обов'язкових платежів) та інформацію про експортно-імпортні операції, що здійснюють резиденти і нерезиденти, та від органів статистики — дані, необхідні для використання їх у проведенні аналізу фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій усіх форм власності; ж) вимагати від платників податків, діяльність яких перевіряється, усунення виявлених порушень податкового законодавства, контролювати виконання законних вимог посадових осіб органів державної податкової служби, а також припинення дій, які перешкоджають здійсненню повноважень посадовими особами органів державної податкової служби; з) при проведенні перевірок вилучати у підприємств, установ та організацій копії фінансово-господарських та бухгалтерських документів, які свідчать про приховування (заниження) об'єктів оподаткування, несплату податків та зборів (обов'язкових платежів), а при проведенні арешту активів платника податків на підставі рішення суду — вилучати оригінали первинних фінансово-господарських та бухгалтерських документів із складенням опису, який скріплюється підписами представника органу державної податкової служби та платника податків, і залишенням копій таких документів платнику податків. Забороняється вилучення у суб'єктів господарської діяльності документів, що не підтверджують факти порушення законів України про оподаткування; і) застосовувати до платників податків фінансові (штрафні) санкції, стягувати до бюджетів та державних цільових фондів суми недоїмки, пені у випадках, порядку та розмірах, встановлених законами України; ї) застосовувати до платників податків, які у встановлений законом строк не повідомили про відкриття або закриття рахунків у банках, а також до установ банків, що не подали відповідним органам державної податкової служби в установленний законом строк повідомлень про закриття рахунків платників податків або розпочали здійснення видаткових операцій за рахунком платника податків до одержання повідомлення відповідного органу державної податкової служби про взяття рахунку на облік в органах державної податкової служби, фінансові (штрафні) санкції у розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів

доходів громадян; й) за несвоєчасне виконання установами банків та іншими фінансово-кредитними установами рішень суду та доручень платників податків про сплату податків та зборів (обов'язкових платежів) стягувати з установ банків та інших фінансово-кредитних установ пеню за кожний день прострочення; к) вимагати від керівників підприємств, установ і організацій, що перевіряються в ході планових та позапланових виїзних перевірок, проведення інвентаризацій основних фондів, товарно-матеріальних цінностей та коштів, у разі відмови у проведенні таких інвентаризацій або при проведенні адміністративного арешту активів — звернутися до суду щодо спонукання до проведення таких інвентаризацій, а до ухвалення відповідного рішення судом — у присутності понятих та представників підприємств, установ і організацій, щодо яких проводиться перевірка, опечатувати каси, касові приміщення, склади та архіви на термін не більше 24 годин з моменту такого опечатування, зазначеного в протоколі; л) звертатися до судових органів із заявою (позовною заявою) про скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності та здійснювати інші заходи.

Фінансовий контроль забезпечують також контрольно-ревізійні підрозділи, що функціонують у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Вони діють як органи внутрішнього (відомчого) контролю на підставі Порядку здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої внутрішнього фінансового контролю¹, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 р. № 685. Метою здійснення такого контролю за роботою підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідних міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, є аналіз їх фінансово-господарської діяльності, цільового та ефективного використання бюджетних коштів та збереження державного майна, економного використання фінансових і матеріальних ресурсів, виконання планових завдань, достовірного ведення бухгалтерського обліку. Внутрішній контроль здійснюється у формі ревізій, перевірок, оцінки, розслідування, вивчення і не може перевищувати 30 робочих днів. Його результати оформлюються актом (довідкою про перевірку).

З метою підвищення ефективності системи державного фінансового контролю, Кабінет Міністрів України постановою від 24 липня

¹ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 21. – Ст. 1047.

2003 р. затвердив Стратегію розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади¹. Зокрема, визначено такі складники реалізації державної політики у 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 також *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»²). Аудит здійснюють незалежні особи (аудитори), аудиторські фірми, які уповноважені суб'єктами господарювання на його проведення.

Аудитори мають право: самостійно визначати форми й методи аудиту на підставі чинного законодавства, існуючих форм 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 здійснюється перевірка.

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 висно-

¹ Офіц. вісн. України. – 2003. – № 31. – Ст. 1613.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 5–6. – Ст. 243.

вок, 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.

Одним зі способів здійснення фінансового контролю є банківський нагляд, який здійснюють *Національний банк України* та його регіональні органи. Метою банківського нагляду є забезпечення стабільності банківської системи, 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 уповноважений застосувати заходи впливу, до яких, зокрема, належать: обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів банківських операцій; накладення штрафів на керівників банків і банки; тимчасове відсторонення посадової особи банку від посади в разі грубого чи систематичного порушення нею вимог законодавства.

■ § 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, зокрема: порушення правил про валютні операції (ст. 162); порушення порядку подання декларації про доходи (ст. 164¹); порушення законодавства з фінансових питань (ст. 164²); несвоєчасне здавання виторгу (ст. 164⁴); порушення законодавства про бюджетну систему України (ст. 164¹²);

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.

порушення законодавства у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного 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 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 у сфері фінансів розглядають уповноважені на те посадові особи органів державної контрольно-ревізійної та податкової служб, Національного банку, органів Пенсійного фонду України і Фонду соціального страхування України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Державного департаменту фінансового моніторингу, а також суди.

Запитання до самоконтролю

1. Які адміністративно-правові відносини охоплюються фінансовою сферою?
2. Назвіть органи державного управління фінансами.
3. Які основні завдання покладено на Міністерство фінансів України?
4. Які основні завдання покладено на Державне казначейство України?

5. Які основні завдання покладено на Державний комітет фінансового моніторингу України?
6. Назвіть систему державного фінансового контролю.
7. Які основні завдання покладено на Рахункову палату?
8. У яких формах здійснюють фінансовий контроль органи Державної контрольно-ревізійної служби в Україні?
9. Які основні завдання покладено на органи Державної податкової служби України?
10. Назвіть органи внутрішнього (відомчого) фінансового контролю.
11. Які завдання покладено на аудит?
12. За які фінансові порушення встановлено адміністративну відповідальність?
13. Назвіть суб'єктів адміністративної відповідальності за фінансові правопорушення.

Глава 29

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 та 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 здійснюється правове регулювання всіх видів зовнішньоекономічної діяльності, включаючи зовнішню торгівлю, економічне, науково-технічне співробітництво, спеціалізацію та кооперацію в галузі виробництва, науки і техніки, економічні зв'язки у сфері будівництва, транспорту, експедиторських, страхових, розрахункових, кредитних та інших банківських операцій, надання різних послуг. Засади зовнішньоекономічної діяльності визначаються виключно законами України (п. 9 ст. 92 Конституції України), а організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України Кабінет Міністрів України (п. 8 ст. 116 Конституції України).

Правові, економічні та організаційні засади зовнішньоекономічної діяльності визначені в Законі України від 16 квітня 1991 р. «Про зовнішньоекономічну діяльність»¹ і розвинуті у деяких інших законодавчих актах. Основними в зовнішньоекономічній діяльності є принципи: суверенітету народу України в здійсненні зовнішньоекономічної діяльності; свободи зовнішньоекономічного підприємництва; юридичної рівності і недискримінації; верховенства закону; захисту інтересів

¹ Відом. Верхов. Ради Укр. РСР. – 1991. – № 29. – Ст. 337.

суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; еквівалентності обміну, неприпустимості 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 і міжнародними та міжурядовими організаціями; загальні засади відповідальності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Прийняття цього Закону створило умови для активізації зв'язків української економіки зі світовим господарством, забезпечення захисту прав громадян, господарюючих суб'єктів та державних органів і додержання ними законодавства у сфері зовнішньоекономічної діяльності. При цьому є всі підстави вважати, що в цій сфері державної діяльності постійно проводиться інтенсивна робота, а її параметри охоплюють економічні взаємовідносини практично з усіма країнами світу.

§ 2. Органи управління зовнішньоекономічною діяльністю

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» органами державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Нацбанк України, Мінекономіки України, Державна митна служба та Антимонопольний комітет України.

Спеціальним галузевим органом управління цією сферою діяльності є Мінекономіки, яке діє на підставі Положення про нього, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2007 р. Свою роботу воно будує, керуючись вимогами законодавства України про зовнішньоекономічну діяльність.

Основні завдання Мінекономіки у сфері зовнішньоекономічної діяльності пов'язані із забезпеченням проведення єдиної зовнішньоекономічної політики, політики інтеграції економіки України у світову економіку; співробітництва із СОТ, міжнародними фінансовими організаціями, міжнародними організаціями з питань залучення міжнародної технічної допомоги. Відповідно до покладених на нього завдань

Мінекономіки забезпечує реалізацію державної зовнішньоекономічної політики, розробляє концепції та стратегії розвитку зовнішньоекономічного потенціалу держави, механізму державного регулювання зовнішніх економічних зв'язків; проводить постійний моніторинг розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, аналізує ефективність експорту та імпорту товарів (робіт, послуг), розробляє і забезпечує здійснення заходів щодо розвитку та вдосконалення структури експорту та імпорту товарів (робіт, послуг), розробляє рекомендації для відповідних галузей економіки з урахуванням кон'юнктурних змін на світовому ринку; бере участь у складанні зовнішньоторговельного і платіжного балансу; розробляє пропозиції щодо запровадження нових форм економічного співробітництва з іноземними державами та поліпшення торговельно-економічних відносин з ними; здійснює загальну координацію діяльності української частини двосторонніх комісій, комітетів, координаційних рад та інших міжурядових органів з питань економічного співробітництва; здійснює протокольну-організаційне забезпечення підготовки і проведення спільних засідань міжурядових комісій з питань торговельно-економічного та науково-технічного співробітництва, інших двосторонніх і багатосторонніх міжурядових заходів з аналогічної проблематики, що проводяться в Україні; розробляє і вносить у встановленому порядку пропозиції щодо укладення, денонсації міжнародних договорів України, укладає відповідно до законодавства міжнародні договори міжвідомчого характеру; здійснює контроль за додержанням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності вимог національного законодавства та положень міжнародних договорів України; бере участь у підготовці пропозицій щодо розроблення стратегії розвитку економічного співробітництва України з державами — учасницями Співдружності Незалежних Держав; готує пропозиції щодо забезпечення функціонування системи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, обліку (реєстрації) окремих видів зовнішньоекономічних договорів (контрактів), укладених суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України всіх форм власності, та здійснює відповідні заходи; забезпечує реалізацію єдиної митно-тарифної політики, готує пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази митно-тарифного регулювання; виконує в установленому законодавством порядку регуляторні та реєстраційно-дозвільні функції у сфері експорту, імпорту товарів (робіт, послуг), здійснює відповідно до законодавства ліцензування експорту, імпорту товарів

(робіт, послуг) та деяких видів господарської діяльності, визначає рівень індикативних цін та публікує їх перелік; проводить моніторинг операцій з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах та подає пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства, які регулюють виконання операцій з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах; проводить у встановленому порядку реєстрацію представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності та узагальнює інформацію про їх діяльність; забезпечує в межах своїх повноважень державне регулювання у сфері здійснення інвестицій у негрошовій формі за кордон; забезпечує в установленому порядку захист економічних прав і законних інтересів України, її суб'єктів господарювання.

Мінекономіки веде облік іноземних компаній, які застосовують до України обмежувальну ділову практику або несумлінно виконують зобов'язання перед Україною та українськими партнерами; виявляє факти застосування або загрози застосування органами іноземних держав, митними союзами або економічними угрупованнями антидемпінгових, компенсаційних та спеціальних захисних заходів до товарів походженням з України, вживає заходів з метою захисту інтересів суб'єктів господарювання України в антидемпінгових, антисубсидійних та спеціальних захисних розслідуваннях, що проводяться іноземними державами щодо української продукції; приймає в межах своїх повноважень рішення про вжиття заходів у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів або економічних угруповань; проводить у встановленому порядку антидемпінгові, антисубсидійні та спеціальні розслідування; бере участь у формуванні державної політики у сфері експортного контролю; аналізує стан розрахунків за зовнішньоекономічними операціями; контролює в межах своїх повноважень проведення експортно-імпорتنих операцій за участю іноземних суб'єктів господарської діяльності, зареєстрованих у державах з пільговим режимом оподаткування; видає в установленому порядку разові індивідуальні дозволи на перевищення встановленого законодавством строку ввезення на митну територію України товарів (виконання робіт, надання послуг), які імпортуються за бартерними договорами; розробляє заходи, спрямовані на нарощування інвестиційних ресурсів, створення сприятливого інвестиційного клімату, та організовує їх здійснення; готує пропозиції щодо державного регулювання у сфері інвестиційної діяльності, залучення іноземних

інвестицій та кредитів в Україну, створення сприятливих умов для розвитку концесійної діяльності.

У межах своїх повноважень Мінекономіки бере участь у: забезпеченні військово-технічного співробітництва з іноземними державами; реалізації державної політики у сфері техногенної безпеки та цивільного захисту населення; реалізації державної політики у сфері співробітництва з НАТО.

Мінекономіки забезпечує і координує в межах своїх повноважень виконання Українською Стороною зобов'язань за міжнародними договорами України з ЄС; забезпечує роботу відповідних підкомітетів Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС; координує діяльність, пов'язану із співробітництвом з ЄС з питань використання інструменту та механізму допомоги ЄС; розроблює пропозиції щодо вдосконалення механізму взаємодії центральних органів виконавчої влади з інституціями ЄС; сприяє місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у налагодженні зв'язків з європейськими регіональними організаціями та їх участі у європейських регіональних програмах, залученню українських підприємств, установ, організацій до участі в галузевих програмах ЄС; забезпечує в межах своїх повноважень адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, співпрацює із СОТ¹.

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 від 22 грудня 1988 р. «Про внесення змін до Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”»² 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 координує і забезпечує разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади реалізацію державної

¹ Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі [Текст] : Закон України від 10 квіт. 2008 р. // Офіц. вісн. України. – 2008. – 31. – Ст. 960.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 7. – Ст. 49.

політики у сфері економічного та технічного співробітництва з іноземними державами та міжнародними організаціями щодо виконання економічних програм і проєктів; забезпечує формування стратегічних і щорічних програм залучення міжнародної технічної допомоги відповідно до пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку України та координує діяльність, пов'язану із залученням такої допомоги; проводить державну реєстрацію/перереєстрацію програм та проєктів міжнародної технічної допомоги в Україні; проводить експертизу та погоджує запити вітчизняних підприємств, установ та організацій на одержання міжнародної технічної допомоги; координує здійснення заходів з розроблення та виконання програм і проєктів міжнародної технічної допомоги, проводить моніторинг ефективності їх виконання, контролює додержання умов виконання таких програм і проєктів; проводить акредитацію іноземних організацій — виконавців програм і проєктів міжнародної технічної допомоги в Україні, видає свідоцтва, інші документи, які підтверджують право на пільги, привілеї та імунітети, визначені національним законодавством і міжнародними договорами України; організовує роботу торговельно-економічних місій у складі закордонних дипломатичних установ України. Керівника місії, його заступників призначає на посаду та звільняє з посади міністр економіки України 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. У своїй діяльності місія керується міжнародними договорами України, Конституцією та законами України, іншими актами законодавства України, положенням «Про торговельно-економічну місію у складі дипломатичного представництва України за кордоном», 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;

¹ Укази Президента України [Текст]. – К., 1997. – Т. 1. – С. 246–249.

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 і 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 перебування.

Запитання до самоконтролю

1. Положення яких документів становлять основу нормативно-правової бази державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності?
2. Проаналізуйте повноваження Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України у сфері зовнішньоекономічної діяльності.
3. У чому виявляються повноваження Міністерства економіки України в регулюванні зовнішньоекономічної діяльності?
4. Які завдання виконує торговельно-економічна місія?

Глава 30

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 другого — захисту та забезпечення конституційних прав і свобод громадян, держави, суб'єктів підприємницької діяльності всіх форм власності і додержання ними правил, установлених у цій галузі.

Митне законодавство України спрямоване 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; неприпустимість подвійного оподаткування; однаковість митних режимів; єдність регулювання митних відносин, стабільність митного законодавства; додер-

жання митними органами (посадовими особами) прав юридичних та фізичних осіб і відповідальність їх за незаконні рішення та дії; гласність. Згідно з Митним кодексом України, прийнятим 11 липня 2002 р., 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 і ведення товарної номенклатури зовнішньоекономічної діяльності, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил, розгляд справ про порушення митних правил.

Загальна характеристика митної справи пов'язана 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 МК та інших законів України покладено безпосереднє здійснення митної справи.

2. Митна територія України — зайнята сушею, територіальне море, внутрішні води та повітряний простір, а також штучні острови, установки і споруди, що створюються 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, вважаються 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 додержання норм МК, 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 і обсяг митних процедур, які при цьому здійснюються.

7. Митне оформлення — виконання митними органами дій (процедур), які пов'язані із закріпленням результатів митного контролю товарів і транспортних засобів, що переміщуються 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 переміщуються 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 переміщуються через митний кордон України.

Правові, економічні та організаційні основи митної справи визначено в Конституції, законах України (серед них особливе місце належить МК — комплексному закону у сфері митної справи), нормативних актах Президента України і Кабінету Міністрів України, актах Державної митної служби України (Держмитслужби 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 певній частині міжнародне. У МК визначено: функції митних органів; служба в митних органах; принципи переміщення товарів 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 у 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 від 5 лютого 1992 р. «Про Єдиний митний тариф»¹, від 5 квітня 2001 р. «Про митний тариф України»², від 16 квітня 1991 р. «Про зовнішньоекономічну діяльність»³, від 3 вересня 2001 р. «Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення і оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України»⁴.

У механізмі правового регулювання фінансової діяльності митних органів важливу роль відведено саме Закону «Про Єдиний митний тариф». Він установлює на єдиній митній території України порядок обкладання митом предметів, які переміщуються. Ставки Єдиного митного тарифу України є єдиними для всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності незалежно від форм власності, організації господарської діяльності і територіального розміщення, за винятком випадків, передбачених законами України та її міжнародними договорами. Єдиний митний тариф України базується на міжнародно-визначених нормах і розвивається в напрямку максимальної відповідальності загальноприйнятим у світовій практиці принципам і правилам митної справи.

До другої групи належать, наприклад, закони України від 21 вересня 1999 р. «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей»⁵, від 22 жовтня 1999 р. «Про гуманітарну допомогу»⁶, від 7 жовтня 2001 р. «Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах»⁷.

Оперативне регулювання митних відносин забезпечують укази Президента і постанови Кабінету Міністрів України, наприклад, Указом Президента України від 10 лютого 1996 р. затверджено Положення про індикативні ціни у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Здійснюючи регулювання митної справи, Кабінет Міністрів України видає постанови і розпорядження, якими затверджує різні

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 19. – Ст. 259.

² Там само. – 2001. – № 24. – Ст. 125.

³ Відом. Верхов. Ради Укр. РСР. – 1991. – № 29. – Ст. 337.

⁴ Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 2.

⁵ Там само. – 1999. – № 48. – Ст. 405.

⁶ Там само. – № 51. – Ст. 451.

⁷ Там само. – 2002. – № 6. – Ст. 70.

правила. Відповідно до МК України постановами Кабінету Міністрів України затверджено порядок застосування режимів тимчасового ввезення (вивезення), реімпорту, реекспорту, відмову на користь держави й знищення або руйнування, що перебувають під митним контролем, митного складу та інше¹. Постановами Кабінету Міністрів України затверджено перелік шляхів і напрямків транзиту підакцизних товарів через територію України і пунктів на митному кордоні, через які здійснюються ввезення та вивезення цих товарів, а також граничні строки транзиту підакцизних товарів автомобільним і залізничним транспортом через територію України (від 6 травня 1996 р.)². Щорічно Кабінет Міністрів України визначає перелік товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та встановлює на них квоти.

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. Наказом Держмитслужби від 17 березня 2008 р. затверджено Правила митного контролю та митного оформлення транспортних засобів, що переміщуються громадянами через митний кордон України. Актами Держмитслужби 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 і 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 Міністерства юстиції України відповідно до МК України та Закону України «Про виконавче провадження» встановлено порядок передання органам державної виконавчої служби майна, що вилучено митними органами і щодо якого винесено рішення суду про конфіскацію³.

¹ Офіц. вісн. України. — 2003. — № 51. — Ст. 2291, 2311, 2302; № 52. — Ч. 2. — Ст. 2871, 2872.

² ЗП України. — 1996. — № 10. — Ст. 316.

³ Офіц. вісн. України. — 2003. — № 49. — Ст. 2567.

§ 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 від 29 листопада 1996 р. «Про державну митну службу України»¹ (в редакції від 23 березня 1998 р.). Держмитслужба стала правонаступником ліквідованого Державного митного комітету України.

Правовий статус Держмитслужби закріплено в Положенні про неї, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р.²

Держмитслужба, здійснюючи безпосереднє керівництво митною справою в Україні, захищає економічні інтереси України, сприяє розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, забезпечує додержання законодавства про митну справу, здійснює заходи щодо запобігання контрабанді та порушенням митних правил, веде разом з іншими уповноваженими органами виконавчої влади Українську класифікацію товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснює верифікацію (встановлення достовірності) сертифікатів про походження товарів з України, співпрацює відповідно до міжнародних договорів і законодавства України з митними та іншими органами іноземних держав, міжнародними організаціями в митній сфері, керує діяльністю органів митної служби, створює, реорганізує та ліквідує в установленому порядку регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні управління і організації, установи та навчальні заклади, реалізує в межах своєї компетенції державну кадрову політику.

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 і контролює їх виконання. У випадках, передбачених законодавством України, її рішення є обов'язковими до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування,

¹ Офіц. вісн. України. — 1998. — № 12. — Ст. 446.

² Там само. — 2007. — № 53. — Ст. 2163.

підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Держмитслужбу очолює Голова, якого призначає та звільняє з посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра 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 посаду та звільняє з посади 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 напрямків 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 закріпленого за нею регіону в межах своєї компетенції здійснює митну справу та забезпечує комплексний контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи, керівництво і координацію діяльності підпорядкованих їй митниць та спеціалізованих митних установ і організацій.

Регіональна митниця є юридичною особою та здійснює свою діяльність відповідно до законодавства України і 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 свою діяльність відповідно до законодавства України і положення, яке затверджується наказом Держмитслужби.

Митниця підпорядковується регіональній митниці та Держмитслужбі або Держмитслужбі безпосередньо. Держмитслужба створює, реорганізує, ліквідує митниці, визначає межі території дії. Керівника митниці призначає на посаду та звільняє з посади керівник Держмитслужби.

Безпосередньо здійснюють митний контроль та оформлення товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України, *митні пости*. Митні пости створюються у міру необхідності в населених пунктах, на залізничних станціях, в 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 створюватися 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 створюються Центральна митна лабораторія, 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 і супроводжує товари та транспортні засоби, забезпечує охорону зон митного контролю, є *митна варта*. Підрозділи митної варті мають право:

- 1) розташовувати тимчасові пости, пересуватися будь-якими ділянками місцевості і 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 МК 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 переміщуються транзитом через територію України;

4) супроводжувати і охороняти товари, які перебувають під митним контролем, у тому числі ті, що переміщуються 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 переміщуються через митний кордон України;

4) усного опитування громадян та посадових осіб;

5) перевірки системи звітності і обліку товарів, що переміщуються 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 і транспортні засоби, що підлягають митному контролю, чи проводиться діяльність, контроль за якою покладено на митні органи законом.

Митні органи самостійно визначають форму і обсяг контролю, достатні для забезпечення додержання законодавства України з питань

митної справи та міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку, контроль за додержанням яких покладено на митні органи.

Товари і 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 устанавлюють 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 передбаченому законом порядку. Незастосування митного контролю не означає звільнення від обов'язкового додержання порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України.

Митному огляду не підлягають ручна поклажа та супроводжуваний багаж Президента України, Голови Верховної Ради 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 їх сімей, які прямують разом з ними.

§ 4. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил

Митне законодавство містить значну кількість загальнообов'язкових правил, яких мають додержуватися і виконувати фізичні та юридичні особи. Особи, які вчинили порушення митних правил, підлягають відповідальності згідно з МК, а в частині, не врегульованій ним, — відповідно до чинного законодавства України.

¹ Офіц. вісн. України. – 2003. – № 52. – Ст. 2370.

Порушення митних правил — це за своєю природою і характером адміністративні правопорушення у сфері митної справи, за вчинення яких передбачено адміністративну відповідальність. За вчинення злочину настає кримінальна відповідальність згідно із КК 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); видання товарів, транспортних засобів без дозволу митного органу або їх втрата (ст. 331); недоставляння до митного органу товарів, транспортних засобів, документів (ст. 332) тощо.

Провадження у справах про порушення митних правил здійснюють посадові особи митних органів України в п'ятнадцятиденний строк з дня одержання 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 або районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, рішення якого є остаточним. Скаргу розглядають протягом місяця.

Запитання до самоконтролю

1. На основі яких принципів здійснюється митне регулювання?
2. Яке місце посідають митні органи в системі органів держави?
3. Виконання яких завдань покладено на митні органи?
4. Організаційна структура та повноваження Державної митної служби України.
5. Види, принципи та функції митного контролю.

Розділ VIII

Управління соціально-культурним будівництвом

Глава 31

Управління освітою

§ 1. Організаційно-правові засади і система освіти

Конституція України в ст. 53 закріплює право громадян України на освіту. Підставою для реалізації цього права є система освіти, яка забезпечує загальноосвітню та професійну підготовку громадян України, а також професійну підготовку іноземних громадян за міжнародними угодами чи контрактами. У сфері освіти вирішуються два основні завдання: освіта і виховання. Для громадян України повна загальна середня освіта є обов'язковою.

Основним нормативним актом, який регулює освітянську діяльність у державі, є Закон України від 23 березня 1996 р. «Про освіту»¹, яким забезпечуються доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; регулюються питання надання державних стипендій та пільг учням і студентам; соціального захисту вихованців, учнів, студентів, курсантів, слухачів, стажистів, клінічних ординаторів, аспірантів, докторантів та інших осіб незалежно від форм

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 21. – Ст. 84.

їх навчання і типів закладів, де вони навчаються, сприяння здобуттю освіти в домашніх умовах тощо. Громадяни мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі, а громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону держава гарантує право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Державні стандарти освіти розробляються окремо з кожного освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівнів і затверджуються Кабінетом Міністрів України¹. Вони підлягають перегляду та перезатвердженню не рідше як один раз на десять років.

Система освіти в Україні складається із закладів освіти, наукових, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою та органів самоврядування в галузі освіти.

Структура освіти включає: 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 і такі освітньо-кваліфікаційні рівні для фахівців з вищою освітою: кваліфікований робітник, молодший спеціаліст та бакалавр — кваліфікаційні рівні базової вищої освіти; спеціаліст, магістр — повної вищої освіти.

Державна політика в галузі освіти полягає в тому, що Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства. Від імені держави політика в галузі освіти в Україні визначається Верховною Радою України (відповідно до Конституції України) і здійснюється органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Основними принципами освіти в Україні є: доступність для кожного громадянина всіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою; рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку; гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей; органічний зв'язок з освітою та національною історією, культурою, традиціями; незалеж-

¹ Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту) [Текст] // Офіс. вісн. України. – 1998. – № 3. – Ст. 108.

ність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій; науковий, світський характер освіти; інтеграція з наукою і виробництвом; взаємозв'язок з освітою інших країн; гнучкість і прогностичність системи освіти; єдність і наступність системи освіти; безперервність і різноманітність освіти; поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті.

Мова освіти в Україні визначається Конституцією України та Законом Української РСР від 28 жовтня 1989 р. «Про мови в Українській РСР»¹ (з наступними змінами), відповідно до яких навчально-виховна робота в освітніх закладах ведеться українською мовою. В місцях компактного проживання національних меншин може використовуватися мова національної більшості населення, а в загальноосвітніх школах навчання ведеться мовою, спільно визначеною батьками учнів.

Навчально-виховний процес у закладах освіти є вільним від втручання політичних партій, громадських і релігійних організацій. Залучення учнів, студентів до участі в політичних акціях і релігійних заходах під час навчально-виховного процесу не допускається. Заклади освіти в Україні незалежно від форм власності відокремлені від церкви (релігійних організацій), мають світський характер (крім закладів освіти, заснованих релігійними організаціями). В той же час належність особи до будь-якої політичної партії, громадської чи релігійної організації, що діють відповідно до Конституції України, не є перешкодою для її участі в навчально-виховному процесі. Учням, студентам, працівникам освіти законодавство дозволяє створювати у закладах освіти первинні осередки об'єднань громадян, членами яких вони є.

Провідна роль у розвитку освіти в Україні належить підготовленим кадрам педагогічних працівників (освітянам). До педагогічної діяльності допускаються особи, які мають відповідну освіту та професійну підготовку. Професійні права та обов'язки педагогічних працівників визначаються законодавством України, положеннями та статутами відповідних освітніх закладів.

§ 2. Система і повноваження органів управління освітою

Управління освітою в Україні здійснюється системою державних органів і органів місцевого самоврядування.

¹ Відом. Верхов. Ради Укр. РСР. – 1989. – № 45. – Ст. 631.

До органів управління освітою в Україні належать: Міністерство освіти і науки України¹; міністерства України, яким підпорядковані заклади освіти; Вища атестаційна комісія України; Міністерство освіти АРК; місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і підпорядковані їм органи управління освітою.

Центральним галузевим органом державного управління в галузі освіти є *Міністерство освіти і науки України* (Міносвіти і науки)². Міносвіти і науки України відповідно до покладених на нього завдань у сфері прогнозування і планування розвитку освіти, розроблення організаційного та правового механізмів її функціонування аналізує стан освіти, прогнозує її розвиток відповідно до потреб особистості, суспільства, держави; розробляє нормативно-правову основу функціонування системи освіти; здійснює експертизу проектів загальнодержавних, відомчих, інших рішень і програм у частині, що стосується освіти і науки; готує проекти законодавчих актів та урядових рішень; прогнозує та впорядковує структуру мережі державних навчально-виховних закладів; розробляє пропозиції щодо переліку спеціальностей, кваліфікацій, вчених звань та наукових ступенів; забезпечує виконання вищими навчальними закладами (ВНЗ), що перебувають у його управлінні, державного замовлення та договорів на підготовку спеціалістів, науково-педагогічних кадрів; розробляє положення про навчально-виховні заклади освіти.

У сфері навчально-виховного процесу Міносвіти і науки України визначає вимоги до змісту, рівня і обсягу соціально необхідного державного мінімуму освіти (встановлює державні стандарти знань з кожного предмета), забезпечує безперервність освіти, інтеграцію навчання з наукою і виробництвом, розробляє і затверджує відповідні типові навчальні плани, програми для навчально-виховних закладів; розробляє умови прийому до державних навчально-виховних закладів; забезпечує видання відповідної літератури з питань освіти та ін. Міносвіти і науки України вирішує низку питань освітнього характеру разом з Академією педагогічних наук України, яка займається коорди-

¹ Міністерство освіти і науки України утворене на базі Міністерства освіти України і Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності (Указ Президента України від 15 груд. 1999 р.).

² Положення про Міністерство освіти і науки України [Текст] : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 19 груд. 2006 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 51. – Ст. 3410.

нацією 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 в установленому порядку атестацію та акредитацію освітніх закладів незалежно від форм власності та підпорядкування, видає їм ліцензії та сертифікати, надає автономію ВНЗ; здійснює державне інспектування навчально-виховних закладів; призначає керівників навчально-виховних закладів та установ, закладів підвищення кваліфікації та перепідготовки, що перебувають у функціональному управлінні Міносвіти і науки України, дає згоду на призначення і звільнення керівників ВНЗ загальнодержавного значення інших міністерств і відомств; розробляє положення про органи громадського самоврядування у сфері освіти; організує підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів системи освіти; здійснює загальне керівництво науковою діяльністю та ін.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Міносвіти і науки України, обговорення найважливіших напрямків діяльності і розвитку освіти у Міносвіти і науки України створюється відповідна колегія.

Для вирішення практичних питань забезпечення потреб системи освіти при Міносвіти і науки України функціонують акредитаційні органи, інспекція, науково-методична рада, Атестаційна колегія, інші наукові та методичні підрозділи, організації та установи, повноважень яких встановлює Міносвіти і науки України¹.

Акти Міносвіти і науки України, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для міністерств і відомств, яким підпорядковані заклади освіти, міністерства освіти АРК, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм органів управління освітою, закладів освіти незалежно від форм власності.

¹ Напр.: Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи [Текст] : затв. наказом М-ва освіти і науки України від 24 груд. 2003 р. № 847 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 3. – Ст. 154; Положення про Центр по усиювленню дітей при Міністерстві освіти України [Текст] : затв. наказом М-ва освіти і науки України від 30 бер. 1996 р. № 98 // Бюл. норм. актів м-в і відомств України. – 1996. – № 7. – С. 94.

Інші міністерства і відомства України, яким підпорядковано заклади освіти (Міністерство культури і мистецтв, Міністерство охорони здоров'я, Мін'юст, МВС, Служба безпеки, прокуратура та ін.) здійснюють разом з Міносвіти і науки України державне управління підпорядкованими їм закладами освіти шляхом їх фінансування, утворення матеріальної бази, призначення на посаду керівників цих закладів, організації підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів, забезпеченням організаційного та методичного керівництва, здійснюють контрольні функції щодо додержання вимог стосовно якості освіти та ін. Акти цих органів, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм органів управління освітою, закладів освіти відповідного профілю незалежно від форм власності.

Вища атестаційна комісія України (ВАК України) відповідно до Положення про Вищу атестаційну комісію України¹ організовує і проводить атестацію наукових і науково-педагогічних кадрів, керує роботою з присудження наукових ступенів, присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника.

Міністерство освіти АРК здійснює повноваження керівництва освітою на підвідомчій території, крім повноважень, віднесених до компетенції Міносвіти і науки України, міністерств і відомств, яким підпорядковані заклади освіти.

§ 3. Компетенція місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування

Місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, здійснюючи державну політику в галузі освіти і в межах своєї компетенції: встановлюють, не нижче означених Міносвіти і науки України мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування закладів освіти, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання; забезпечують розвиток мережі закладів освіти та установ, організацій системи освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господар-

¹ Затверджено Указом Президента України від 25 лют. 1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 9. – Ст. 324.

ське обслуговування; здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, створюють умови для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організують облік дітей дошкільного та шкільного віку; контролюють виконання вимог щодо навчання дітей у закладах освіти; вирішують питання, пов'язані з опікою і піклуванням про неповнолітніх, які залишилися без 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 і дому дітей дошкільного віку, учнів та педагогічних працівників; організують професійне консультування молоді та продуктивну працю учнів; визначають потреби, обсяги і розробляють пропозиції щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону.

Для вирішення цих завдань місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування створюються відповідні органи управління освітою — *відділи освіти та управління освіти (на обласному рівні)*, які діють на підставі законів України «Про освіту», «Про вищу освіту»¹, «Про загальну середню освіту»², «Про професійно-технічну освіту»³, «Про позашкільну освіту»⁴, «Про дошкільну освіту»⁵, «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», положень про відділи та управління освіти місцевих органів самоврядування та органів виконавчої влади, які приймаються на підставі типових положень⁶, інших нормативних актів.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування: забезпечують здобуття

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.

² Там само. – 1999. – № 28. – Ст. 230.

³ Там само. – 1998. – № 32. – Ст. 215.

⁴ Там само. – 2000. – № 46. – Ст. 393.

⁵ Там само. – 2001. – № 49. – Ст. 259.

⁶ Напр.: Типове положення про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації [Текст] : затв. постановою Каб. Міністрів України від 22 серп. 2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 35. – Ст. 1489; Типове положення про відділ освіти районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації [Текст] : затв. постановою Каб. Міністрів України від 11 берез. 1999 р. // Там само. – 1999. – № 10. – Ст. 394.

неповнолітніми загальної середньої освіти, сприяють діяльності дошкільних та 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 та рідною мовою; організують облік дітей дошкільного та шкільного віку; надають допомогу випускникам шкіл у працевлаштуванні та ін. Відповідно до Положення про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних 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)*, який призначається вищим органом управління освіти або органом місцевого самоврядування. Так, директор середньої загальноосвітньої школи призначається на посаду та звільняється з посади відповідно до ст. 20 Закону України «Про освіту» відділом освіти відповідного виконавчого органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації. Відповідна освіта, стаж роботи та наявність організаторських здібностей — основні умови призначення керівника будь-якого освітнього закладу на посаду. Керівник несе персональну відповідальність перед державою за організацію та якість навчально-виховної роботи з учнями та вихованцями, зміцнення їх здоров'я та фізичний розвиток, а також за фінансово-господарський стан закладу. У своїй діяльності він спирається як на трудовий колектив, так і на громадські організації, метою яких є надання різноманітної допомоги освітньо-виховним закладам. Повноваження директора (завідувача) регламентуються положеннями та статутами про освітньо-виховні заклади.

¹ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 квіт. 1994 р. // ЗП України. – 1994. – № 8. – Ст. 196.

Для забезпечення колегіального розгляду основних питань виховної та методичної роботи в закладі освіти діє педагогічна рада, яка складається з учителів та представників громадськості. При школах та дошкільних дитячих закладах можуть утворюватися батьківські комітети з числа батьків учнів та вихованців. Вони покликані надавати допомогу освітньо-виховному закладу, а також сім'ям у вихованні дітей.

Управління професійно-технічним закладом освіти, який забезпечує первинну професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації робітників, відповідно до Закону України від 10 лютого 1998 р. «Про професійно-технічну освіту»¹ здійснює *директор*, якого призначає спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері професійно-технічної освіти, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані професійно-технічні навчальні заклади державної форми власності. Керівник професійно-технічного навчального закладу іншої форми власності призначається засновником.

Директор державного професійно-технічного навчального закладу, діючи в межах положення або статуту про професійно-навчальний заклад, 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 вирішують 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.

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). Від-

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1998. — № 32. — Ст. 215.

повідно до Закону України від 17 січня 2002 р. «Про вищу освіту»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 і розпорядження, обов'язкові до виконання всіма підрозділами закладу (факультетами, кафедрами, філіями, відділеннями, навчально-консультативними, науково-дослідними підрозділами, конструкторсько-технологічними бюро та ін.); представляє ВНЗ освіти в державних та інших органах, відповідає за результати діяльності закладу перед органом управління, у підпорядкуванні якого він перебуває; є розпорядником майна і коштів закладу; приймає на роботу та звільняє з роботи працівників закладу; визначає функціональні обов'язки працівників закладу та ін.

Дорадчим органом управління ВНЗ є *вчена рада*, на яку покладено обов'язки з координації та контролю за науковою, навчальною, методичною та виховною роботою в закладі. Вона діє на підставі Положення про державний вищий заклад освіти, статуту відповідного вищого закладу та Положення про 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 визначаються статутом ВНЗ.

Крім вищого колегіального органу самоврядування в закладі, на підставі статуту можуть створюватись *інші органи самоврядування* (в тому числі на рівні окремих структурних підрозділів). Особами, які навчаються у ВНЗ, можуть створюватись *власні органи самоврядування* для вирішення питань, що за статутом не належать до компетенції керівництва та статутних органів самоврядування.

§ 5. Державний контроль за діяльністю освітніх закладів

Усі навчальні та виховні заклади незалежно від форм власності та порядку утворення в установленому законодавством порядку здійснюють оперативний та бухгалтерський облік своєї діяльності (як госпо-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.

² Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 верес. 1996 р. // ЗП України. – 1996. – № 17. – Ст. 483 (див. також зміни, внесені постановою Кабінету Міністрів України від 13 серп. 1999 р.).

дарської, так і суто навчально-виховної), за правильність якого посадові особи цих закладів несуть встановлену законодавством України дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Контроль за виконанням вимог законодавства України освітніми закладами у галузі освітньо-виховної роботи здійснюють вищі органи відносно підпорядкованих їм закладів освіти системи Міністерства і науки України, а також спеціальні контролюючі органи відомчої спрямованості, такі як *Державна інспекція закладів освіти*, утворена при Міністерстві і науці України (вони здійснюють так званий відомчий контроль), а з інших питань — у галузі бюджетної, фінансової дисципліни, додержання природоохоронного законодавства та ін. — органи місцевого самоврядування, виконавчої влади і спеціальні контролюючі органи — органи міжвідомчого та надвідомчого контролю.

Так, Державна інспекція закладів освіти здійснює: інспектування навчально-виховних закладів незалежно від підпорядкування з метою ефективного використання їх науково-педагогічного потенціалу, підвищення якості навчально-виховного процесу і підготовки робітників і спеціалістів; атестацію навчально-виховних закладів незалежно від форм власності з метою визначення її здатності вести освітню діяльність та професійну підготовку і перепідготовку робітників і спеціалістів на рівні державних стандартів; координує роботу відповідних підрозділів Міністерства і науки України, міністерств і відомств, які мають навчально-виховні заклади, та інших органів державного управління освітою з питань інспектування та атестації навчально-виховних закладів тощо. Державна податкова служба України, наприклад, контролює додержання закладами освіти податкового законодавства, природоохоронні органи — правил природокористування та ін.

■ Запитання до самоконтролю

1. З чого складається система освіти в Україні?
2. Окресліть систему органів управління освітою в Україні.
3. Хто здійснює безпосереднє управління освітніми закладами.
4. У чому полягає сутність державного контролю за діяльністю освітніх закладів?

Глава 32

Управління наукою

§ 1. Організація державного управління наукою

Держава надає пріоритетну підтримку розвитку науки як визначального джерела економічного зростання і 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 співавторством.

Правові засади державної політики в сфері науково-технічної діяльності визначено в Законі України від 13 грудня 1991 р. «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності». Зараз цей Закон діє в редакції від 1 грудня 1998 р. і має назву «Про наукову і науково-технічну діяльність»¹. Згідно з ним розвиток науки і техніки є визначальним чинником прогресу суспільства, підвищення добробуту його членів, їх духовного та інтелектуального зростання.

Державне управління і регулювання наукової діяльності здійснюється відповідно до принципів: 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 у світову поєднано із захистом інтересів національної безпеки.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 2–3. – Ст. 20.

13 липня 1999 р. постановою Верховної Ради України затверджено Концепцію науково-технічного та інноваційного розвитку України¹. Відповідно до неї збереження та підвищення якості науково-технологічного потенціалу віднесено до пріоритетних національних інтересів України. У Концепції визначено головні цілі і напрямки науково-технологічного та інноваційного розвитку, шляхи фінансового забезпечення наукової та інноваційної діяльності, механізм удосконалення управління в цих сферах тощо.

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 і атестації наукових кадрів при Президентові України діє консультативно-дорадчий орган — Рада з питань науки та науково-технічної політики². Основними завданнями цього органу є вироблення державної політики з питань розвитку науки та технологій, правове і організаційне забезпечення їх реалізації; прогнозування розвитку науки і технологій; розгляд і оцінювання проектів національних і державно-наукових програм, визначення пріоритетних напрямів розвитку науки і технологій та ін.

Правові, фінансові та організаційні засади цілісної системи формування та реалізації пріоритетних напрямків розвитку науки і техніки в Україні визначено в Законі України від 11 липня 2001 р. «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки»³.

Основним засобом реалізації пріоритетних напрямків розвитку науки і 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 (націо-

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 37. — Ст. 336.

² Офіц. вісн. України. — 2000. — № 12. — Ст. 455.

³ Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 253.

нальних) програм економічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля¹.

Для ефективного здійснення наукової та науково-технічної діяльності держава застосовує фінансово-кредитні і податкові важелі. Одним із основних важелів є бюджетне фінансування. Фундаментальні дослідження підтримуються також через Державний фонд фундаментальних досліджень². Фінансова та матеріально-технічна підтримка заходів, спрямованих на впровадження пріоритетних науково-технічних розробок та новітніх технологій у виробництво, технічне його переоснащення, освоєння випуску нових видів конкурентоспроможної продукції здійснюється на конкурсних засадах через Державний інноваційний фонд.

■ § 2. Органи управління наукою

Центральним органом виконавчої влади у цій сфері є Міністерство освіти і науки України. Його діяльність спрямовує Кабінет Міністрів України. Постановою Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2006 р. затверджено Положення про Міністерство науки і освіти України³.

Відповідно до покладених на нього завдань центральний орган виконавчої влади в сфері науки: розробляє засади науково-технічного розвитку України; забезпечує розвиток наукового і 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 і контролює їх виконання; здійснює керівництво системою наукової і науково-технічної експертизи; забезпечує інтеграцію вітчизняної науки у світовий науковий простір зі збереженням і захистом національних пріоритетів.

Інші центральні органи виконавчої влади здійснюють управління науковою та інноваційною діяльністю у відповідній галузі; визначають напрямки її розвитку; спрямовують і контролюють діяльність підпо-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 2–3. – Ст. 20.

² Офіц. вісн. України. – 2001. – № 52. – Ст. 2344.

³ Там само. – 2006. – № 51. – Ст. 3410.

рядкованих їм наукових організацій; організують виробництво сучасної конкурентоспроможної продукції, відповідають за рівень науково-технічного розвитку відповідних галузей.

Місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своєї компетенції забезпечують виконання державних наукових і науково-дослідних програм; розробляють та організують виконання регіональних (територіальних) програм.

Специфічне місце в системі органів, які функціонують у сфері науки, належить ВАК України, котрий є центральним органом виконавчої влади, статус якого прирівняно до державного комітету України. Положення про ВАК затверджено Указом Президента України від 25 лютого 1999 р.¹ ВАК України реалізує державну політику в галузі атестації наукових і науково-технічних кадрів вищої кваліфікації, присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, контролює діяльність спеціалізованих вчених рад 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 і 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 видання диплома кандидата наук на основі рішення спеціалізованої вченої ради про присудження вченого ступеня; приймає рішення про видання 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.

¹ Бюл. ВАК України. – 1999. – № 2. – С. 10–14.

Постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 р. затверджено Порядок присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника¹.

■ § 3. Наукові заклади і наукові товариства

З метою збереження та зміцнення інтелектуального потенціалу, створення сприятливих умов для подальшого розвитку фундаментальної науки, забезпечення з боку держави фінансової підтримки наукових досліджень створено вищу наукову установу України — Академію наук. 22 березня 1994 р. Академія наук одержала статус національної і тепер офіційно іменується Національною академією наук України (НАН України).

НАН України є державною самоврядною науковою організацією, яка заснована 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 і 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 незалежного експертного оцінювання 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, розроблення науково-методичних основ відродження національної школи Указом Президента України від 3 березня 1992 р. створено Академію педагогічних наук України.

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 18. – Ст. 731.

Головними її завданнями є: розвиток педагогічної науки; проведення фундаментальних і прикладних досліджень; розроблення і 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 2010 р. Академії педагогічних наук надано статус національної¹.

Указом Президента України від 24 лютого 1993 р. створено Академію медичних наук України. Її основними завданнями є: визначення пріоритетних напрямків 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 24 лютого 2010 р. Академії медичних наук надано статус національної².

Указом Президента України від 23 липня 1993 р. 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 напрямків розбудови правової держави; наукове забезпечення здійснюваних реформ; підготовка практичних рекомендацій щодо вдосконалення діяльності органів державної влади; розвиток правової науки та юридичної освіти. Указом Президента України від 24 лютого 2010 р. Академії правових наук надано статус національної³.

Розвиток українського мистецтва, відродження національних традицій, проведення фундаментальних досліджень з історії становлення і 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.

¹ Офіц. вісн. України. – 2010. – № 14. – Ст. 665.

² Там само. – 2010. – № 14. – Ст. 663.

³ Там само. – 2010. – № 14. – Ст. 662

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 у своєму складі науково-дослідні інститути, науково-практичні центри, навчальні заклади, лабораторії, інші установи для організації та проведення досліджень.

Крім державних за роки незалежності в Україні виникло декілька десятків галузевих недержавних академії, які діють на основі власних статутів і є громадськими організаціями (науковими товариствами).

Розвиток галузевої відомчої науки здійснюється в межах науководослідних, дослідно-конструкторських та інших установ, що перебувають у системі відповідних міністерств, державних комітетів та інших органів виконавчої влади. Загальне керівництво галузевими науководослідними інститутами здійснюють органи виконавчої влади, до системи яких вони входять.

Наукові дослідження у ВНЗ організовують з метою: використання науково-технічного потенціалу вищої школи для визначення пріоритетних напрямків фундаментальних досліджень, посилення впливу науки на розв'язання освітніх і виховних завдань; дослідження і розроблення теоретичних і методологічних основ розвитку науки. Виконавцями науководослідних 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 і змісту пріоритетних напрямків розвитку науки та техніки, наукових, науково-технічних, соціально-економічних, екологічних програм і проєктів, визначення напрямів науково-технічної діяльності, аналізу та оцінювання 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 від 10 лютого 1995 р. «Про наукову і науково-технічну експертизу»¹.

Обов'язковій науковій і науково-технічній експертизі підлягають: державні цільові та міждержавні наукові й науково-технічні програми; галузеві та міжгалузеві програми; інноваційні програми й проєкти державного значення, інші об'єкти наукової і науково-технічної діяльності, щодо яких виникає потреба у проведенні експертизи, отриманні науково обґрунтованих експертних висновків.

Запитання до самоконтролю

1. Принципи державного управління і регулювання науковою діяльністю.
2. Дайте визначення науки та охарактеризуйте її як об'єкт адміністративно-правового регулювання.
3. Повноваження у сфері державного управління наукою Міністерства освіти і науки України.
4. Повноваження Вищої атестаційної комісії України.

¹ Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України (із змінами від 21 верес. 1999 р.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – Вип. 45. – Ст. 400; від 9 лют. 2006 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 9. – Ст. 516.

Глава 33

Управління охороною здоров'я

§ 1. Організаційно-правові засади управління охороною здоров'я

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 та оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування.

Право на охорону здоров'я — це передусім забезпечення відповідного життєвого рівня. Крім того, це право передбачає також наявність безпечного для життя і здоров'я людини навколишнього природного середовища.

Охорона здоров'я громадян базується на низці принципів, закріплених в Основах законодавства України про охорону здоров'я¹. До них, зокрема, належать: визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямком діяльності суспільства і держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України; додержання прав і свобод людини і громадянина у галузі охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій; загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у галузі охорони здоров'я; відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість; орієнтація на сучасні стандарти здоров'я і медичну допомогу, поєднання вітчизняних традицій та досягнень зі світовим досвідом у галузі охорони здоров'я; децентралізація державного управління, розвиток самоуправління і самостійності працівників охорони здоров'я на правовій та договірній підставах та ін.

У цілому охорона здоров'я може розглядатися як система заходів, спрямованих на забезпечення зберігання та розвитку фізіологічних

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.

і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливої індивідуальній тривалості життя.

Основи державної політики охорони здоров'я визначає Верховна Рада України — шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямків, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів та обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, фіскальних, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я.

Реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

§ 2. Система органів управління охороною здоров'я

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 забезпечує проведення державної політики у сфері охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя населення, доступність для громадян послуг медичних, фізкультурно-оздоровчих закладів; забезпечує розроблення і здійснення заходів щодо створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку охорони здоров'я; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі охорони здоров'я є *Міністерство охорони здоров'я України* (МОЗ України), компетенція якого визначається Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України¹. До основних завдань МОЗ України належать: забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реа-

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 45. – Ст. 3000.

лізації лікарських засобів і виробів медичного призначення; розроблення, координація та контроль за виконанням державних програм розвитку охорони здоров'я, зокрема профілактики захворювань, надання медичної допомоги, розвитку медичної та мікробіологічної промисловості; організація надання державними та комунальними закладами охорони здоров'я безоплатної медичної допомоги населенню; організація надання медичної допомоги в невідкладних та екстремальних ситуаціях, здійснення в межах своєї компетенції заходів, пов'язаних з подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи; розроблення заходів щодо профілактики та зниження захворюваності, інвалідності та смертності населення; організація разом з Національною академією наук, Академією медичних наук наукових досліджень з пріоритетних напрямів розвитку медичної науки.

Для вирішення найважливіших завдань діяльності і розвитку охорони здоров'я у МОЗ України створюється колегія, рішення якої проводяться у життя наказами міністра МОЗ України.

Рада міністрів АРК і місцеві державні адміністрації реалізують державну політику в галузі охорони здоров'я у межах своїх повноважень. Так, місцеві державні адміністрації здійснюють загальне керівництво закладами охорони здоров'я, які перебувають у сфері їх управління, їх матеріально-фінансовим забезпеченням, організують роботу медичних закладів з 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 та виробів медичного призначення. Діяльність МОЗ України у цьому напрямку зводиться до реалізації державної політики у сфері державного контролю за якістю та безпекою окремих видів продуктів харчування (спеціальних харчових добавок, лікарських засобів, лікарської рослинної сировини та лікувальної косметики тощо), забезпечення інтересів держави у цій сфері та міжвідомчої координації із зазначених питань.

Виконання основних принципів державної політики у сфері організації та розвитку виробництва лікарських засобів та забезпечення цією продукцією населення, закладів охорони здоров'я і тваринництва, які реалізовувалися Державним комітетом України з питань медичної та мікробіологічної промисловості, Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. покладено на МОЗ України.

§ 3. Місцеве самоврядування і охорона здоров'я

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 та спорту, оздоровчих установ, що належать територіальним громадам; забезпечення у межах наданих їм повноважень доступності та 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 з підвищення кваліфікації кадрів; забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення ліками та 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 у сфері охорони здоров'я.

§ 4. Правове становище закладів охорони здоров'я

Безпосередню охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-профілак-

тичні, санаторно-курортні, аптечні, науково-медичні та інші заклади охорони здоров'я.

До закладів охорони здоров'я належать лікарні, поліклініки, спеціалізовані диспансери, пологові будинки, санітарно-епідеміологічні центри, станції швидкої медичної допомоги, медико-санітарні частини установ і закладів та ін.

Базовою ланкою практичної медицини є лікарні. За галузевою належністю можна виділити відомчі лікарні та лікарні, що входять до системи МОЗ України; за територіальною ознакою — районі, міжрайонні, міські, обласні лікарні.

Особливу групу становлять лікарні відомчого типу (МВС України, Служби безпеки України та ін.).

Заклади охорони здоров'я створюються підприємствами, установами і організаціями, заснованими на різних формах власності, а також приватними особами за наявності необхідної матеріально-технічної бази та кваліфікованих спеціалістів. Законодавством України визначено порядок та умови створення закладів охорони здоров'я, державної реєстрації та акредитації цих закладів, а також порядок ліцензування медичної та фармацевтичної практики.

Заклади охорони здоров'я здійснюють свою діяльність на підставі статуту, затвердженого власником або уповноваженим ним органом.

Державні органи призначають на посаду та звільняють з посади керівників закладів державної системи охорони здоров'я. Проте незалежно від юридичного статусу закладу охорони здоров'я керівництво ним може здійснювати тільки особа, яка відповідає встановленим державою єдиним кваліфікаційним вимогам.

Держава підтримує та заохочує індивідуальну підприємницьку діяльність у галузі охорони здоров'я, яка може реалізовуватися тільки за наявності спеціального дозволу (ліцензії) на здійснення такої діяльності.

§ 5. Санітарно-епідеміологічний нагляд

Законом України від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»¹ регулюються суспільні відносини, що виникають у сфері забезпечення санітарного та епі-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

демічного благополуччя населення, визначаються відповідні права і обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян у цій сфері, встановлюється порядок організації державної санітарно-епідеміологічної служби та здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні.

Відповідно до Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні такий нагляд здійснюється головними державними санітарними лікарями, їх заступниками, іншими посадовими особами, а також установами і закладами державної санітарно-епідеміологічної служби у порядку запобіжного та поточного нагляду.

Державну санітарно-епідеміологічну службу України очолює головний державний санітарний лікар України — перший заступник міністра охорони здоров'я України.

Керівництво державною санітарно-епідеміологічною службою АРК здійснює головний державний санітарний лікар АРК.

Керівництво державною санітарно-епідеміологічною службою області, міст Києва та Севастополя здійснює відповідно головний державний санітарний лікар області, міст Києва та Севастополя, який призначається на посаду і звільняється з посади головним державним санітарним лікарем України за погодженням з відповідною обласною, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Державну санітарно-епідеміологічну службу в районі, місті, районі в місті очолює головний державний санітарний лікар відповідно району, міста, району в місті.

Керівництво державною санітарно-епідеміологічною службою на водному, залізничному, повітряному транспорті здійснюється відповідно головним державним санітарним лікарем водного, залізничного та повітряного транспорту, який призначається на посаду та звільняється з посади головним державним санітарним лікарем України.

Здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду є найважливішим напрямком діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби. Його мета — запобігання, виявлення та припинення порушень санітарного законодавства.

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: видачі передбачених законодавством висновків та дозволів; погодження: проектної документації; визначення необхідності профілактичних щеплень та інших заходів профілактики у разі загрози виникнення епідемій, масових отруєнь та радіаційних уражень; проведення перевірки стану будівництва та видачі висновків на відповідність вимогам санітарних норм об'єктів і споруд, що вводяться в експлуатацію.

Заходи адміністративного припинення застосовуються у випадках, коли в примусовому порядку необхідно припинити протиправні дії та запобігти їх шкідливим наслідкам. Прикладами таких заходів можуть бути: обмеження, тимчасова заборона чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого призначення; обмеження, тимчасова заборона або припинення будівництва, реконструкції та розширення об'єктів за проектами, що не мають позитивного висновку за результатами державної санітарно-епідеміологічної експертизи; тимчасова заборона виробництва, заборона використання та реалізації хімічних речовин, технологічного устаткування, будівельних матеріалів, біологічних засобів, товарів народного споживання, джерел іонізуючих; обмеження, зупинення або заборона викидів; зупинення або припинення інвестиційної діяльності у випадках, встановлених законодавством; вилучення з реалізації небезпечних для здоров'я хімічних та радіоактивних речовин, біологічних матеріалів; заборона виробництва або обігу, а також вилучення з обігу харчових продуктів, харчових добавок, ароматизаторів, дієтичних добавок.

Адміністративні стягнення накладаються за вчинення правопорушень у розглядуваній сфері, передбачених КУпАП. У КУпАП 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, перероблення або збут радіоактивних забруднень продуктів харчування чи іншої продукції (ст. 422); виробництво, зберігання, транспортування або реалізацію продуктів харчування чи продовольчої сировини, забруднених мікроорганізмами і іншими біологічними агентами понад гранично допустимих рівнів (ст. 423); незаконне виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пере-

силання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44); ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, заражених венеричною хворобою (ст. 45); порушення встановленого порядку взяття, перероблення, зберігання, реалізації і застосування донорської крові або її компонентів і препаратів (ст. 451); умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою (ст. 46) та ін.

Справи про ці правопорушення розглядаються адміністративними комісіями, районними (міськими) судами (суддями), органами внутрішніх справ (міліції), органами, установами і закладами державної санітарно-епідеміологічної служби. Стягненнями, що накладаються, є штраф, конфіскація або вилучення предметів правопорушення, адміністративний арешт.

Запитання до самоконтролю

1. На яких принципах базується охорона здоров'я громадян?
2. Завдання і компетенція Міністерства охорони здоров'я України.
3. Види і правове становище установ охорони здоров'я.
4. Які заходи мають право застосовувати органи санітарно-епідеміологічного нагляду?

Глава 34

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 і циркове мистецтво; концертні організації, музеї, бібліотеки, будинки культури та ін.; кінематографія; телебачення і радіомовлення; видавнича справа, поліграфія і торгівля книгами.

Управління культурою полягає в організації створення, розповсюдження і популяризації творів літератури та мистецтва; забезпеченні поширення інформації і пропаганди досягнень культури; збереженні і використанні культурних цінностей; охороні творів мистецтва і пам'ятників культури, підвищенні культурного рівня населення України; керівництві підприємствами, організаціями, установами і закладами культури.

Діяльність у сфері культури здійснюється на професійній чи аматорській основі у 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 у сфері культури.

Основи законодавства України про культуру визначають правові, економічні, соціальні, організаційні засади розвитку культури в Україні, регулюють суспільні відносини у сфері створення, поширення, збереження та використання культурних цінностей і спрямовані на: реалізацію суверенних прав України у сфері культури; відродження і розвиток культури української нації та культур національних меншин, які проживають на території України; забезпечення свободи творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, професійної та самодіяльної художньої творчості; реалізацію прав громадян на доступ

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 294.

до культурних цінностей; соціальний захист працівників культури; створення матеріальних і фінансових умов розвитку культури.

Пріоритетні напрямки розвитку культури визначаються цільовими загальнодержавними програмами, які затверджуються Верховною Радою України (ст. 85 Конституції України). Держава створює умови для розвитку культури української нації та культур національних меншин; збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища; естетичного виховання дітей та юнацтва; проведення фундаментальних досліджень у галузі теорії та історії культури України; розширення культурної інфраструктури села; матеріального та фінансового забезпечення закладів, підприємств, установ, організацій культури.

■ § 2. Органи управління культурою

Політику держави у сфері культури, правові, економічні та соціальні гарантії її реалізації, систему соціального захисту працівників культури визначає Верховна Рада України.

Органи виконавчої влади забезпечують реалізацію політики у сфері культури; здійснюють за участю громадських об'єднань розроблення державних програм розвитку культури та їх фінансування; створюють умови для відродження і розвитку культури української нації, культур національних меншин, які проживають на території України, та ін.

Управлінська діяльність у сфері культури здійснюється системою органів виконавчої влади, кожен з яких реалізує свою компетенцію на окремих ділянках культурного будівництва: безпосередньо культура, телебачення і радіомовлення, кінематографія, друкарська справа та ін.

Систему державних органів управління культурою складають: Міністерство культури і туризму України, Міністерство АРК, управління культури і туризму обласної, Севастопольської міської, Головне управління культури, Головне управління охорони культурної спадщини, управління туризму і курортів Київської міської державної адміністрації; відділ культури і туризму районної, районної у м. Севастополі, відділ культури, туризму та охорони культурної спадщини районної у м. Києві державної адміністрації¹, підвідомчі їм театри, концертні

¹ Типове положення про управління культури і туризму обласної, Севастопольської міської, Головне управління культури, Головне управління охорони культурної спадщини, управління туризму і курортів Київської міської державної адміністрації; Типове положення про відділ культури і туризму районної, районної у м. Севастополі, відділ культури, туризму та охорони культурної спадщини районної у м. Києві державної адміністрації // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 1. – Ст. 8.

організації, художні колективи, цирки, бібліотеки, музеї, клуби та інші театральні-видовищні підприємства і заклади культури, спеціальні навчальні заклади культури і мистецтва, музичні та художні школи.

Міністерство культури і туризму України (МКТ України) є центральним органом виконавчої влади, діє на основі Положення про нього, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р.¹ Діяльність МКТ спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Основними завданнями МКТ України є: участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у сфері культури, туризму, діяльності курортів, а також державної мовної політики; участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту суспільної моралі; координація здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, що належать до його компетенції; сприяння створенню умов для задоволення національно-культурних потреб громадян України та українців, які проживають за межами України, збереженню і популяризації культурних надбань Українського народу, здійснення міжнародного співробітництва з питань, що належать до компетенції Міністерства.

Відповідно до покладених на МКТ України завдань воно розробляє та вносить до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо формування державної політики у сфері культури, туризму, діяльності курортів, а також державної мовної політики та захисту суспільної моралі; бере участь у підготовці проектів міжнародних договорів України; здійснює повноваження центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини та спеціально уповноваженого державного органу контролю за вивезенням, ввезенням і поверненням культурних цінностей; розробляє і здійснює заходи щодо створення умов для відродження та розвитку культури української нації, культурної самобутності корінних народів і національних меншин України, всіх видів мистецтва, самодіяльної творчості, осередків традиційної народної творчості, художніх промислів та ремесел; сприяє діяльності творчих спілок, молодіжних, дитячих та інших громадських організацій, що функціонують у сфері культури, мистецтва, кінематографії, туризму, діяльності курортів, та ін.

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 45. – Ст. 3010.

МКТ України в межах своїх повноважень та на виконання законодавства України видає накази, у разі потреби видає разом з іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, спільні акти. Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МКТ України, обговорення найважливіших напрямків його діяльності у Міністерстві утворюється колегія, рішення якої приводяться в життя наказом Міністра культури і туризму України. Для розгляду наукових рекомендацій та пропозицій у МКТ можуть утворюватися наукові ради, інші консультативні та дорадчі органи. Їх склад та положення про них затверджує Міністр.

Державну політику щодо телебачення і радіомовлення, законодавчі основи її реалізації, гарантії соціального і правового захисту працівників цієї сфери визначають Верховна Рада і Президент України. Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію державної політики щодо телебачення і радіомовлення, координує діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у цій сфері.

Уповноваженим органом управління державним телебаченням і радіомовленням України є утворений відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 липня 2007 р. *Державний комітет телебачення та радіомовлення України*¹, який здійснює керівництво державним телебаченням і радіомовленням, несе відповідальність за його розвиток, координує діяльність підприємств, установ і організацій, що входять до сфери його управління.

Основними завданнями Державного комітету у сфері телебачення і радіомовлення є: участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики в інформаційній та видавничій сферах, державної політики у сфері захисту суспільної моралі; міжгалузева координація та функціональне регулювання з питань діяльності інформаційної та видавничої сфер; здійснення управління в інформаційній та видавничій сферах; сприяння реалізації конституційного права на свободу слова, забезпечення розвитку інформаційної сфери, розширення національного інформаційного простору.

Законом України від 23 вересня 1997 р. «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» створено *Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення*², яка є конститу-

¹ Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 52. – Ст. 2102.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 48. – Ст. 296.

ційним, постійно діючим колегіальним органом, мета діяльності якого — нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення, а також здійснення регуляторних повноважень, передбачених цими законами. Національна рада не може делегувати свої повноваження третім особам. Член Національної ради не може одноособово здійснювати функції, покладені на Національну раду. Національна рада складається з восьми осіб. З них чотири члени Національної ради призначаються Верховною Радою України і чотири члени Національної ради — Президентом України. Національна рада є повноважною при призначенні не менше шести її членів. Голова Національної ради обирається Національною радою з числа членів Національної ради таємним голосуванням. Кандидатури на посаду голови Національної ради висувуються за поданням не менше трьох членів Національної ради. Обраним на посаду голови Національної ради вважається кандидат, за якого проголосувало не менше п'яти членів Національної ради.

Повноваженнями Національної ради щодо організації та перспектив розвитку телерадіомовлення є: участь у розробці і реалізації державної політики у сфері телерадіомовлення; розроблення і затвердження Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору; аналіз стану телерадіомовлення в Україні; прийняття рішень про створення та розвиток каналів мовлення, мереж мовлення, телемереж, які передбачають використання радіочастотного ресурсу; визначення порядку технічної розробки багатоканальних телемереж, які передбачають використання радіочастотного ресурсу, та порядку проведення конкурсів на технічне розроблення, обслуговування та експлуатацію таких телемереж; замовлення розроблення висновків щодо електромагнітної сумісності радіоелектронних засобів мовлення; сприяння включенню телерадіоорганізацій України до світового інформаційного простору і здійсненню їх діяльності відповідно до міжнародних стандартів; узагальнення практики застосування законодавства у сфері телерадіомовлення, участь у розробці пропозицій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері; здійснення співробітництва з питань телебачення і радіомовлення з міжнародними організаціями, з органами державної влади та неурядовими організаціями інших країн; визначення порядку документування, формування, обліку та зберігання телерадіоорганізаціями копій (записів) програм і передач, що виходять в ефір, формування тимчасового архіву та архівного фонду телерадіоорганізацій відповідно до законодавства України; створення та утри-

мання державного архіву телебачення і радіомовлення України у порядку, встановленому законом.

Закон «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»¹ відповідно до Конституції України визначає порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування, є складовою частиною законодавства України про інформацію.

Національна рада дає телерадіоорганізаціям ліцензії на мовлення, багатоканальну телемережу (эфірну або кабельну), ретрансляцію, та ефірний час. Ліцензування та реєстрація у сфері надання телекомунікаційних послуг здійснюється Національною комісією з питань регулювання зв'язку згідно із Законом України від 18 листопада 2003 р. «Про телекомунікації»². Ліцензування телерадіомовлення здійснює Національна рада згідно із Законом України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення». Ліцензія є єдиним і достатнім документом дозвільного характеру, що надає право ліцензіату вести телерадіомовлення. Порядок ліцензування телерадіомовлення визначається Законом України «Про телебачення і радіомовлення».

Національна рада здійснює наглядові та регуляторні функції. Це функції з нагляду за додержанням: телерадіоорганізаціями та провайдерами програмної послуги вимог законодавства у галузі телерадіомовлення; ліцензійних умов та умов ліцензій; визначеного законодавством порядку мовлення під час проведення виборчих кампаній та референдумів; стандартів та норм технічної якості телерадіопрограм; телерадіоорганізаціями законодавства України у сфері кінематографії; телерадіоорганізаціями вимог законодавства України щодо частки вітчизняного продукту у їх програмах (передачах) та щодо вживання мов при здійсненні телерадіомовлення; телерадіоорганізаціями законодавства у сфері захисту суспільної моралі; телерадіоорганізаціями вимог законодавства щодо частки іноземних інвестицій у їх статутному фонді; застосування в межах своїх повноважень санкцій відповідно до закону; офіційний моніторинг телерадіопрограм; ліцензіатами вимог законодавства України щодо реклами та спонсорства у сфері телерадіо-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

² Там само. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

мовлення; ліцензування телерадіомовлення. До регуляторних функцій належать: ліцензування провайдерів програмної послуги; участь у розробленні та погодженні проекту Національної таблиці розподілу смуг радіочастот України і Плану використання радіочастотного ресурсу України у частині смуг радіочастот, виділених для потреб телерадіомовлення; розроблення умов використання та визначення користувачів радіочастотного ресурсу, виділеного для потреб телерадіомовлення; забезпечення і сприяння конкуренції у діяльності телерадіоорганізацій усіх форм власності відповідно до вимог законодавства, створення умов щодо недопущення усунення, обмеження чи спотворення конкуренції у телерадіоінформаційному просторі; ведення Державного реєстру телерадіоорганізацій України.

З метою координації діяльності місцевих телеорганізацій та забезпечення виконання законодавства України в галузі телебачення і радіомовлення, нормативних актів Національної ради в АРК, областях України, містах Києві та Севастополі створюються *представництва Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення*. Діяльність представництва здійснюється на підставі Положення про нього, яке приймається Національною радою.

Законом України від 18 липня 1997 р. «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України»¹ з метою всебічного задоволення потреб суспільства в оперативній інформації, забезпечення плюралістичного характеру мовлення, зважаючи на національні традиції, створена система Суспільного телерадіомовлення України.

Суспільне телерадіомовлення України — це телерадіоорганізація зі статусом єдиної загальнонаціональної неподільної і неприбуткової системи масової комунікації, яка є об'єктом права власності Українського народу. Воно діє згідно з Програмною концепцією, затвердженою постановою Верховної Ради України від 21 листопада 1997 р. «Про створення телерадіоорганізації Суспільного мовлення України»², 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 краших

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 45. — Ст. 284.

² Додаток № 1 до постанови Верховної Ради України від 21 листоп. 1997 р. [Текст] // Там само. — 1998. — № 11–12. — Ст. 61.

зразків національного культурного та мистецького здобутку, а також забезпечення на конкурсних засадах трансляції передач місцевих, у тому числі регіональних, телерадіоорганізацій незалежно від форм власності.

Важливе значення у сфері управління культурою має інформація. Законом України від 2 жовтня 1992 р. «Про інформацію»¹ встановлено загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплено право на інформацію, її систему, джерела, визначено статус учасників інформаційних відносин, урегульовано доступ до інформації та забезпечення її охорони і захист особи та суспільства від неправдивої інформації.

Масова інформація — це публічно поширювана друкована та аудіовізуальна інформація. Друкованими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) — газети, журнали, бюлетені тощо і разові видання з визначеним тиражем. Аудіовізуальними засобами масової інформації є: радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо.

Правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації (преси) в Україні врегульовано Законом України від 16 листопада 1992 р. «Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні»². Їх діяльність регулюється також законами України від 3 липня 1996 р. «Про рекламу»³ (в редакції Закону від 11 липня 2003 р.), від 23 грудня 1993 р. «Про авторське право і суміжні права»⁴ (в редакції Закону від 11 липня 2001 р.), від 23 березня 2000 р. «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм»⁵ (у редакції Закону від 10 липня 2003 р.), постановою Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2000 р. «Про затвердження положень з питань розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм»⁶ та іншими законодавчими актами. Всі друковані засоби масової інформації, що видаються на території України, підлягають державній реєстрації в органах виконавчої влади.

Загальні засади видавничої справи в Україні врегульовано Законом України від 5 липня 1997 р. «Про видавничу справу»⁷, який закріплює

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.

² Там само. — 1993. — № 1. — Ст. 1.

³ Там само. — 2004. — № 8. — Ст. 62.

⁴ Там само. — 2001. — № 43. — Ст. 214.

⁵ Офіц. вісн. України. — 2003. — № 33. — Ст. 1776.

⁶ Там само. — № 42. — Ст. 1792.

⁷ Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 32. — Ст. 206.

порядок організації та провадження видавничої діяльності, розповсюдження видавничої продукції, умови взаємовідносин і функціонування суб'єктів видавничої справи.

Державна політика у видавничій справі визначається Верховною Радою України і ґрунтується на принципах дотримання свободи у видавничій справі, протидії її монополізації, зміцнення матеріально-технічних, організаційних, правових і наукових засад видавничої справи, гарантії соціального і правового захисту її працівників. Вона спрямовується на підтримку розвитку національного книговидання, наповнення україномовними виданнями ринку, фондів бібліотек, забезпечення потреб навчальних і наукових закладів, Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів, підприємств, установ і організацій необхідними виданнями державною мовою.

Державна політика підтримки культур національних меншин у видавничій справі здійснюється через відповідні органи виконавчої влади із залученням національно-культурних товариств.

Кабінет Міністрів України забезпечує проведення політики у видавничій справі, спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади у цій сфері.

Державна політика у видавничій справі може конкретизуватися і коригуватися в законах України на основі вивчення ринку видавничої продукції, аналізу потреб, попиту і пропозицій з урахуванням державної статистики друку. Держава надає пріоритети щодо випуску суспільно необхідних видань з метою забезпечення функціонування органів законодавчої, виконавчої та судової влади, охорони здоров'я, науки, освіти, культури, соціального захисту населення за державними тематичними програмами і на засадах державного замовлення.

Відповідно до поставленої мети державна політика у видавничій справі здійснюється також шляхом податкового, митного, валютного та інших видів регулювання.

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 законних підставах, юридичні особи України та інших держав. Суб'єкти видавничої справи, які є суб'єктами підприємницької діяльності, керуються Законом України «Про видавничу справу», Господарським кодексом України та іншими законами України.

Громадські, наукові, релігійні та інші суб'єкти некомерційної діяльності, які беруть участь у видавничій справі, керуються законами

України «Про об'єднання громадян», «Про свободу совісті та релігійні організації» та іншими нормативно-правовими актами.

Відносини між суб'єктами видавничої справи регулюються окремими угодами, укладеними згідно із законодавством. З метою їх обліку ведеться Державний реєстр України видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції, положення про який затверджується Кабінетом Міністрів України.

У сфері видавничої справи та інформаційної діяльності певна роль належить державній науковій установі — *Книжковій 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 і розповсюдження друкованої продукції відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 1998 р.¹ 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 з виробництвом, розповсюдженням, зберіганням і демонтуванням фільмів, урегульовані Законом України від 13 січня 1998 р. «Про кінематографію»³.

Державну політику в галузі кінематографії проводить МКТ України, яке здійснює управління кіновиробництвом і кінопрокатом⁴ та проводить державну реєстрацію фільмів. Постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2006 р. утворено Державну службу кінематографії⁵, яка є урядовим органом державного управління, що діє у складі МКТ і йому підпорядковується. Її основними завданнями є: сприяння відродженню національної кінематографії, посилення її впливу на формування духовних цінностей Українського народу, створення належних правових і економічних умов для розвитку національного кіномистецтва та конкурентоспроможної на міжнародному ринку кіноіндустрії; участь у межах своєї компетенції у реалізації державної політики в галузі кінематографії; координація роботи місцевих органів

¹ www.nau.kiev.ua

² Офіц. вісн. України. — № 47. — Ст. 1732.

³ Там само. — № 6. — Ст. 205.

⁴ ЗП України. — 1992. — № 11. — Ст. 280.

⁵ Офіц. вісн. України. — 2006. — № 10. — Ст. 622.

виконавчої влади з питань реалізації державної політики у галузі кінематографії.

Місцевими органами управління кінематографією є органи, визначені Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями за погодженням з центральним органом виконавчої влади у галузі кінематографії. Ці органи реалізують державну політику в галузі кінематографії.

Державне управління в галузі охорони і використання пам'яток історії та культури здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Спеціально уповноваженими державними органами у цій галузі є МКТ України, Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, Державний комітет архівів України та їх органи на місцях, а також інші державні органи, до компетенції яких законодавством віднесено здійснення цих функцій. Компетенція цих органів визначається положеннями про них.

Закон України від 8 червня 2000 р. «Про охорону культурної спадщини»¹ регулює правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони культурної спадщини з метою її збереження, використання об'єктів культурної спадщини в суспільному житті, захисту традиційного характеру середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. Об'єкти культурної спадщини, які знаходяться на території України, охороняються державою.

Державне управління у сфері охорони культурної спадщини покладається 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 національного культурного надбання². До реєстру заносяться пам'ятки історії, археології, мистецтва, документальні пам'ятки та інші об'єкти, які становлять виняткову цінність з огляду історії, культури, етнології або науки.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.

² ЗП України. – 1992. – № 9. – Ст. 220.

Законом України від 21 вересня 1999 р. «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей»¹ врегульовано відносини, пов'язані з вивезенням, ввезенням та поверненням культурних цінностей. Цей Закон також спрямовано на охорону національної культурної спадщини та розвиток міжнародного співробітництва України у сфері культури. Однак його дія не поширюється на сучасні сувенірні вироби, предмети культурного призначення серійного та масового виробництва.

§ 3. Правове регулювання діяльності закладів і установ культури

Закон України від 27 січня 1995 р. «Про бібліотеки і бібліотечну справу»² (в редакції Закону від 16 березня 2000 р.) визначає статус бібліотек, правові та організаційні засади діяльності бібліотек і бібліотечної справи в Україні. Цей Закон гарантує право на вільний доступ до інформації, знань, залучення до цінностей національної та світової культури, науки та освіти, що зберігаються в бібліотеках.

Центральним органом виконавчої влади, що здійснює загальне методичне керівництво і координацію роботи бібліотеками, є МКТ України, яке: сприяє централізованому комплектуванню і використанню бібліотечних фондів; здійснює координацію робіт щодо об'єднання бібліотек у єдину бібліотечно-інформаційну систему; здійснює відповідно до законодавства координацію діяльності бібліотек, а також контролює діяльність бібліотек, що перебувають у державній та комунальній власності, порушує клопотання про надання бібліотекам статусу національного та ін.

МКТ 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 МКТ України.

Окремі повноваження щодо розвитку бібліотечної справи органи виконавчої влади в межах своєї компетенції можуть делегувати громадським організаціям культурологічної спрямованості. Вони також здійсню-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 405.

² Там само. – 2000. – № 23. – Ст. 177.

ють контроль за реалізацією цих повноважень. Фінансування державних бібліотек здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

Суспільні відносини у галузі музейної справи врегульовано Основами законодавства України про культуру та Законом України від 29 червня 1995 р. «Про музеї та музейну справу»¹, яким встановлено правові, економічні, соціальні засади наукового комплектування, вивчення, збереження та використання пам'яток природи, матеріальної і духовної культури, діяльності музейних закладів в Україні.

Центральним органом виконавчої влади у сфері музейної справи є МКТ України, який здійснює: організаційно-методичне керівництво у сфері музейної справи; формування Музейного фонду України, контроль за станом обліку, збереження, використання та переміщення державної частини Музейного фонду України, сприяє формуванню сучасної інфраструктури музейної справи, розвитку музейної мережі, видає дозволи на вивезення пам'яток Музейного фонду України за межі держави. Інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють керівництво підвідомчими їм музеями.

З метою оптимізації функціонування мережі клубних закладів і забезпечення конституційних прав громадян на задоволення їх культурних потреб постановою Кабінету Міністрів України від 12 листопада 1998 р. «Про нормативне забезпечення населення клубними закладами»² затверджено нормативи забезпечення населення клубними закладами. Ці нормативи запроваджено як орієнтований напрямок організації системи культурного обслуговування населення міст, селищ і сіл, що не обмежує ініціативу місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування щодо розвитку і функціонування клубних закладів.

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 від 11 жовтня 1994 р. «Про національні заклади культури»³ встановлено, що статус національних надається закладам культури, майно яких перебуває у загальнодержавній власності. Функції управління майном таких закладів культури

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 25. – Ст. 192.

² Офіц. вісн. України. – 1998. – № 45. – Ст. 1671.

³ Укази Президента України [Текст]. – К. : Право, 1997. – Т. 1. – С. 487.

здійснює МКТ України, яке затверджує положення про конкретний заклад культури, укладає і розриває контракти з керівниками цих закладів. Майно цих закладів не підлягає приватизації. Фінансування здійснюється за рахунок Державного бюджету України. Контроль за рівнем культурної діяльності, здійснюваної національними закладами культури, використанням ними бюджетних коштів здійснюють наглядові ради при МКТ України, які утворюються ним за основними напрямками діяльності цих закладів. Положення про національний заклад (установу) України затверджено Указом Президента України від 16 червня 1995 р.¹

Особливе місце у сфері культури і туризму посідають об'єднання громадян. В Україні створені і діють творчі спілки письменників, композиторів, художників, театральних діячів, кінематографістів, фотохудожників, журналістів, архітекторів, майстрів народного мистецтва, дизайнерів та ін. Правові, соціальні, економічні та організаційні заходи діяльності творчих спілок у галузі культури та мистецтва визначені Законом України від 17 жовтня 1997 р. «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»².

Творча спілка створюється групою 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 доробку завершені та оприлюднені твори культури і мистецтва чи їх інтерпретації.

Членами творчої спілки можуть бути професійні творчі працівники — громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які досягли вісімнадцяти років. Рішення про утворення творчої спілки приймається загальними зборами (з'їздом, конференцією). Питання про надання спілці професійних творчих працівників статусу творчої спілки як суб'єкта діяльності вирішуються при реєстрації спілки у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Державній реєстрації підлягають усі творчі спілки. Державна реєстрація всеукраїнських творчих спілок здійснюється Міністерством юстиції України, а їх територіальних осередків та регіональних (місцевих) творчих спілок — відповідними місцевими органами виконавчої влади. Органами управління творчих спілок є загальні збори (з'їзд, конференція), правління, президія, рада тощо та голова правління.

¹ Офіц. вісн. України. — 1999. — № 5. — Ст. 156.

² Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 52. — Ст. 312.

Указом Президента України від 14 грудня 1996 р. «Про Академію мистецтв України»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 дальшому розвитку художньої творчості в Україні, створенню і поширенню художніх цінностей; пошук ефективних шляхів відродження і збагачення української культури, розвиток національних мистецьких традицій, визначних художніх шкіл та осередків; проведення фундаментальних науково-теоретичних досліджень з проблем художньої творчості, історії та теорії українського мистецтва, художньої критики, мистецької освіти та естетичного виховання молоді; вивчення та наукове узагальнення світових тенденцій і досягнень у розвитку мистецтва, створення умов для ефективного використання цих досягнень з метою дальшого розвитку української культури, зміцнення культурного співробітництва з митцями іноземних держав.

■ § 4. Місцеве самоврядування і культура

Органи місцевого самоврядування відповідно до ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. здійснюють власні (самоврядні) повноваження щодо: управління закладами культури; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей; вирішення питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, необхідних для їх творчої діяльності; організації медичного обслуговування та харчування у закладах культури, які належать територіальним громадам або передані їм; створення умов для розвитку культури; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел; сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері культури.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1997. № 224. – Ст. 170.

Органам місцевого самоврядування у сфері культури державою делеговано також низку повноважень, серед яких забезпечення вивчення рідної мови через національно-культурні товариства; визначення потреб та формування замовлень на кадри для закладів культури, укладання договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо підвищення кваліфікації кадрів та ін.

Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради затверджуються програми культурного розвитку відповідно району, області, заслуховуються звіти про їх виконання; приймаються рішення про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні, та вирішуються інші питання, передбачені ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

До компетенції органів місцевого самоврядування також належать кінообслуговування місцевого населення, організація роботи місцевих періодичних видань, радіо- і телепередач, контролю щодо збереження пам'ятників історії та культури.

У сфері культури районні і обласні ради мають право делегувати частину своїх повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям. Перелік питань, які можуть делегуватися, наведено в ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Запитання до самоконтролю

1. У чому полягає сутність управління культурою?
2. Хто визначає політику держави у сфері культури?
3. Назвіть завдання Міністерства культури та туризму.
4. Назвіть орган управління державним телебаченням і радіомовленням.
5. Повноваження та функції Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.
6. Що таке суспільне радіомовлення?
7. Дайте визначення поняття «масова інформація».
8. Вкажіть правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації.
9. Визначте загальні засади видавничої справи в Україні.
10. Хто здійснює державну політику в галузі кінематографії?
11. Хто здійснює державне управління в галузі охорони і використання пам'яток історії і культури?

12. Хто здійснює державне управління в галузі охорони культурної спадщини?
13. Який орган виконавчої влади здійснює загальне методичне керівництво і координацію діяльності закладів і установ культури?
14. Назвіть компетенцію органів місцевого замовлення у сфері культури.

Глава 35

Управління у справах сім'ї, молоді та фізичної культури

§ 1. Засади і принципи державної політики у справах сім'ї, молоді та фізичної культури

В Україні молодь складає більш ніж 22 відсотка населення країни. Як соціально-демографічна група молодь характеризується не тільки віковими ознаками, а й специфікою соціального становлення, особливим місцем у структурі суспільства. Саме це визначає справи сім'ї, молоді та фізичної культури як пріоритетні сфери діяльності державних органів. Згідно зі ст. 51 Конституції України сім'я, дитинство, материнство та батьківство охороняються державою. Засади й принципи державної молодіжної політики сформульовано в Декларації «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні»¹, яка є основою для подальшого розвитку державної молодіжної політики, її правової бази, практичної діяльності органів державної влади і управління.

Державна молодіжна політика — це системна діяльність держави у відносинах з особою, молоддю, молодіжним рухом, що ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України. Такі умови визначено в Законі України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні»². Державна молодіжна політика поширюється на громадян віком від 15 до 28 років незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної належності, статі, освіти, ставлення до релігії, роду та характеру занять.

Головними принципами державної молодіжної політики є: повага до поглядів молоді та її переконань; надання права і залучення молоді до безпосередньої участі у формуванні й реалізації політики та програм,

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1993. — № 16. — Ст. 166.

² Там само. — Ст. 167.

що стосуються суспільства взагалі і молоді зокрема; правовий та соціальний захист молодих громадян, перш за все осіб, які не досягли 18 років, з метою створення необхідних стартових можливостей для їх повноцінного соціального становлення та розвитку; сприяння ініціативі та активності молоді в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

Державна молодіжна політика в Україні щодо освіти, соціально-політичної, економічної галузей, розвитку духовного, культурного, фізичного потенціалу молоді та функціонування молодіжних організацій визначається законодавством України.

Держава сприяє соціальному становленню та розвитку молоді, встановлюючи правові та організаційні гарантії праці молоді, підтримуючи підприємницьку ініціативу та діяльність молоді, забезпечуючи житлові умови молоді та підвищення рівня життя молоді.

В Україні визначено основні напрямки соціальної роботи з дітьми та молоддю. Це надання соціальних послуг, соціальний супровід дітей та молоді, соціальна профілактика, соціальна реабілітація.

У ст. 52 Конституції України встановлено, що будь-яке насильство над дитиною та її експлуатація переслідуються за законом. У законі України «Про попередження насильства в сім'ї»¹ під насильством у сім'ї розуміються будь-які дії фізичного, сексуального, психологічного чи економічного спрямування одного члена сім'ї до іншого члена сім'ї, якщо ці дії порушують конституційні права і свободи члена сім'ї як людини і громадянина і завдають йому моральну шкоду, шкоду його фізичному чи психічному здоров'ю. Держава створює відповідні органи та установи, через які забезпечує діяльність з попередження такого насильства. Законодавством встановлено спеціальні заходи з попередження насильства в сім'ї, якими є офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї, взяття на профілактичний облік, захисний припис.

З метою досягнення паритетного становища жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства, ліквідації дискримінації за ознакою статі держава забезпечує рівні права та можливості жінок і чоловіків шляхом усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків реалізовувати рівні права, надані їм Конституцією України. За Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»² державну політику в цій сфері спрямовано на утверджен-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2002 – № 10. – Ст. 70.

² Там само. – 2005. – № 52. – Ст. 561.

ня гендерної рівності, недопущення дискримінації за ознакою статі, забезпечення рівної участі жінок і чоловіків у прийнятті суспільно важливих рішень, щодо поєднання професійних та сімейних обов'язків, підтримку сім'ї, формування відповідального материнства і батьківства, захист суспільства від інформації, спрямованої на дискримінацію за ознакою статі.

Державна політика у сфері фізичної культури і спорту визначається Верховною Радою України. Так, Закон України «Про фізичну культуру і спорт»¹ встановлює, що держава регулює відносини у сфері фізичної культури і спорту шляхом формування державної політики у цій сфері, створення відповідних державних органів, фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, нормативно-правового та іншого забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, а також визнання широкого самодіяльного статусу фізкультурно-спортивного руху в Україні і комплексної взаємодії державних органів з громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості. Держава визнає і всебічно підтримує олімпійський рух в Україні, діяльність всеукраїнських фізкультурно-спортивних товариств, національних спортивних федерацій. Закон України «Про підтримку олімпійського, параолімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні»² забезпечує правову регламентацію відносин, спрямованих на розвиток олімпійського та параолімпійського руху в Україні, гарантує державну підтримку його учасникам.

Спорт є органічною частиною фізичної культури, особливою сферою виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності.

§ 2. Організаційно-правове забезпечення реалізації державної політики у справах сім'ї, молоді та фізичної культури

Верховна Рада України визначає державну політику в питаннях сім'ї, молоді, фізичної культури і спорту і здійснює законодавче регу-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 14. – Ст. 80.

² Там само. – 2000. – № 43. – Ст. 370.

лювання відносин у цих сферах, а також у межах своїх повноважень контролює реалізацію державної програми розвитку цих сфер і виконання відповідного законодавства.

Держава створює сприятливі політичні, соціальні, законодавчі, фінансові та організаційні передумови для життєвого самовизначення і самореалізації молоді, розв'язання її нагальних проблем.

Концепція Державної програми роботи з обдарованою молоддю на 2006–2010 роки¹ передбачає забезпечення підтримки обдарованої молоді шляхом створення умов для її творчого, інтелектуального, духовного і фізичного розвитку.

При Голові Верховної Ради України утворюється Молодіжна громадська колегія, основними завданнями якої є аналіз державної молодіжної політики, внесення пропозицій щодо розроблення та розгляду проектів законів України, програм з питань реалізації державної молодіжної політики в Україні, взаємодії молодіжних громадських організацій з органами державної влади та органами місцевого самоврядування; обговорення та аналітична оцінка проблемних питань соціального становлення і розвитку молоді в Україні; узагальнення досвіду з питань реалізації державної молодіжної політики, розвитку місцевих молодіжних ініціатив.

Важливі функції у цих сферах виконує Кабінет Міністрів України, який забезпечує проведення державної політики у питаннях сім'ї і молоді, визначає напрямки розвитку фізичної культури й спорту, спрямовує діяльність підпорядкованих йому органів на виконання законів України, що регламентують ці питання.

Кабінетом Міністрів України постановою від 19 лютого 2007 р. затверджено Державну програму підтримки сім'ї на період до 2010 року², метою якої є створення правових, соціальних та економічних умов для належного функціонування та розвитку сім'ї, утвердження духовно і фізично здорової, матеріально та соціально благополучної сім'ї, забезпечення виконання сім'єю її основних функцій.

Кабінет Міністрів України забезпечує проведення єдиної державної політики у сфері забезпечення рівних можливостей чоловіків і жінок, приймає Національний план дій щодо впровадження гендерної рівності та забезпечує його виконання, розроблює та реалізовує державні пільгові цільові програми у цих питаннях.

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 15. – Ст. 1121.

² Там само. – 2007. – № 13. – Ст. 476.

В Україні розроблено довгострокову Державну програму розвитку фізичної культури і спорту, яку затверджено Указом Президента України від 22 червня 1994 р.¹, а також постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2006 р. затверджено Державну програму розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 роки².

Метою цих програм є створення умов для розвитку фізичної культури і спорту, зокрема удосконалення організаційного та нормативно-правового механізму реалізації державної політики у цій сфері.

Рада міністрів АРК, місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування виконують функції управління в галузях сім'ї, молоді та фізичної культури через управління, відділи, комітети, які здійснюють свої функції відповідно до положень про них.

§ 3. Система і правове становище органів управління справами сім'ї, молоді та фізичної культури

Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту (Мінсім'ямолодьспорт) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики з питань сім'ї, дітей, молоді, гендерної рівності (рівності прав і можливостей жінок і чоловіків), фізичної культури і спорту. До компетенції цього органу також належать питання усиновлення, демографічних процесів, попередження насильства в сім'ї. Його правовий статус визначено в Положенні про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р.³

Основними завданнями Мінсім'ямолодьспорту є:

– у галузі сім'ї і дітей — життя заходів щодо створення правових, економічних та соціальних умов для функціонування і зміцнення сім'ї, утвердження соціального партнерства сім'ї та держави, підвищення рівня правової обізнаності батьків і дітей, формування відповідально-го ставлення батьків до забезпечення всебічного розвитку та вихован-

¹ Інформ. зб. М-ва освіти і науки України. – 1996. – № 9. – С. 9.

² Офіц. вісн. України. – 2006. – № 46. – Ст. 3078.

³ Там само. – № 45. – Ст. 3017.

ня дітей; здійснення заходів щодо збереження репродуктивного здоров'я населення, соціального та правового захисту материнства, батьківства і дитинства; запобігання насильству в сім'ї, сприяння утворенню спеціалізованих установ для жертв насильства в сім'ї; участь у координації заходів з протидії торгівлі людьми; проведення роботи із соціально-правового захисту дітей, запобігання бездоглядності та правопорушенням серед них; забезпечення та контроль додержання законодавства щодо усиновлення дітей, встановлення опіки та піклування над ними, влаштування у дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї, формування банку даних про дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, сприяння розвитку різних форм позашкільної освіти;

– у питаннях *забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків* — проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи в засобах масової інформації та проведення інших заходів, спрямованих на забезпечення гендерної рівності у всіх сферах життя суспільства; здійснення контролю за дотриманням гендерної рівності під час вирішення кадрових питань у центральних і місцевих органах виконавчої влади; розгляд звернень громадян з питань дискримінації за ознакою статі;

– у питаннях *молоді* — сприяння створенню умов для соціального становлення і розвитку молоді, вжиття заходів щодо розв'язання житлово-побутових та інших соціальних проблем молоді, молодих сімей, сприяння їх працевлаштуванню та зайнятості, розвитку молодіжної підприємницької діяльності; сприяння створенню умов для всебічного розвитку і реалізації творчих, інтелектуальних здібностей дітей та молоді;

– у питаннях *фізичної культури і спорту* — вжиття заходів щодо розвитку дитячо-юнацьких спортивних шкіл, у тому числі для інвалідів, координація заходів з розвитку дитячо-юнацького спорту, спорту вищих досягнень, професіонального спорту, спорту інвалідів та спорту ветеранів, формування спортивного резерву, забезпечення проведення фізкультурно-оздоровчої роботи серед різних верств населення; прийняття рішень про визнання видів спорту в Україні, затвердження національних рекордів з видів спорту, нагородження переможців змагань; комплектування за поданням національних спортивних федерацій з видів спорту національних збірних команд України; затвердження положень та проведення офіційних всеукраїнських змагань тощо.

Мінсім'ямолодьспорт здійснює в межах своїх повноважень заходи щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та імплементації в національне законодавство положень міжнародних договорів, стороною яких є Україна, готує пропозиції щодо розвитку міжнародного співробітництва та укладення міжнародних договорів України.

Міністерство на основі і на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання.

Очолює міністерство міністр, який має заступників. Міністр за посадою входить до складу спостережної ради Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву.

У міністерстві для погодженого вирішення питань утворюються колегія, а також наукові, науково-консультативні ради, комісії та інші органи дорадчого і координаційного характеру.

Державну політику в зазначених сферах в областях, містах Києві та Севастополі здійснюють управління у справах сім'ї, молоді та спорту обласної, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій. На відповідній території управління виконують програми і здійснюють заходи, спрямовані на забезпечення соціального та правового захисту сім'ї, дітей і молоді, розвитку фізичної культури та спорту, рівних прав і можливостей для участі жінок та чоловіків у політичному, економічному і культурному житті, сприяють соціальному становленню та розвитку дітей і молоді, запобігають насильству в сім'ї.

Управління у своїй діяльності керуються Конституцією України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Мінсім'ямолодьспорту, розпорядженнями голови держадміністрації, рішеннями відповідного органу місцевого самоврядування, а також положенням про управління.

Для виконання покладених на них завдань органи управління у справах сім'ї, молоді та спорту формують інші органи, через які і реалізує свої повноваження.

Здійснення соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю покладено на Державну соціальну службу для сім'ї, дітей та молоді, її республіканський (АРК) та інші регіональні відділення, а також спеціалізовані її формування — службу соціальної підтримки сімей, службу роботи з ін'єкційними споживачами наркотиків, центр соціально-психологічної допомоги, центр соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями, мобільний пункт

соціальної роботи в сільській та гірській місцевості, школу волонтерів, студентську соціальну службу, службу «Телефон довіри», інформаційно-ресурсний центр, дружню клініку для молоді, консультаційні пункти в закладах соціального спрямування та ін. До завдань суб'єктів соціальної роботи з дітьми та молоддю належить надання різноманітних соціальних послуг, соціально-медичної, психолого-педагогічної, правової, інформаційної, матеріальної та інших видів соціальної допомоги, консультування дітей і молоді; здійснення соціально-профілактичної роботи тощо.

Забезпечуючи умови для зайнятості молоді через молодіжні центри праці, а також молодіжні громадські організації (агентства, біржі, бюро та ін.), держава сприяє працевлаштуванню молоді, у тому числі учнів, студентів, аспірантів у позанавчальний час, реалізує програми професійного навчання молоді та вдосконалення її професійної майстерності. Державна служба зайнятості надає таким центрам, а також місцевим органам виконавчої влади інформацію про наявність вільних робочих місць (вакантних посад), а також допомогу у працевлаштуванні.

З метою розвитку підприємницької ініціативи та діяльності молоді держава підтримує створення молодіжних бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів для реалізації програми підготовки молоді до підприємницької діяльності, надання інформаційних і консультативних послуг.

Для забезпечення молодих громадян житлом органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування разом з підприємствами, установами, організаціями розробляють та реалізують програми створення сприятливих житлово-побутових умов.

Через Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву молоді сім'ї та молоді громадяни можуть одержувати за рахунок бюджетних коштів пільгові довгострокові державні кредити на будівництво і придбання жилих будинків і квартир, на оплату вступних пайових внесків при вступі до молодіжних житлових комплексів, житлово-будівельних кооперативів, а також на обзаведення домашнім господарством.

У сфері попередження насильства в сім'ї Міністерство молодіспорт координує діяльність служби дільничних інспекторів міліції, кримінальної міліції у справах неповнолітніх, органів опіки і піклування, здійснює контроль за організацією та діяльністю спеціалізованих установ для жертв насильства в сім'ї.

Місцеві державні адміністрації за поданням Мінсім'ямолодьспорту створюють кризові центри, що здійснюють прийом членів сім'ї, які можуть стати або стали жертвами насильства в сім'ї, організують надання їм необхідної допомоги, в тому числі надають притулок для тимчасового перебування тощо. У системі діючих закладів охорони здоров'я створюються центри медико-соціальної реабілітації жертв насильства в сім'ї.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему і повноваження органів місцевого самоврядування в галузі фізичної культури і спорту. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження: управління закладами фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Вони вирішують питання організації медичного обслуговування і харчування в закладах фізичної культури і спорту, створюють умови для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку; відповідно до законодавства реєструють статuti (положення) фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності.

Органи місцевого самоврядування сприяють розвитку самодіяльного масового спорту (основу його становлять 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 і спорту, будівництво об'єктів фізкультури і спорту, організацію відпочинку. Місцеві ради також можуть встановлювати пільгову плату за реєстрацію підприємств, створених молодими громадянами та молодіжними громадянськими організаціями, реалізують програми підготовки і перепідготовки молоді, яка займається підприємництвом, у тому числі за кордоном, з використанням для цих цілей коштів молодіжних фондів.

■ § 4. Спортивні товариства і спілки

Держава сприяє розвитку суспільної активності і залучає громадські організації до управління в галузі фізичної культури і спорту.

Добровільні спортивні товариства є масовими громадськими об'єднаннями. В Україні створено спортивні товариства «Україна», «Колос», «Динамо», ЦСКА, «Гарт», які діють відповідно до статутів і положень про них.

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 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.

Всеукраїнська державна фізкультурно-спортивна організація «Колос» АПК України охоплює сільське населення. Пріоритетним напрямом його роботи є створення в сільській місцевості територіальних фізкультурно-спортивних клубів, забезпечення їх адміністративної та господарської самостійності, впровадження ефективних форм, методів і засобів фізкультурно-спортивної діяльності і видів спорту з урахуванням регіональних особливостей, традицій і економічних чинників.

Відомчі спортивні товариства «Динамо» та ЦСКА здійснюють масову фізкультурно-спортивну роботу серед працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців, особового складу правоохоронних органів, військових формувань і членів їх сімей. Ці товариства створюють регіональні центри, клуби та оборонно-спортивні табори з фізичної підготовки молоді до служби в Збройних Силах України; розробляють і впроваджують програмно-методичне і нормативно-організаційне забезпечення фізичної підготовки військослужбовців, особового складу правоохоронних органів та інших військових формувань з урахуванням специфіки їх службової діяльності.

Значну роль у розвитку фізичної культури і спорту відіграє Національний олімпійський комітет України (НОК України), який є незалежною, неурядовою громадською організацією. Координуючи олімпійський рух у країні, НОК України має виключне право представляти Україну на Олімпійських іграх, у Міжнародному Олімпійському комітеті, міжнародних олімпійських організаціях. Держава надає НОК України фінансову і організаційну допомогу щодо участі членів збірних команд в Олімпійських та Параолімпійських іграх.

Для розвитку відповідного виду спорту (версії) створюються спортивні федерації (асоціації, спілки, об'єднання тощо), які є громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості. Вони мають право представляти спорт України у міжнародних спортивних змаганнях і міжнародних спортивних організаціях, а також право на організацію і проведення відповідних національних спортивних змагань. Спортивні федерації створюють у разі потреби в усіх обласних і міських спортивних комітетах. Одній із легалізованих спортивних федерацій з відповідного виду спорту (версії) надається статус національної спортивної федерації.

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.

Запитання до самоконтролю

1. Дайте визначення державної молодіжної політики, назвіть її головні принципи.
2. Охарактеризуйте державну політику у сфері фізичної культури і спорту.
3. Визначте систему органів державного управління у сфері сім'ї, молоді і спорту.
4. Перелічіть основні завдання Міністерства у справах сім'ї, молоді і спорту.
5. Які спортивні товариства і спілки існують в Україні?

Глава 36

Управління у сфері соціального захисту населення

§ 1. Організаційно-правові засади управління у сфері праці і соціальної політики

Соціальне забезпечення та захист громадян України є одним з важливих напрямків діяльності держави. Держава несе обов'язки з 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 забороняється. Громадянам гарантуються захист від незаконного звільнення, право на своєчасне одержання винагороди.

Засади організації та управління у сфері праці та соціальної політики закріплено в Конституції України, законах Верховної Ради України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, постановах, наказах Міністерства праці і соціальної політики України та Пенсійного фонду України, Кодексі законів про працю України та інших нормативно-правових актах.

Одним із основних напрямків політики України як соціальної держави є створення умов для реалізації права на гідне існування осіб, які втратили працездатність. У ст. 46 Конституції України закріплено: громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціально-

го забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Закон України від 5 листопада 1991 р. «Про пенсійне забезпечення»¹ гарантує всім непрацездатним громадянам України право на матеріальне забезпечення шляхом надання трудових і соціальних пенсій, соціальну захищеність пенсіонерів шляхом встановлення пенсій. Пенсії та інші види соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Вітчизняне законодавство встановлює багато видів соціального забезпечення на засадах соціального страхування, державного забезпечення та державної підтримки окремих верств населення України.

Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування² від 14 січня 1998 р. визначають принципи та загальні правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян в Україні. В них закріплено такі види: пенсійне страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок безробіття. Указом Президента України від 13 квітня 1998 р. схвалено Основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні³. Основними завданнями реформування пенсійного забезпечення в Україні є: реалізація конституційних прав громадян на соціальний захист; запровадження правової системи пенсійного страхування, що дасть можливість застрахованим громадянам після виходу на пенсію мати гарантований рівень доходів, що забезпечував би сталий рівень життя; впровадження принципу заінтересованості кожної працездатної особи у власному матеріальному забезпеченні при виході на пенсію; врахування результатів трудової діяльності кожного працівника при визначенні розміру пенсії шляхом встановлення залежності розміру пенсії від трудового вкладу та страхового стажу; зменшення демографічного навантаження на фінансову основу пенсійного забезпечення; запровадження недержавного пенсійного забезпечення; переведення державного пільгового забезпечення на професійно-галузевий рівень.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 3. – Ст. 10.

² Там само. – 1998. – № 23. – Ст. 121.

³ Офіц. вісн. України. – 1998. – № 15. – Ст. 569.

Виконанню завдань по соціальному захисту населення України сприяють закони України від 26 червня 1997 р. «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування»¹, від 2 березня 2000 р. «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»², від 18 січня 2001 р. «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням»³, від 22 лютого 2001 р. «Про страхові тарифи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності»⁴, від 21 березня 1991 р. «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»⁵, від 16 грудня 1993 р. «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку»⁶. Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також які перебувають на службі у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, а членів їх сімей відповідно до законів України від 28 лютого 1991 р. (у редакції Закону від 19 грудня 1991 р.), «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»⁷, від 20 грудня 1991 р. «Про соціальний правовий захист військово-службовців і членів їх сімей»⁸, від 9 квітня 1992 р. «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»⁹ та ін.

Закон України від 1 червня 2000 р. «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною»¹⁰ передбачає встановлення громадянам, які мають значні заслуги у сфері державної громадської або господарської діяльності, досягнення у галузі науки, культури, освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту тощо, пенсій за особливі заслуги перед Україною.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 37. – Ст. 237.

² Там само. – 2000. – № 22. – Ст. 171.

³ Там само. – 2001. – № 14. – Ст. 71.

⁴ Там само. – № 17. – Ст. 80.

⁵ Там само. – 1991. – № 21. – Ст. 252.

⁶ Там само. – 1994. – № 4. – Ст. 18.

⁷ Там само. – 1991. – № 16. – Ст. 200.

⁸ Там само. – 1992. – № 15. – Ст. 190.

⁹ Там само. – № 29. – Ст. 399.

¹⁰ Там само. – 2000. – № 35. – Ст. 289.

§ 2. Система органів державного управління у сфері праці і соціальної політики

До системи органів, що здійснюють управління у сфері праці та соціальної політики, входять: Міністерство праці та соціальної політики України, Головне управління праці та соціального захисту населення обласної та Київської міської державної адміністрації, управління праці та соціального захисту населення районної, районні в містах Києві та Севастополі державної адміністрації, Севастопольської міської державної адміністрації¹.

Відповідно до Конституції України Указом Президента України створено *Міністерство праці та соціальної політики України* (Мінпраці), яке діє згідно з Положенням про нього, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. Його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Мінпраці є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості та трудової міграції, соціального захисту населення, загальнообов'язкового державного соціального страхування (далі — соціального страхування), соціально-трудових відносин та здійснення нагляду за додержанням законодавства про працю, оплати, нормування та стимулювання праці, професійної класифікації робіт і професій, умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, колективно-договірного регулювання соціально-економічних інтересів працівників і роботодавців, розвитку соціального діалогу.

Основними завданнями Мінпраці є: участь у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері зайнятості та трудової міграції, соціального захисту населення, у тому числі інвалідів, ветеранів війни, праці, військової служби та громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, соціального страхування, соціально-трудових відносин та здійснення нагляду за додержанням

¹ Положення про Міністерство праці та соціальної політики України [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 45. – Ст. 3001; Типове положення про Головне управління праці та соціального захисту населення обласної, Київської міської, управління праці та соціального захисту населення Севастопольської міської і про управління праці та соціального захисту населення районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації [Текст] : затв. постановою Каб. Міністрів України від 30 трав. 2007 р. // Там само. – 2007. – № 41. – Ст. 1626.

законодавства про працю, оплати, нормування та стимулювання праці, професійної класифікації робіт і професій, умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, колективно-договірного регулювання соціально-економічних інтересів працівників і роботодавців, розвитку соціального діалогу; керівництво діяльністю державної служби зайнятості, проведення заходів, пов'язаних з ефективним функціонуванням ринку праці, сприянням раціональній, продуктивній і вільно обраній зайнятості, підвищенням якості і конкурентоспроможності робочої сили; розроблення і здійснення заходів для посилення мотивації до праці, вдосконалення її оплати, організації та нормування; забезпечення через систему підпорядкованих йому органів реалізації права громадян на соціальний захист шляхом своєчасного та адресного надання соціальної підтримки, в тому числі всіх видів державної соціальної допомоги, у разі втрати роботи, працездатності, досягнення пенсійного віку тощо; забезпечення розвитку соціально-трудових відносин та захисту прав працюючих громадян шляхом здійснення державного нагляду за додержанням роботодавцями вимог законодавства про працю; розроблення заходів, спрямованих на реалізацію політики грошових доходів населення; розроблення заходів, спрямованих на подолання бідності, в тому числі проведення аналітичної роботи з моніторингу показників бідності та соціального розвитку; забезпечення здійснення Пенсійним фондом України його функцій.

Мінпраці очолює Міністр, якого призначає на посаду і звільняє з посади за поданням Прем'єр-міністра України Президент України. Міністр має заступників, які призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України. Пропозиції щодо кандидатур заступників Міністра вносить на розгляд Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр України за поданням Міністра.

Міністр керує Міністерством, несе персональну відповідальність перед Кабінетом Міністрів України за розроблення і реалізацію державної політики у сфері зайнятості та трудової міграції, соціального захисту населення, соціального страхування, соціально-трудових відносин та здійснення нагляду за додержанням законодавства про працю, оплати, нормування та стимулювання праці, професійної класифікації робіт і професій, умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, колективно-договірного регулювання соціально-економічних інтересів працівників і роботодавців, розвитку

соціального діалогу та за виконання Міністерством своїх завдань і функцій; координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, що належать до компетенції Міністерства; вносить Прем'єр-міністру України подання про призначення на посаду і звільнення з посади заступників Міністра, керівників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується через Міністра; розподіляє обов'язки між своїми заступниками; затверджує програми і плани роботи Міністерства та звіт про їх виконання; підписує нормативно-правові акти Міністерства тощо.

Для погодженого вирішення найважливіших питань, що належать до компетенції Мінпраці, визначення основних напрямків його діяльності у Міністерстві утворюється колегія. Рішення колегії проводяться в життя наказами Мінпраці. Крім того, у складі Мінпраці Кабінетом Міністрів України можуть бути утворені урядові органи державного управління, а також наукова рада, інші консультативні та дорадчі органи для розгляду наукових рекомендацій та пропозицій щодо основних напрямків розвитку у сфері праці та соціальної політики, найважливіших програм та вирішення інших питань у Мінпраці. Склад таких органів і положення про них затверджує Міністр. Структуру центрального апарату Мінпраці затверджує Міністр за погодженням з Віцепрем'єр-міністром України. Положення про структурні підрозділи центрального апарату Мінпраці затверджує Міністр. Штатний розпис і кошторис видатків Мінпраці затверджує Міністр за погодженням з Мінфіном. Мінпраці є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в органах Державного казначейства, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням. Через Міністра спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України діяльність Пенсійного фонду України.

Систему органів Пенсійного фонду України утворюють: Пенсійний фонд України, Головне управління Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі та управління Пенсійного фонду України в районах, містах і районах у містах.

Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, який діє відповідно до Положення, затверженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2007 р.¹, у межах своїх повноважень організує виконання актів законодавства, здійснює контроль за

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 81. – Ст. 3025.

їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції з питань вдосконалення цього законодавства й у встановленому порядку вносить їх на розгляд Міністра праці та соціальної політики. Його діяльність спрямовується та координується через Міністра праці України та соціальної політики.

Основними завданнями Пенсійного фонду України є: участь у формуванні і реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення та соціального страхування; керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; забезпечення збирання та акумулювання внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, ведення їх обліку; призначення (перерахунок) пенсій, щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці та підготовка документів для їх виплати; забезпечення своєчасного і в повному обсязі фінансування та виплати пенсій, допомоги на поховання, інших виплат, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України та інших джерел, визначених законодавством; ефективно та цільове використання коштів, удосконалення методів фінансового планування, звітності та системи контролю за витрачанням коштів.

Керівництво діяльністю Пенсійного фонду України здійснюється правлінням Фонду, чисельність і персональний склад якого затверджуються Кабінетом Міністрів України. Голова правління Фонду та його заступники призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-Міністра України за пропозицією Міністра праці та соціальної політики.

Положенням про Пенсійний фонд України закріплено розмежування повноважень між правлінням та Головою правління Фонду. Зокрема, правління Фонду здійснює такі повноваження: визначає поточні та перспективні завдання Фонду; приймає постанови, затверджує положення, інструкції та інші нормативно-правові акти Фонду; заслуховує звіти керівників головних управлінь Фонду в АРК, областях, містах Києві та Севастополі про результати їх діяльності, розглядає результати перевірок їх роботи; затверджує положення про головні управління Фонду в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, управлінь у районах, містах і районах у містах; призначає на посаду та звільняє з посади начальників головних управлінь Фонду в АРК, областях, містах Києві та Севастополі у порядку, встановленому відповідно до законо-

давства Міністром праці та соціальної політики; затверджує статuti (положення) підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління Фонду, контролює додержання їх вимог; приймає рішення з інших питань діяльності Фонду.

Пенсійний фонд України здійснює свої повноваження безпосередньо та через його головні управління в АРК, областях, містах Києві, Севастополі та управління в районах, містах і районах у містах.

Структуру центрального апарату Пенсійного фонду України затверджує Голова правління Фонду за погодженням з Кабінетом Міністрів України. Положення про структурні підрозділи центрального апарату затверджує Голова правління.

В АРК, областях, містах Києві та Севастополі утворено головні управління, які підвідомчі та підзвітні Пенсійному фонду України і діють на підставі Положення про них, затвердженого постановою правління Пенсійного фонду України 25 лютого 2008 р.¹

У районах, містах і районах у містах утворено управління Пенсійного фонду України, які здійснюють свою діяльність на підставі Положення про них, затвердженого постановою правління Пенсійного фонду України від 25 лютого 2008 р.

Повноваження управлінь в районах, містах і районах у містах в основному тотожні повноваженням Головного управління Автономної Республіки Крим, в областях, містах Києві та Севастополі.

§ 3. Адміністративно-правові засоби державного впливу у сфері праці і соціальної політики

Відповідно до Положення про Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2006 р.², Держгірпромнагляд є спеціально уповноваженим центральним виконавчою влади з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду та державного регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

¹ Офіц. вісн. України. – 2008. – № 22. – Ст. 643.

² Там само. – 2006. – № 47. – Ст. 3133.

Основними завданнями Держгірпромнагляду є: формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері промислової безпеки та охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, охорони надр; здійснення комплексного управління у сфері промислової безпеки та охорони праці, а також контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів АРК, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування; організація та здійснення державного нагляду за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань: охорони праці в частині промислової безпеки, безпечного ведення робіт юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю; геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, а також використання і переробки мінеральної сировини; промислової безпеки у сфері поводження з вибуховими матеріалами, безпечного проведення робіт з утилізації звичайних видів боєприпасів, ракетного палива та вибухових матеріалів військового призначення.

Держгірпромнагляд здійснює такі функції: готує пропозиції щодо формування державної політики та визначення механізму її реалізації у сфері промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, геологічного вивчення, використання та охорони надр, діяльності об'єктів підвищеної небезпеки; бере участь у розробленні проєктів Державного бюджету України, Державної програми економічного та соціального розвитку України, програми діяльності Кабінету Міністрів України, державних програм економічного розвитку в частині геологічного вивчення, використання та охорони надр, видобування корисних копалин, а також у формуванні державного фонду надр, введенні в експлуатацію новозбудованих видобувних та збагачувальних підприємств, а також підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; а також у здійсненні державного управління у сфері геологічного вивчення, використання та охорони надр, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, діяльності об'єктів підвищеної небезпеки; координує роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств,

інших суб'єктів господарювання у сфері безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, промислової безпеки; розробляє за участю міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, всеукраїнських об'єднань роботодавців і професійних спілок проект загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища і контролює її виконання; здійснює, крім зазначених функцій, державний нагляд за додержанням законодавства з охорони праці в частині промислової безпеки, безпечного ведення робіт юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю, у тому числі з питань: будівництва, реконструкції та експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки, потенційно небезпечних об'єктів і виробництв; видобування нафти і газу, їх транспортування, переробки та використання на підприємствах, в установах та організаціях; застосування технологій, технологічних процесів, машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших засобів виробництва, а також забезпечення працівників спецодягом та іншими засобами колективного та індивідуального захисту; виготовлення, монтажу, ремонту, реконструкції, налагодження, випробування і безпечної експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших засобів виробництва; проведення робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, а також з утилізації зброї, звичайних видів боєприпасів, виробів ракетної техніки та палива, вибухових матеріалів військового призначення; проводить розслідування та веде облік аварій і нещасних випадків, які підлягають спеціальному розслідуванню, аналізує їх причини, готує пропозиції щодо запобігання таким аваріям і випадкам; технічне розслідування обставин та причин виникнення аварій, пов'язаних з використанням газу в побуті. Рішення, прийняті Держгірпромнаглядом за результатами розслідування, обов'язкові до виконання; здійснює державний гірничий нагляд, у тому числі з питань: безпечного ведення гірничих робіт на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловості, під час будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств, на об'єктах метробудівництва та підземних спорудах; ведення робіт з геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, а також використання і переробки мінеральної сировини; повноти вивчення родовищ корисних копалин, гірничотехнічних, інженерно-геологічних, гідрогеоло-

гічних та інших умов їх розробки, будівництва та експлуатації підземних споруд, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва в надрах, своєчасності та відповідності встановленим вимогам введення в експлуатацію розвіданих родовищ корисних копалин; виконання вимог до охорони надр під час ведення робіт з їх вивчення, встановлення кондицій на мінеральну сировину та експлуатації родовищ корисних копалин, відповідності розробки родовищ корисних копалин встановленим вимогам, повноти видобування оцінених запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; додержання встановленого порядку обліку запасів корисних копалин, обґрунтованості і своєчасності їх списання, правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час розроблення родовищ корисних копалин, правил та технологій перероблення мінеральної сировини з метою забезпечення більш повного вилучення корисних компонентів та поліпшення якості кінцевої продукції; відповідності встановленим вимогам та своєчасності здійснення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами; готовності воєнізованих і шахтних гірничорятувальних формувань і диспетчерських служб до локалізації та ліквідації наслідків аварій; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Держгірпромнагляду, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення, організовує у межах своїх повноважень виконання актів законодавства; опрацьовує і затверджує правила, норми, інші нормативно-правові акти з промислової безпеки, охорони праці, перелік вибухових матеріалів, допущених до постійного виробництва та застосування; бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань поведінки з вибуховими матеріалами, діяльності об'єктів підвищеної небезпеки; погоджує питання ліквідації та консервації гірничодобувних об'єктів або їх ділянок, контролює відповідність встановленим вимогам віднесення вугільних шахт, що небезпечні через наявність газу, можливість раптових викидів, гірничих ударів, до відповідних категорій. Далі Держгірпромнагляд веде державний реєстр нормативно-правових актів з питань охорони праці, державний реєстр об'єктів підвищеної небезпеки, державний облік ділянок надр, наданих для будівництва та експлуатації підземних споруд і для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; проводить державну реєстрацію великотоннажних автомобілів та інших технологічних

транспортних засобів, що не підлягають експлуатації у вулично-дорожній мережі загального користування, реєструє підймальні споруди (вантажопідймальні крани та машини, ліфти, ескалатори, канатні дороги, підйомники, фунікулери тощо), парові і водогрійні котли, посудини, що працюють під тиском, трубопроводи пари та гарячої води, об'єкти нафтогазового комплексу та інші об'єкти; видає у передбачених законодавством випадках: ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення; дозволи на виконання робіт підвищеної небезпеки та експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; дозволи на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; свідоцтва на придбання та зберігання вибухових матеріалів промислового призначення; визначає порядок проведення навчання і перевірки знань посадових осіб з питань промислової безпеки та охорони праці, надає гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва та експлуатації підземних споруд для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; організовує за участю державних експертно-технічних центрів і державних підприємств, які забезпечують науково-технічну підтримку державного нагляду у сфері промислової безпеки та охорони праці і належать до сфери управління Держгірпромнагляду, проведення експертної оцінки стану безпеки промислового виробництва, технологій та об'єктів підвищеної небезпеки, визначає уповноважені організації у сфері проведення огляду, випробування та експертного обстеження (технічного діагностування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; організовує роботу із сертифікації засобів індивідуального захисту працівників, підготовки, атестації та сертифікації фахівців з неруйнівного контролю та системи управління охороною праці; бере участь у прийнятті в експлуатацію виробничих об'єктів та об'єктів соціально-культурного призначення; погоджує: проекти стандартів, технічних регламентів і технічних умов, нормативно-правові акти, у тому числі з питань вивчення, використання та охорони надр, переробки мінеральної сировини, та інші документи на засоби виробництва і технологічні процеси; проекти проведення дослідно-промислового видобування корисних копалин, проекти та щорічні плани їх видобування та переробки, а також проекти будівництва підземних споруд у частині додержання вимог законодавства з промислової безпеки, охорони праці та охорони надр; документацію на забудову площ за-

лягання корисних копалин загальнодержавного значення; навчальні плани і програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів з охорони праці; проекти планів розвитку гірничих робіт у частині їх безпечного ведення, а також норми відбору, втрат корисних копалин на підприємствах, що видобувають тверді, рідкі та газоподібні корисні копалини і гідромінеральні ресурси; видачу спеціальних дозволів на користування надрами; проекти гірничих підприємств у частині запобігання шкідливому впливу гірничих робіт на життя та здоров'я населення, а також захисту об'єктів, розташованих на гірничому відводі, від шкідливого впливу гірничих робіт під час підробки цих об'єктів гірничими роботами; бере участь в організації проведення експертизи проектів будівництва (реконструкції, технічного переоснащення) підприємств і виробничих об'єктів, засобів виробництва, засобів колективного та індивідуального захисту працівників на їх відповідність нормативно-правовим актам з охорони праці та промислової безпеки; призначає (якщо характер і ступінь небезпеки це зумовлюють) проведення органами виконавчої влади та суб'єктами господарювання випробувань устаткування та матеріалів, технічного огляду устаткування, незалежної експертизи проектно-конструкторської документації на відповідність вимогам нормативно-правових актів з промислової безпеки та охорони праці; бере участь у розслідуванні обставин і причин аварій, розкрадання та втрат вибухових матеріалів, приймає за результатами зазначеного розслідування в межах своєї компетенції відповідні рішення; готує пропозиції щодо вдосконалення системи обліку, звітності та державної статистики з питань, що належать до його компетенції; бере участь у підготовці міжнародних договорів України, готує пропозиції щодо їх укладення та денонсації; забезпечує виконання зобов'язань України за міжнародними договорами у сфері промислової безпеки, охорони праці та охорони надр, здійснює міжнародне співробітництво у зазначеній сфері; формує державне замовлення на проведення науково-дослідних робіт з питань охорони праці в частині промислової безпеки, безпечного ведення робіт, здійснення державного гірничого нагляду, геологічного вивчення, використання та охорони надр і поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення та об'єктами підвищеної небезпеки, контролює його виконання; здійснює функції з управління об'єктами державної власності, які належать до сфери його управління; приймає рішення щодо утворення, реорганізації та ліквідації підприємств,

установ та організацій, які належать до сфери його управління; здійснює внутрішній фінансовий контроль за роботою підприємств, установ та організацій, які належать до сфери його управління; розглядає звернення громадян з питань, що належать до його компетенції, та вживає заходи до вирішення порушених у зверненнях питань; реалізує визначених законодавством, державну політику у сфері охорони державної таємниці; забезпечує виконання завдань мобілізаційної підготовки; проводить інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань, що належать до його компетенції; виконує інші функції.

Наказом Держгірпромнагляду від 21 березня 2007 р. затверджено Типове положення про комісію з питань охорони праці підприємства¹ Типове положення про комісію з питань охорони праці підприємства (далі — Типове положення) поширюється на підприємства, установи, організації (далі — підприємства) будь-якої форми власності та виду діяльності. Типове положення визначає основні завдання, права та організацію діяльності Комісії з питань охорони праці підприємства (далі — Комісія), яку може бути створено за рішенням трудового колективу відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону праці».

Комісія є постійно діючим консультативно-дорадчим органом. Метою створення Комісії на підприємстві є забезпечення пропорційної участі працівників у вирішенні будь-яких питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища. Рішення про доцільність створення Комісії, її кількісний та персональний склад приймається трудовим колективом на загальних зборах (конференції) за поданням роботодавця і професійної спілки. На підставі цього Типового положення за участі представників кожної сторони розробляється Положення про комісію з питань охорони праці підприємства, яке затверджується ухвалою загальних зборів (конференції) трудового колективу. Комісія формується на засадах рівного представництва осіб від роботодавця (спеціалісти з безпеки, гігієни праці та інших служб підприємства) та професійної спілки, а у разі її відсутності — уповноважених найманими працівниками осіб.

Основними завданнями Комісії є: захист законних прав та інтересів працівників у галузі охорони праці; підготовка на основі аналізу стану безпеки та умов праці на виробництві рекомендацій роботодавцю та працівникам щодо профілактики виробничого травматизму та професійних захворювань, практичної реалізації принципів державної політики в галузі охорони праці на підприємстві; узгодження через двосто-

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 26. – Ст. 1069.

ронні консультації позицій сторін у вирішенні практичних питань у галузі охорони праці для забезпечення поєднання інтересів роботодавця та трудового колективу, кожного працівника, запобігання конфліктним ситуаціям на підприємстві; вироблення пропозицій щодо включення до колективного договору найбільш важливих питань з охорони праці, визначення достатніх асигнувань на Комплексні заходи щодо досягнення встановлених нормативів і підвищення існуючого рівня охорони праці та ефективний контроль за цільовим витрачанням цих коштів; захист прав та інтересів потерпілих працівників під час розгляду питань щодо призначення їм страхових виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; надання додаткових пільг і компенсацій згідно з положеннями колективного договору за рахунок роботодавця.

Комісія має право: звертатися до роботодавця, трудового колективу, профспілкового комітету або іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу, відповідних служб підприємства з пропозиціями щодо регулювання відносин у сфері охорони праці; створювати робочі групи з числа членів Комісії для розроблення узгоджених рішень з питань охорони праці із залученням спеціалістів різних служб підприємства, фахівців експертних організацій, служб охорони праці органів виконавчої влади, страхових експертів, технічних інспекторів праці профспілок (на договірних засадах між роботодавцем та відповідною організацією); одержувати від працівників, керівників структурних підрозділів і служб підприємства та профспілкового комітету інформацію та мати доступ до документації, що є необхідною для виконання завдань, передбачених цим Типовим положенням; здійснювати контроль за дотриманням вимог законодавства з охорони праці безпосередньо на робочих місцях, забезпеченням працівників засобами колективного та індивідуального захисту, мийними та знешкоджувальними засобами, лікувально-профілактичним харчуванням, молоком або рівноцінними харчовими продуктами, газованою солоною водою та використанням санітарно-побутових приміщень тощо; ознайомлюватися з будь-якими матеріалами з охорони праці, аналізувати стан умов і безпеки праці на підприємстві, виконання відповідних програм і колективних договорів; вільного доступу на всі дільниці підприємства і обговорення з працівниками питань охорони праці; відповідно до Порядку призначення, перерахування та проведення страхових виплат, затвердженого постановою правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві

та професійних захворювань України від 27 квітня 2007 р., зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 22 червня 2007 р., приймати рішення про відсоток зменшення розміру одноразової допомоги потерпілому (але не більше ніж на 50 %), якщо комісією з розслідування нещасного випадку встановлено, що ушкодження здоров'я працівника настало не тільки з вини роботодавця, а й унаслідок порушення потерпілим нормативно-правових актів з охорони праці.

Комісією очолює голова, який обирається загальними зборами (конференцією) трудового колективу. На засіданні Комісії обираються заступник голови, секретар Комісії, а також члени Комісії. Комісія здійснює свою діяльність на основі планів, що розробляються на певний період (квартал, півріччя, рік) і затверджуються головою Комісії. Комісія проводить засідання в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал. Засідання Комісії вважається правочинним, якщо на ньому присутні не менше половини її членів від кожної сторони. Якщо під час голосування кількість голосів «за» та «проти» однакова, голова Комісії має право вирішального голосу. Рішення Комісії оформлюється протоколом і має рекомендаційний характер. У випадку незгоди роботодавця з рішенням Комісії він повинен надати протягом п'яти днів з дня одержання зазначеного рішення письмове аргументоване пояснення. Комісія раз на рік звітує про виконану роботу на загальних зборах (конференції) трудового колективу. Загальні збори (конференція) трудового колективу мають право вносити зміни до складу Комісії; розпустити Комісію у разі визнання її діяльності незадовільною та провести нові вибори.

Запитання до самоконтролю

1. Охарактеризуйте державну політику в галузі соціального захисту населення.
2. Назвіть та проаналізуйте нормативно-правові акти у сфері соціального захисту населення.
3. Наведіть класифікацію органів управління в галузі соціального захисту населення.
4. Проаналізуйте повноваження Міністерства праці та соціальної політики України, Пенсійного фонду України та інших органів у сфері державного управління соціальним захистом населення.
5. Проаналізуйте повноваження органів місцевого самоврядування у галузі соціального захисту населення.

Розділ ІХ

Управління адміністративно- політичною діяльністю

Глава 37

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 виконавчої влади цими галузями є складовою частиною єдиної системи органів виконавчої влади і активно здійснюють функції держави. Особливе місце в цій системі посідають оборона та органи, що здійснюють управління нею.

Україна підтримує свою обороноздатність на рівні оборонної достатності для захисту від агресії, прагне мирного співіснування з усіма державами.

Оборона України — це комплекс політичних, економічних, екологічних, воєнних, соціальних і правових заходів щодо забезпечення незалежності, територіальної цілісності, захисту інтересів держави і мирного життя народу України. Захист Вітчизни є конституційним обов'язком кожного її громадянина, оскільки оборона країни належить до найважливіших функцій держави і є справою всього народу.

Метою оборони України є створення необхідних умов для запобігання воєнному нападу і збройної відсічі можливій агресії проти України у будь-який час і за будь-яких обставин.

Воєнна доктрина України ґрунтується на тому, що держава: не визнає війну як засіб розв'язання міжнародних проблем; прагне нейтралітету і додержання неядерних принципів, не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї; не має територіальних претензій до жодної держави і 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 Закону від 5 жовтня 2000 р.)¹.

Формування і проведення воєнної політики України, законодавче регулювання питань сфери оборони та військового будівництва здійснюються виключно *Верховною Радою України*. Відповідно до ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради належать: оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішень Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію. Постановою Верховної Ради України схвалено Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України, яка покладена в основу Закону України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України»².

Виключно законами України визначаються організація Збройних Сил України, правовий режим воєнного стану та вирішуються інші питання у сфері оборони.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 107; 2000. – № 49. – Ст. 420.

² Там само. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

Важливі функції у сфері оборони покладено на *Президента України* — гаранта державного суверенітету та територіальної цілісності держави. Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань, здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони держави та приймає рішення у цих сферах, що в наступному затверджуються законодавчим органом.

Президент України є головою Ради національної безпеки і оборони України, формує її персональний склад відповідно до Конституції України. Компетенція і функції Ради національної безпеки і оборони України визначено Законом України від 5 березня 1998 р.¹

Організація оборони, крім формування воєнної політики і воєнної доктрини, включає: розвиток воєнної науки, прогнозування та оцінювання воєнної загрози чи загрози воєнного нападу, здійснення відповідних заходів на міжнародній арені щодо запобігання агресії; підготовку, розвиток, формування структури і забезпечення необхідної чисельності Збройних Сил України, підтримання їх боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності; вироблення і проведення військово-технічної політики; підготовку населення і території країни до оборони та ін.

Заходи щодо обороноздатності і національної безпеки України здійснюються *Кабінетом Міністрів України*, який керує діяльністю підпорядкованих йому органів та організацій відносно забезпечення оборони, оснащення Збройних Сил України озброєнням, військовою технікою, іншими матеріальними засобами. Кабінет Міністрів України визначає обсяги натуральних грошових коштів для потреб оборони і Збройних Сил, чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу, порядок проходження ними військової служби і ведення обліку військовозобов'язаних і призовників та порядок проходження альтернативної служби. Кабінет Міністрів України розробляє нормативно-правові акти, що конкретизують чинне законодавство: Наприклад «Положення про проходження військової служби громадянами України» та ін., котрі затверджуються Президентом України. Підготовка допризовників і призовників міністерствами і відомствами, які мають навчально-виховні заклади, органами місцевих державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування, які використовують кошти, виділені Міноборони України та іншими військовими формуваннями, здійснюється під керівництвом Кабінету Міністрів України. Він визначає джерела і порядок фінансування мобілізаційної підготовки, ство-

¹ Офіц. вісн. України. – 1998. – № 13. – Ст. 482.

рення і збереження мобілізаційного резерву, створює та ліквідує військові навчальні заклади та виконує інші функції у сфері оборони.

Органом державного управління Збройними Силами України є *Міністерство оборони України*, яке несе повну відповідальність за їх розвиток та підготовку до виконання завдань оборони. Міноборони України оцінює військово-політичну обстановку та визначає рівень воєнної загрози, бере участь у розробленні проекту воєнної доктрини та формуванні оборонного бюджету України, розробляє та подає на розгляд Президента України проекти державних програм будівництва і розвитку Збройних Сил України, розвитку озброєння та військової техніки, загальної структури та чисельного складу Збройних Сил України, обсягу бюджетних асигнувань на потреби оборони.

Міноборони України здійснює керівництво бойовою, оперативнотехнічною та морально-психологічною підготовкою військ, воєнною наукою, проводить військово-наукові дослідження, організовує і забезпечує військово-патріотичне виховання особового складу, здійснює координаційні, контрольні та інші повноваження у сфері оборони.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують: виконання вимог чинного законодавства України з питань оборони посадовими особами, громадянами, підприємствами, установами і організаціями; вирішують завдання щодо забезпечення потреб оборони та мобілізаційної готовності; організують призов громадян на дійсну військову службу; сприяють проведенню навчальних зборів, початкової військової підготовки допризовної молоді та виконують інші функції у сфері оборони, передбачені законодавством України.

Підприємства, установи і організації виконують державні замовлення і договори по виробництву і поставці озброєння та іншої продукції для потреб оборони, здійснюють наукові розробки, дослідження, виконують військово-транспортні зобов'язання та інші завдання, визначені чинним законодавством.

■ § 2. Збройні Сили України. Їх види

Збройні Сили України є військовою державною структурою, призначеною для збройного захисту суверенітету, незалежності, територіальної цілісності та неподільності України від воєнного нападу або загрози воєнного нападу ззовні.

Організаційно Збройні Сили України складаються з військових об'єднань, з'єднань, частин, підрозділів, військових установ і навчальних закладів.

У разі війни свої завдання Збройні Сили України виконують у тісній взаємодії з військами Державної прикордонної служби України, іншими військовими формуваннями. Питання використання Збройних Сил України для виконання завдань, не пов'язаних з обороною держави, вирішуються Верховною Радою.

Принципи побудови Збройних Сил України, їх склад, загальна структура та чисельність, порядок комплектування, дислокації, мобілізації та демобілізації визначаються Законом України від 6 грудня 1991 р. «Про Збройні Сили України» (в редакції Закону від 5 жовтня 2000 р.)¹ та іншими актами законодавства України.

До складу Збройних Сил України входять: Сухопутні війська (війська наземної оборони); Війська повітряної оборони (військово-повітряні сили і сили протиповітряної оборони); Військово-Морські Сили.

Загальне керівництво Збройними Силами України здійснює *Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України*. Безпосереднє керівництво у цій сфері здійснює Мініборони України, функції та завдання якого визначаються чинним законодавством та Положенням про Міністерство оборони України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів від 3 серпня 2006 р.² Структуру центрального апарату Мініборони затверджує Міністр за погодженням з Першим віце-прем'єр-міністром України.

Міноборони України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення державної політики у сфері оборони та військового будівництва, мобілізаційну і бойову готовність та підготовку Збройних Сил України до виконання покладених на них завдань.

Відповідно до покладених на нього завдань Мініборони України бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва, розробленні проекту воєнної доктрини, проекту концепції військового будівництва, державної програми будівництва і розвитку Збройних Сил України, розвитку озброєння та військової техніки, пропозицій щодо застосування Збройних Сил України; оцінює воєнно-політичну обстановку та визначає рівень воєнної загрози; здійснює функції державного замовника в оборонній сфері, забезпечення Збройних Сил України продовольством, речовими

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 410.

² Офіц. вісн. України. – 2006. – № 31. – Ст. 2237.

та іншими матеріальними ресурсами; проводить кадрову політику; керує економічною і фінансовою роботою в Збройних Силах України та ін.

Міністр оборони України видає накази і директиви, організовує і контролює їх виконання. Накази і директиви з питань будівництва та розвитку Збройних Сил України, їх бойової і мобілізаційної готовності, оперативної та бойової підготовки, організаційних заходів та інспектування військ Міністр оборони України видає разом з Начальником Генерального штабу Збройних Сил України. Міністр оборони України в разі необхідності може видавати спільні акти з керівниками органів військових формувань, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

У Міноборони України утворюється колегія. Членів колегії та Положення про колегію затверджує Президент України за поданням Міністра оборони України.

У структурі Збройних Сил важливе місце посідає *Генеральний штаб* — окрема складова частина Міноборони України, що є головним військовим органом з планування оборони держави, 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 у 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, який призначається на посаду Президентом України за поданням Міністра оборони України і звільняється з посади Президентом 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 відводиться трьом оперативним командуванням: Південному, Західному, Північному. До системи Сухопутних військ України входять п'ять армійських корпусів, сім окремих механізованих бригад, дві артилерійські дивізії та інші військові частини, які очолюються відповідними командувачами та штабами. Кадри для цього виду військ го-

¹ Офіц. вісн. України. – 1997. – № 35. – С. 8–11; 2002. – № 28. – Ст. 1313.

тують шість самостійних військових інститутів, дві навчальні дивізії та три школи прапорщиків.

З метою подальшого зміцнення законності, правопорядку та військової дисципліни у Збройних Силах України, забезпечення конституційних прав військовослужбовців 7 березня 2002 р. прийнято Закон України «Про військову службу правопорядку в Збройних Силах України»¹.

Безпосередні зв'язки Збройних Сил України з населенням здійснюються через військові комісаріати АРК, областей, районів.

§ 3. Комплектування Збройних Сил України

Збройні Сили України комплектуються військовослужбовцями відповідно до Закону України від 25 березня 1992 р. «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» (в редакції Закону від 4 квітня 2006 р.²). Загальний військовий обов'язок встановлюється 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 та призов на військову службу; проходження за призовом або добровільно військової та альтернативної (невійськової) служби; виконання військового обов'язку в запасі; дотримання правил військового обліку. У воєнний час загальний військовий обов'язок передбачає також загальне обов'язкове військове навчання громадян.

Комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань військовослужбовцями здійснюється через військові комісаріати. Законом встановлено два види комплектування Збройних Сил України: шляхом призову на військову службу на основі загального військового обов'язку; шляхом вступу громадян на військову службу за контрактом.

Для доукомплектування Збройних Сил України та інших військових формувань військовослужбовцями при мобілізації у воєнний час створюється запас.

¹ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 14. – Ст. 708.

² Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 38. – Ст. 324.

Жінки, які за фахом мають медичну підготовку або підготовку, споріднену з відповідною військово-обліковою спеціальністю за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України, можуть бути взяті на військовий облік. Вони зобов'язані прибувати за викликом військового комісаріату для проходження медичного огляду і виконувати правила військового обліку.

У мирний час жінки можуть добровільно вступити на військову службу за контрактом. У воєнний час особи жіночої статі, які перебувають на військовому обліку чи пройшли загальне військове навчання, можуть бути призвані на військову службу за рішенням Президента України.

Військовослужбовці та військовозобов'язані поділяються на рядовий склад, сержантський і старшинський склад, склад прапорщиків і мічманів, офіцерський склад (молодший, старший, вищий).

Громадяни України проходять підготовку до військової служби. Із допризовниками і призовниками проводиться робота, пов'язана з підготовкою до військової служби, яка включає допризовну підготовку юнаків, підготовку призовників з військово-технічних спеціальностей, підготовку до вступу у вищі військові навчальні заклади та вищі навчальні заклади, які мають військові навчальні підрозділи, військову підготовку студентів вищих навчальних закладів за програмою офіцерів запасу, фізичну підготовку, лікувально-оздоровчу роботу, підвищення рівня освітньої підготовки, вивчення державної мови, патріотичне виховання.

З метою взяття юнаків на облік, визначення їх кількості, ступеня придатності до військової служби, встановлення загального рівня здобутої спеціальності і рівня фізичної підготовки у районах (містах) утворюються призовні дільниці, куди приписуються громадяни (протягом січня-березня), яким у рік приписки виповнюється сімнадцять років. Приписка проводиться районними (міськими) комісаріатами за місцем проживання.

Медичний огляд громадян, які приписуються до призовних дільниць, відвідування лікувально-профілактичних і лікувальних закладів згідно з рішенням комісії по припису є обов'язковим. Медичний огляд проводиться в порядку, затвердженому Міноборони України за погодженням з центральним органом виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Призовний вік починається з вісімнадцяти років. Призов здійснюється у встановлені строки згідно з Указом Президента України.

Законодавством передбачено надання відстрочки від призову на строкову військову службу за рішенням районної (міської) призовної

комісії: за сімейними обставинами, за станом здоров'я, для продовження навчання, у зв'язку з депутатською діяльністю та призовникам з вищою освітою — вчителям загальноосвітніх навчальних закладів та медичним працівникам на весь період їх роботи в сільській місцевості за спеціальністю та у деяких інших випадках.

Звільнення від призову на строкову військову службу в мирний час застосовується до призовників, визнаних за станом здоров'я непридатними до військової служби в мирний час; які до дня відправки на строкову військову службу досягли двадцятип'ятирічного віку; пройшли військову службу в інших державах та ін. Від призову звільняються також громадяни, які закінчили курс навчання за програмою підготовки офіцерського складу чи прапорщиків у навчальних закладах органів внутрішніх справ і продовжують службу в системі МВС України, Служби безпеки України, інших військових формуваннях, мають військові або спеціальні звання.

На військову службу в добровільному порядку приймаються особи, які відповідають вимогам військової служби. З ними укладається контракт.

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 діючих згідно із законодавством релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю та служби у збройних силах. Порядок проходження альтернативної (невійськової) служби врегульовано Законом України від 12 грудня 1991 р. «Про альтернативну (невійськову) службу» (в редакції Закону від 18 лютого 1999 р.¹).

§ 4. Військова служба

Військова служба у Збройних Силах України та інших військових формуваннях є державною службою особливого характеру. Вона полягає в професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаній із захистом Батьківщини. Час проходження військової служби зараховується громадянам у загальний стаж роботи, стаж роботи за фахом, а також у стаж державної служби.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 15. – Ст. 86.

Порядок проходження громадянами України військової служби визначено Законом України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу», положеннями про порядок проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців, що затверджуються Президентом України, та іншими нормативно-правовими актами.

Для осіб, що проходять військову службу, встановлено її відповідні строки. Для солдатів і матросів, сержантів і старшин, які проходять строкову військову службу в Збройних Силах України та інших військових формуваннях, — до 12 місяців; для матросів і старшин, які проходять строкову військову службу на кораблях, суднах і в берегових частинах бойового забезпечення Військово-Морських Сил Збройних Сил України та Морської охорони Державної прикордонної служби України, — до 18 місяців; для осіб, які мають вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки спеціаліста або магістра, — до 9 місяців.

Для громадян України, які вперше прийняті на військову службу за контрактом, устанавлюються такі строки військової служби в календарному обчисленні:

для військовослужбовців, прийнятих на посади рядового складу, — 3 роки;

для військовослужбовців, прийнятих на посади сержантського і старшинського складу, — 5 років;

для осіб офіцерського складу — 5 років.

Строк проходження військової служби для цих категорій військовослужбовців може бути продовжено за новим контрактом відповідно на 3–5 років до досягнення граничного віку перебування на військовій службі.

Строк військової служби для осіб офіцерського складу, які проходять військову службу за призовом, — до 18 місяців. 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.

Звільнення з військової служби здійснюється в запас або у відставку. В запас звільняються особи, що не досягли граничного віку перебування на службі і за станом здоров'я придатні до військової служби в мирний або воєнний час. У відставку звільняються особи, що досягли

граничного віку перебування на службі чи у запасі або визнані військово-лікарськими комісіями непридатними за станом здоров'я до військової служби із зняттям з військового обліку. Військовослужбовці, які проходять службу за контрактом (контракт припиняється (розривається), можуть бути звільнені з військової служби у зв'язку з досягненням граничного віку перебування на військовій службі — за віком; за станом здоров'я; у зв'язку 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 із систематичним невиконанням умов контракту військовослужбовцем чи командуванням.

Законом встановлено граничний вік перебування в запасі і розряди запасу. Військовозобов'язані за час перебування в запасі призиваються на збори: навчальні (або перевірочні) та спеціальні. Військовозобов'язані, які досягли граничного віку перебування в запасі, а також особи, яких військово-лікарські комісії визнали непридатними до військової служби, знімаються з військового обліку і переводяться у відставку.

§ 5. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про загальний військовий обов'язок і військову службу

Законом України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» 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 участків, призову на дійсну військову службу, призову на військову службу офіцерів запасу, проходження навчальних зборів (занять), мобілізаційної підготовки і мобілізаційної готовності, явки за викликом у військовий комісаріат, а також у вчиненні інших порушень законодавства про загальний військовий обов'язок і військову службу.

Адміністративна відповідальність настає згідно з КУпАП за: порушення військовозобов'язаними чи призовниками законодавства про військовий обов'язок і військову службу (ст. 210); умисне зіпсуття

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 та вимогами Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу».

Запитання до самоконтролю

1. Які організаційно-правові засади управління обороною ви можете назвати?
2. На які органи державної влади покладено повноваження щодо оборони України, а також її забезпечення?
3. Дайте визначення поняття «Збройні Сили України».
4. Назвіть органи, уповноважені здійснювати загальне керівництво Збройними Силами України.
5. Які функції покладено на Міністерство оборони України?
6. Як комплектуються Збройні Сили України? Якими нормативно-правовими актами врегульовано цей процес?
7. Яким чином проходить підготовка до військової служби?
8. Назвіть, з якого року починається призовний вік, а також підстави для надання відстрочення і звільнення від призову на строкову військову службу?
9. Право на альтернативну (невійськову) службу.
10. У чому полягає проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях? Порядок її проходження громадянами України.
11. Якими нормативно-правовими актами передбачено адміністративну відповідальність за порушення законодавства про загальний військовий обов'язок і військову службу?

Глава 38

Управління національною безпекою

§ 1. Організаційно-правові засади управління національною безпекою

Під **національною безпекою** розуміють *стан захищеності державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб.*

Безпека досягається веденням єдиної політики у галузі її забезпечення, системою заходів економічного, політичного, організаційно-правового та іншого характеру адекватно загрозам життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави. Вона охоплює заходи не тільки політичного, економічного, правового, а й екологічного, медичного, воєнного, а також спеціального характеру. Тому законодавством передбачено, що у здійсненні заходів щодо національної безпеки беруть участь органи законодавчої, виконавчої і судової влади, недержавні організації та громадяни.

Сили (суб'єкти) забезпечення національної безпеки теж є різноманітними. Вони включають:

Український народ — громадяни на виборах, референдумах, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування висловлюють і реалізують своє бачення щодо забезпечення національної безпеки, привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ, захищають власну безпеку;

Верховну Раду України — у межах своїх повноважень здійснює законодавче регулювання і контроль за діяльністю органів державної влади та посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки;

Президента України як главу держави — забезпечує державну незалежність, здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони;

Раду національної безпеки і оборони України як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України — координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони;

Кабінет Міністрів України — вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності, національної безпеки і боротьби зі злочинністю;

Конституційний Суд України — вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції України і дає офіційне їх тлумачення;

Суди загальної та спеціальної юрисдикції — здійснюють правосуддя у сфері забезпечення національної безпеки;

Прокуратуру України — здійснює наглядові повноваження у сфері національної безпеки;

Національний банк України — розробляє основні засади планово-кредитної політики в інтересах національної безпеки;

міністерства та інші центральні органи виконавчої влади — в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію законів, указів, концепцій, програм, постанов органів державної влади у сфері національної безпеки, створюють і підтримують у стані готовності і застосування відповідні сили і засоби безпеки.

Особливу роль у цій сфері відведено воєнній організації держави, до якої належать Збройні Сили України, внутрішні війська, органи і підрозділи МВС України, Державна прикордонна служба України, військові підрозділи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Служби зовнішньої розвідки України та ін.

Відповідно до Конституції України та Закону України від 25 березня 1992 р. «Про Службу безпеки України»¹ загальне керівництво безпекою здійснює *Президент України*. Він очолює Раду національної безпеки і оборони України, основними завданнями якої за Законом України від 5 березня 1998 р. «Про Раду національної безпеки і оборони України»² є: визначення стратегічних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони; здійснення поточного контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони; підготовка оперативних рішень, спрямованих на попередження надзвичайних ситуацій,

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 382.

² Офіц. вісн. України. — 1998. — № 13. — Ст. 482.

які можуть призвести до значних соціально-політичних, економічних, військових та інших наслідків, і заходів щодо їх ліквідації.

Кабінет Міністрів України здійснює і контролює реалізацію конкретних заходів щодо національної безпеки органами державних служб спеціальної компетенції.

До 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 і 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 здійснює Президент України. Він очолює Раду Національної безпеки і оборони України, основними завданнями якої є: визначення стратегічних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів національної безпеки і оборони; здійснення поточного контролю у секторі безпеки; підготовка оперативних рішень щодо попередження надзвичайних ситуацій та їх ліквідації.

Органи Служби безпеки України становлять цілісну централізовану систему, яку складають: Центральне управління Служби безпеки України; регіональні обласні управління, їх міжрайонні, районні та міські органи; Служба безпеки АРК; органи військової контррозвідки; військові формування; навчальні, науково-дослідні та інші заклади.

Регіональні органи безпеки і органи безпеки у військах прямо підпорядковано Центральному управлінню Служби безпеки України. У своїй оперативно-службовій діяльності вони є незалежними від місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, посадових осіб, партій і рухів.

Органи Служби безпеки України мають у своєму розпорядженні навчальні заклади, науково-дослідні, експертні і військово-медичні установи та підрозділи, центри спеціальної підготовки, а також підрозділи спеціального призначення.

Діяльність Служби безпеки України, її органів і співробітників ґрунтується на принципах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності, єдності системи органів і централізації управління ними, поєднання гласних і негласних методів і засобів діяльності.

Діяльність цих органів здійснюється за такими основними напрямками: 1) контррозвідувальна діяльність; 2) боротьба з корупцією 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 і розкриття шпигунства, терористичної діяльності, організованої злочинності, корупції, незаконного обігу зброї і наркотичних засобів, контрабанди та інших злочинів; проведення дізнання і попереднього слідства в справах, віднесених до компетенції органів Служби безпеки України. Органи Служби безпеки України здійснюють також заходи щодо виявлення, попередження, припинення і розкриття діяльності незаконних збройних формувань, окремих осіб і громадських об'єднань, які мають за мету насильницьку зміну конституційного ладу України, вирішують інші завдання у сфері боротьби зі злочинністю.

Розвідувальна діяльність — це комплекс заходів спеціального призначення, спрямованих на інформаційно-аналітичне забезпечення ефективного вирішення органами виконавчої влади питань внутрішньої і зовнішньої діяльності, пов'язаних з національною безпекою.

У Законі України «Про Службу безпеки України» закріплені обов'язки і права її органів. Відповідно до своїх основних завдань вони зобов'язані: здійснювати розвідувальну та інформаційно-аналітичну роботу; проводити заходи контррозвідувального забезпечення дипломатичних представництв, консульських та інших державних установ; виявляти, припиняти та розкривати злочини, розслідування яких віднесено до їх компетенції; проводити дізнання і слідство у цих справах, розшукувати осіб, які переховуються у зв'язку із вчиненням зазначених злочинів; здійснювати контррозвідувальне забезпечення оборонного комплексу, енергетики, транспорту, зв'язку, а також важливих об'єктів інших галузей господарства; брати участь у розробленні і здійсненні заходів щодо захисту державних таємниць; надавати допомогу прикордонним військам, органам внутрішніх справ, митної служби у боротьбі зі злочинністю, порушниками прикордонного режиму і митних правил.

Виходячи із основних напрямків діяльності, Законом України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України»¹ визначено основні напрямки державної політики національної безпеки України: у *політичній сфері* — створення механізмів захисту прав громадян, запобігання та усунення спроб втручання у внутрішні справи України; в *економічній сфері* — недопущення незаконного використання бюджетних коштів, контроль за експортно-імпортною діяльністю; у *соціалній сфері* — виявлення та усунення причин, що призводять до різкого розшарування суспільства, вжиття своєчасних заходів щодо протидії кризовим демографічним процесам; у *воєнній сфері* — створення ефективних механізмів і проведення комплексних заходів щодо запобігання можливій агресії або воєнного конфлікту, локалізації та ліквідації їх наслідків, запобігання спробам та усунення порушень державного кордону і територіальної цілісності України; в *екологічній сфері* — впровадження та контроль за додержанням науково обґрунтованих нормативів природокористування та охорони довкілля, контроль за станом навколишнього природного середовища; в *науково-технічній сфері* — вжиття комплексних заходів щодо захисту та розвитку науково-технічного потенціалу, виявлення та усунення причин науково-технологічного відставання; в *інформаційній сфері* — вжиття комплексних заходів щодо захисту свого інформаційного простору, виявлення та усунення причин інформаційної дискримінації України та ін.

Указом Президента України від 18 жовтня 2007 р. «Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України»² затверджено засади здійснення контролю в цій сфері. Основну увагу приділено заходам, спрямованим на посилення контролю, втілення нових форм його здійснення. Вказані заходи забезпечує Уповноважений з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України, який призначається Президентом України і йому підпорядковується. Уповноваженому надано широкі права у сфері контролю за діяльністю Служби безпеки України та її посадових осіб.

Функції державної безпеки здійснюються також *Управлінням державної охорони України та Державною службою охорони при МВС України*.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

² Офіц. вісн. України. – 2007. – № 37. – Ст. 1450.

Управління державної охорони України здійснює свою діяльність відповідно до Закону України від 4 березня 1998 р. «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»¹, який визначає призначення державної охорони, її об'єкти, повноваження служби, порядок контролю і нагляду за її діяльністю. Управління надає державну охорону особам, які заміщають державні посади на строк їх повноважень: Президенту України, Прем'єр-міністру України, Голові Верховної Ради, Голові Вищого арбітражного суду, Генеральному прокурору та ін. Воно забезпечує охорону глав іноземних держав, урядів та інших вищих посадових осіб іноземних держав у період їх перебування на території України. Управління державної охорони України — державний правоохоронний орган спеціального призначення.

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, згідно з яким вона забезпечує охорону відповідних об'єктів на договірних засадах.

Важливі функції у сфері безпеки Української держави здійснюють *внутрішні війська*. Відповідно до Закону України від 26 березня 1992 р. внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України³ забезпечують охорону та оборону важливих державних об'єктів, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України, супроводжують спеціальні вантажі, здійснюють пропускний режим на охоронних об'єктах та ін.

Внутрішні війська України при виконанні покладених на них завдань безпеки мають широкі повноваження у застосуванні заходів впливу, в тому числі: затримувати громадян, перевіряти в них документи, застосовувати заходи фізичного примусу, вогнепальну зброю, спеціальні засоби, бойову техніку тощо.

Діяльність усіх зазначених органів спеціального призначення у сфері безпеки України досить повно врегульована законодавством і здійснюється під контролем держави і суспільства.

¹ Офіц. вісн. України. — № 13. — Ст. 481; 2003. — № 17. — Ст. 741.

² Там само. — 2001. — № 33. — Ст. 1552.

³ Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 29. — Ст. 397; 1995. — № 42. — Ст. 304.

§ 2. Державний кордон та його охорона

Державний кордон України становить лінію, яка визначає межі суходупної і водної території країни, а також повітряний простір над нею.

Статистичні дані свідчать, що загальна протяжність кордонів України — 6993,63 км, з яких суходільна ділянка 5638,63 км, морська ділянка 1355 км (із них по Чорному морю 1056,5 км, по Азовському морю 249,5 км, по Керченській протоці 49 км).

Україна має кордони з такими державами (таблиця):

Таблиця

Характеристика кордонів України з іншими державами*

№ з/п	Держава, з якою межує Україна	Протяжність кордону, км
1	Російська Федерація	2295,04, зокрема суходільна 1974,04, морська 321
2	Білорусь	1084,2, зокрема річкова 325,9
3	Польща	542,39, зокрема річкова 187,3
4	Угорщина	136,7, зокрема річкова 85,1
5	Словаччина	98,5, зокрема річкова 2,3
6	Румунія	613,8, зокрема річкова 292,2
7	Молдавія	1222, зокрема річкова 267

* Дані офіційного сайту Державної прикордонної служби України

Законом України від 4 листопада 1991 р. «Про державний кордон України» встановлено види, режим і правила охорони державного кордону. Відповідно до цього Закону виділяють два види охорони державного кордону: політичний і санітарний.

Політична охорона державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Державну прикордонну службу України, а в повітряному просторі — на війська Протиповітряної оборони України. Їх обов'язки і права щодо охорони державного кордону визначаються законами та іншими актами компетентних органів державної влади.

Основними завданнями охорони державного кордону є забезпечення встановленого режиму державного кордону і прикордонного режиму.

Режим державного кордону — це порядок перетинання державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України.

Важливим елементом забезпечення режиму державного кордону є правила здійснення господарської діяльності в його межах законодавством визначається, що суднопластво, користування водними об'єктами, землею, лісами, тваринним світом, ведення гірничної справи, геологічних розвідувань та інша господарська діяльність проводяться за погодженням з підрозділами прикордонної служби України, щоб забезпечувався належний порядок на державному кордоні.

З метою забезпечення режиму державного кордону в прикордонній смузі встановлюється прикордонний режим, який регламентує правила в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування, провадження робіт, обліку та тримання на пристанях суден, їх плавання у внутрішніх водах. Прикордонна смуга встановлюється безпосередньо вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм, до неї не включаються населені пункти і місця масового відпочинку населення.

Безпосередньо функції охорони державного кордону здійснює Державна прикордонна служба України. Відповідно до Закону України від 3 квітня 2003 р. «Про Державну прикордонну службу України»¹ її головним завданням є забезпечення недоторканності державного кордону, а також охорона екологічної зони України.

Центральним органом управління Прикордонних військ України є *Адміністрація Державної прикордонної служби України*, Положення про яку затверджене Указом Президента України від 4 серпня 2003 р.² Голова адміністрації є Командувачем Державної прикордонної служби України, він призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України. Організаційна структура прикордонної служби складається із прикордонних військових напрямів, з'єднань, частин та інших органів охорони державного кордону.

Завдання і функції прикордонної служби України визначають їх основні повноваження. При виконанні своїх функцій і завдань вони зобов'язані: припиняти будь-які спроби незаконного перетинання

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 797.

² Офіц. вісн. України. — 2003. — № 32. — Ст. 1693.

кордону; відбивати вторгнення озброєних формувань; забезпечувати виконання зобов'язань, що виникають із міжнародних договорів; здійснювати спільні заходи з органами Служби безпеки, внутрішніх справ, митної, санітарної служб та ін.

У межах прикордонної смуги в пунктах пропуску через державний кордон, а також на спеціально визначеній території Державна прикордонна служба України має право:

- розташовувати прикордонні наряди, пересуватися при виконанні службових обов'язків по будь-яких ділянках місцевості; вести дізнання в справах про порушення державного кордону, проводити оперативно-розшукову діяльність;

- здійснювати адміністративне затримання осіб, які порушили державний кордон; перевіряти 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.

Санітарна охорона кордону України здійснюється з метою запобігання занесенню небезпечних інфекційних хвороб із-за кордону на територію України і за межі України (за кордон). Організація і порядок санітарної охорони кордону регулюються Законом України від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення»¹.

Здійснення санітарної охорони кордону покладено на *Державну санітарно-епідеміологічну службу України*. Цій же меті слугує ветеринарна охорона кордону.

Санітарна охорона кордону України забезпечується здійсненням медико-санітарних і адміністративно-санітарних заходів. До них належать: медичний огляд і ізоляція хворих; санітарний огляд вантажів і майна; заборона в'їзду і виїзду особам, що страждають на інфекційні захворювання, та ін. Засобами забезпечення ветеринарної охорони кордону України є заборона ввезення і вивезення заразних тварин, птиці, їх ветеринарний огляд, оголошення карантину та ін.

У наш час забезпечення охорони та захисту державного кордону здійснюється широким колом суб'єктів. Для одних з них така діяльність є основною, для інших — лише одним з покладених на них завдань. До спеціальних суб'єктів у сфері охорони та захисту державного кор-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

дону належать: Державна прикордонна служба України, Збройні Сили України, Служба безпеки України, митні органи, внутрішні війська, громадські формування з охорони державного кордону.

Запитання до самоконтролю

1. Дайте поняття та назвіть основні об'єкти національної безпеки України.
2. Назвіть характерні риси національної безпеки України як об'єкта державного управління.
3. Вкажіть основні загрози національній безпеці України в контексті концептуальної доктрини та чинного законодавства.
4. Назвіть основні суб'єкти державного управління у сфері національної безпеки України та класифікуйте їх.
5. Які повноваження Рада національної безпеки і оборони України та Служби безпеки України у сфері національної безпеки України?
6. Охарактеризуйте адміністративно-правовий режим охорони державного кордону та повноваження Державної прикордонної служби України.
7. Які органи і на підставі яких законодавчих актів здійснюють контроль та нагляд у сфері національної безпеки України?

Глава 39

Управління внутрішніми справами

§ 1. Організаційно-правові засади управління внутрішніми справами

Сфера внутрішніх справ як об'єкт управління в адміністративному праві традиційно розглядається як сукупність суспільних відносин, що складається в процесі: по-перше, охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку; по-друге, зміцнення законності, профілактики і запобігання правопорушенням; по-третє, надання соціальної та правової допомоги громадянам і адміністративних послуг населенню.

Суспільні відносини у сфері внутрішніх справ значною мірою регулюються нормами адміністративного права, зокрема, законами України від 20 грудня 1990 р. «Про міліцію»¹, від 18 лютого 1992 р. «Про оперативно-розшукову діяльність»², від 30 червня 1993 р. «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»³, від 24 січня 1995 р. «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх»⁴, від 1 грудня 1994 р. «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»⁵, від 15 листопада 2001 р. «Про попередження насильства в сім'ї»⁶ та ін. Відповідно до п. 17 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються основи національної безпеки та забезпечення громадського порядку. Забезпечення громадського порядку та громадської безпеки належить до сфери завдань публічної влади: Президента України як гаранта державного суверенітету та додержання

¹ Відом. Верхов. Ради Укр. РСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

³ Там само. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

⁴ Там само. – 1995. – № 6. – Ст. 35.

⁵ Там само. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

⁶ Там само. – 2002. – № 10. – Ст. 70.

прав людини і 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, наприклад, громадських формувань і окремих громадян згідно із Законом України від 22 червня 2000 р. «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»¹.

Президент України як глава держави виконує у сфері її внутрішніх справ нормотворчу, представницьку, координаційну, контролюючу, установчу, охоронну та деякі інші функції. Наприклад, видає укази, спрямовані на регулювання суспільних відносин у сфері внутрішніх справ, забезпечення й охорону громадського порядку, посилення боротьби зі злочинністю та ін. Для прикладу наведемо декілька указів Президента України: від 4 жовтня 2006 р. «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України»², від 18 січня 2001 р. «Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їх розшуку»³, від 22 січня 2001 р. «Про утворення місцевої міліції»⁴, від 10 грудня 2001 р. «Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом»⁵, від 6 лютого 2003 р. «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією»⁶ тощо.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, що спрямовує, координує і контролює у сфері внутрішніх справ діяльність не тільки МВС України, а й інших міністерств, центральних та інших органів виконавчої влади з урахуванням криміногенної ситуації, соціально-політичних, економічних та інших умов і обставин, що склалися в державі на той чи інший час, здійснює заходи щодо забезпечення законності, охорони громадського порядку, захисту прав і свобод громадян, боротьби зі злочинністю, поєднуючи, направляючи і координуючи в цій сфері діяльність різних органів виконавчої влади і здійснюючи загальне керівництво у сфері внутрішніх

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

² Офіц. вісн. України. – 2006. – № 40. – Ст. 2687.

³ Там само. – 2001. – № 3. – Ст. 58.

⁴ Там само. – № 4. – Ст. 112.

⁵ Там само. – 2001. – № 50. – Ст. 2230.

⁶ Там само. – 2003. – № 6. – Ст. 228.

справ. Для прикладу наведемо декілька постанов Кабінету Міністрів України: від 27 лютого 1991 р. «Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку»¹ від 5 липня 1993 р. «Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю»², від 14 квітня 1997 р. «Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ»³, від 10 жовтня 2001 р. «Про правила дорожнього руху»⁴, від 20 червня 2000 р. «Про утворення експертної служби Міністерства внутрішніх справ»⁵, від 29 березня 2002 р. «Про затвердження Положення про підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів»⁶, від 14 червня 2002 р. «Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб»⁷, від 10 серпня 1993 р. «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності»⁸ та ін.

Безпосереднє управління внутрішніми справами в Україні традиційно покладено на МВС України та органи внутрішніх справ, що утворюють його структуру. У зв'язку з цим доречно, на нашу думку, згадати, що за радянські часи ця сфера практично повністю (за винятком окремих випадків, передбачених законом) була об'єктом управління МВС України. Докорінна перебудова держави, що розпочалася з моменту здобуття Україною своєї незалежності і продовжує відбуватися й нині, дещо порушила традиційний погляд на МВС як на раніше практично єдиний і головний суб'єкт управління цією сферою, з'явилися й інші суб'єкти управління. Було прийнято низку законів та інших нормативно-правових актів, що внесли певні зміни і доповнення до кількісно-якісної структури МВС України, та організаційно-правові основи його функціонування⁹.

Одним з основних нормативно-правових актів, що безпосередньо встановлює і регулює правове положення та основні напрямки діяль-

¹ ЗП УРСР. – 1991. – № 3. – Ст. 18.

² Там само. – 1994. – № 2. – Ст. 30.

³ Офіц. вісн. України. – 1997. – № 16. – Ст. 523.

⁴ Там само. – 2001. – № 41. – Ст. 1852.

⁵ Там само. – 2000. – № 25. – Ст. 1055.

⁶ Там само. – 2002. – № 14. – Ст. 724.

⁷ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 25. – Ст. 1210.

⁸ ЗП УРСР. – 1994. – № 2. – Ст. 31.

⁹ Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 115; 2005. – № 30. – Ст. 409; 2006. – № 51. – Ст. 519; Офіц. вісн. України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774.

ності МВС України, її організаційно-правові основи, основні завдання, права і обов'язки, систему і структуру МВС України, є Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 р.¹ Згідно з ним МВС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, і головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, захисту об'єктів права власності, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, безпеки дорожнього руху, громадянства, імміграційної та паспортної роботи, протидії незаконній міграції. Гранична чисельність працівників МВС України затверджується Кабінетом Міністрів України. Структуру центрального апарату МВС України затверджує Міністр за погодженням з Президентом України. Положення про структурні підрозділи центрального апарату МВС України затверджує Міністр.

§ 2. Структура МВС України. Основні види управління в органах внутрішніх справ

Організаційна структура МВС України має багаторівневий, об'ємний багатовимірний характер і передбачає не тільки виділення за різними критеріями певної сукупності основних структурних елементів, диференціацію і розподіл між ними функцій, а й їх інтеграцію в єдину воєнізовану силову структуру з встановлення різних форм підпорядкованості та певних видів управління. Розглянемо цю складну та багатовимірну структуру в спрощеному вигляді, наприклад, лише тільки у двох умовних вимірах: за вертикаллю та за горизонталлю.

Узагальнену модель такої структури можна представити за допомогою законів України від 10 січня 2002 р.; 12 вересня 2002 р.; 18 вересня 2003 р.; 18 травня 2004 р. у вигляді переліку основних управлінських рівнів: 1. МВС України як центральний орган управління; 2. Державні департаменти у складі МВС як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визна-

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 40. – Ст. 2687.

ченими Кабінетом Міністрів України; 3. Головні управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління, відділи Міністерства внутрішніх справ України на транспорті; 4. Міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти; 5. Підрозділи судової міліції; 6. Підрозділи місцевої міліції; 7. З'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ; 8. Навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення.

Цю модель структури МВС України можна визнати умовно вертикально-горизонтальною, коли на умовну вертикальну вісь управління, субординації, підлеглості і підпорядкованості немовби нанизані основні і достатньо великі за розмірами умовно горизонтальні рівні, які теж певним чином структуровані. Ця модель значною мірою відбиває існуючу загальну так звану вертикальну систему управління (зверху й донизу), а також зворотню їй вертикальну систему звітності, підлеглості і підпорядкованості (знизу й доверху)¹. Для того щоб хоча б поверхово ознайомитися зі змістом і зрозуміти складність, різноманітність, масштабність і значущість діяльності системи МВС України та її складових структурних елементів, досить більш докладно розглянути структуру тільки одного верхнього (або вищого) рівня цієї вертикальної структури, а саме: Центрального апарату МВС України, враховуючи той факт, що на практиці структура елементів кожного наступного рівня, як правило, певним чином моделює в зменшеному масштабі структуру елементів попереднього рівня.

Застосовуючи спеціальні джерела МВС України, зокрема відповідні накази МВС України², у структурі Центрального апарату МВС України можна відокремити такі основні структурні елементи: 1. Керівництво; 2. Апарат Міністра; 3. Радники МВС України; 4. Головне

¹ Виняток – останні структурні елементи, а саме: з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ; а також навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення, місцезонавання яких у наведеному переліку, а отже, і на умовній вертикальній осі управління, субординації і підпорядкованості не відповідає їх реальній підлеглості і підпорядкованості в системі МВС України. Цей виняток, вочевидь, породжено нашим первісним грубим спрощенням і припущенням щодо вертикально-горизонтальної двовимірності системи МВС України, яка в дійсності є багатовимірною.

² Напр.: Накази МВС України № 190 від 04.06.2007 р., № 262 від 19.07.2007 р., № 259 від 28.07.2007 р., № 297 від 10.08.2007 р., № 337 від 09.09.2007 р., № 376 від 08.10.2007 р., № 399 від 19.10.2007 р., № 467 від 10.12.2007 р., № 484 від 17.12.2007 р., № 492 від 26.12.2007 р., № 27 від 23.01.08 р., № 31 від 25.01.2008 р. тощо.

управління по боротьбі з організованою злочинністю (а у середині нього на правах управління: 4.1. Служба внутрішньої безпеки); 5. Кримінальна міліція (а у середині неї: 5.1. Департамент карного розшуку; 5.2. Департамент Державної служби боротьби з економічною злочинністю; 5.3. Департамент боротьби з незаконним обігом наркотиків; 5.4. Департамент боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми; 5.5. Департамент кримінальної міліції у справах дітей; 5.6. Департамент оперативної служби; 5.7. Департамент оперативно-технічних заходів; 5.8. Управління спеціальних операцій; 5.9. Кінологічна служба на правах відділу); 6. Робочий апарат Укрбюро Інтерполу на правах департаменту; 7. Міліція громадської безпеки (а у середині неї: 7.1. Департамент громадської безпеки; 7.2. Департамент Державної автомобільної інспекції; 7.3. Управління ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів); 8. Головне управління внутрішніх військ; 9. Головне слідче управління; 10. Управління організації дізнання; 11. Головний штаб (на правах департаменту); 12. Департамент кадрового забезпечення; 13. Департамент освіти та науки; 14. Департамент зв'язків з громадськістю та міжнародної діяльності; 15. Департамент документального забезпечення та режиму; 16. Департамент інформаційних технологій; 17. Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку; 18. Департамент ресурсного забезпечення; 19. Департамент медичного забезпечення та реабілітації; 20. Департамент зв'язку; 21. Управління юридичного забезпечення; 22. Управління взаємодії з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 23. Контрольно-ревізійне управління; 24. Господарське управління; 25. Управління капітального будівництва та інвестицій; 26. Відділ державного нагляду за охороною праці; 27. Служба пожежної безпеки на правах відділу тощо¹.

¹ Зауважимо, що, крім цього, існує 28 урядовий орган державного управління – Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. А при Міністерстві діють: 1. Департамент Державної служби охорони; 2. Центр безпеки дорожнього руху (підпорядкований Департаменту Державної автомобільної інспекції). МВС безпосередньо підпорядковані: 1. Відділи внутрішньої безпеки в регіонах і на залізничному транспорті (підпорядковані Службі внутрішньої безпеки ГУБОЗ); 2. Головні управління, управління МВС України в областях тощо. Знову підкреслимо, що структура територіальних, насамперед обласних, Головних управлінь та управлінь МВС України у зменшеному масштабі певним чином дублює структуру центрального апарату МВС України. І це перевірено часом і, як свідчить практика, є найбільш оптимальним з позицій підвищення ефективності управління й результатів практичної діяльності ОВС.

Складність, важливість і різноманітність завдань, що виконують різні види органів внутрішніх справ та їх структурні підрозділи в системі МВС України, дозволяє відокремити такі основні види управління в ОВС: по-перше, умовно вертикальне багаторівневе централізоване загальне управління; по-друге, умовно вертикальне багаторівневе централізоване спеціальне, чи галузеве, управління; по-третє, умовно горизонтальне зовнішнє міжвідомче чи внутрішньовідомче комбіноване управління.

Організаційно-правові основи загального управління допомагають справляти загальний керуючий вплив на весь особовий склад (персонал) МВС України і будь-яких ОВС та їх підрозділів, що підпорядковані МВС¹. Організаційно-правові основи спеціального, чи галузевого, управління реалізують і забезпечують правове регулювання практичної діяльності різних структурних елементів і підрозділів системи МВС з урахуванням їх галузевої специфіки та особливостей². Організаційно-правові основи внутрішньовідомчого чи зовнішнього міжвідомчого комбінованого управління забезпечують координацію та взаємодії діяльності різних видів ОВС та їх структурних підрозділів і служб системи МВС відповідно або між собою всередині системи МВС України (внутрішньовідомче комбіноване управління) або з іншими державними і недержавними органами, установами та організаціями (зовнішнє міжвідомче комбіноване управління) при вирішенні різноманітних службових завдань і досягненні спільних цілей у межах чинного за-

¹ Напр.: Порядок проведення військово-лікарської експертизи і медичного огляду військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу в системі МВС України: затв. наказом МВС України від 6 лютого 2001 р. № 85, та ін.

² Напр.: Накази МВС України від 20 жовт. 2003 р. № 1212 «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України»; від 19 листоп. 2003 р. №1390 «Про затвердження Положення про спеціальний підрозділ судової міліції “Трифон”»; від 28 лип. 1994 р. № 404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України»; від 14 січ. 1994 р. № 190 «Про затвердження Інструкції про формування, ведення і використання криміналістичних обліків Криміналістичного центру МВС України»; від 2 верес. 1998 р. № 659 «Про затвердження Інструкції про створення єдиної автоматичної системи номерного обліку вогнепальної (стрілецької) зброї, яка зберігається й використовується в МВС, на об’єктах дозвільної системи та перебуває в особистому користуванні громадян»; від 14 квіт. 1998 р. № 257 «Про затвердження інструкції про порядок здійснення контролю за діяльністю суб’єктів підприємницької діяльності, які надають послуги з охорони власності, охорони громадян, а також за діяльністю служб охорони підприємств та організацій усіх форм власності» тощо.

конодавства¹. В усіх наведених основних та інших видах управління в ОВС власне і виявляються особливості системи МВС України як державної силової структури і водночас центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовано на захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, у тому числі найбільш тяжких з них — злочинів. Зрозуміло, що в межах однієї глави не можна охарактеризувати всі структурні елементи системи МВС, їх функції, основні напрямки і види діяльності та особливості управління ними на сучасному етапі їх розвитку, тому коротко зупинимося лише на найбільш пріоритетних.

§ 3. Міліція та основні види її діяльності

Міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури МВС України і представляє його найважливіші напрями діяльності, що відіграють провідну роль у загальнодержавній системі забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, боротьбі зі злочинністю й іншими правопорушеннями. Правовий статус міліції визначено Законом України від 20 грудня 1990 р. «Про міліцію» (зі змінами та доповненнями, внесеними на сьогодні більш ніж 24 законами України)².

Міліція в Україні — це державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Основні завдання, що стоять перед міліцією: забез-

¹ Це, як правило, сумісні накази МВС України з іншими міністерствами України або іншими державними органами, службами чи установами, зокрема, з Міністерством охорони здоров'я України від 10 трав. 1993 р. № 307/105 «Про порядок обліку випадків звернення до медичних установ і міськрайлінорганів внутрішніх справ громадян з тілесними ушкодженнями кримінального характеру»; з Державною митною службою України та державною податковою адміністрацією України від 5 берез. 1997 р. № 99/168/57 «Про створення міжвідомчих комісій з контролю за транзитом підакцизних товарів та затвердження Положення про міжвідомчі комісії по контролю за транзитом підакцизних товарів»; з Державним комітетом зв'язку України від 20 жовт. 1998 р. 750/145 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів Державної служби охорони при МВС України з операторами зв'язку всіх форм власності при організації централізованої охорони об'єктів»; з Міністерством юстиції України від 21 січ. 1999 р. № 4/5/39 «Про спільну діяльність щодо виявлення викрадення транспортних засобів та уникнення їх незаконного придбання і реалізації» та ін.

² Відом. Верхов. Ради Укр. СРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20; 1992. – № 36. – Ст. 526; 1993. – № 11. – Ст. 83; № 22. – Ст. 234 та ін.

печення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона й забезпечення і 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 такі функції й основні види діяльності: адміністративну; профілактичну; оперативно-розшукову; кримінально-процесуальну; виконавчу; охоронну (на договірних засадах).

Адміністративна діяльність стоїть на першому місці за своїм значенням і обсягами, в її реалізації задіяно більшість працівників органів внутрішніх справ, тому й зупинимось на ній більш докладно порівняно з іншими видами. Адміністративну діяльність можна визначити як специфічну, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність з організації та здійснення охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження і припинення злочинів та інших правопорушень. Її здійснюють служби і 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.

Профілактична діяльність стоїть на другому місці за своїм значенням і обсягами, в її реалізації також може бути задіяна за необхідністю значна кількість працівників ОВС як планово, так і ситуативно залежно від стану оперативної обстановки в країні, окремому регіоні чи на конкретному кримінологічному об'єкті. Профілактична діяльність у широкому розумінні полягає в здійсненні заходів щодо завчасного виявлення та усунення об'єктивних і суб'єктивних причин та умов, що породжують злочини та інші правопорушення і сприяють їх вчиненню. Її здійснюють усі служби і підрозділи міліції й регулюють закони та відомчі нормативні акти, що регламентують діяльність міліції, у першу чергу, служб і підрозділів кримінальної міліції та міліції громадської безпеки тощо¹.

¹ Напр.: Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян [Текст] : указ Президента України від 18 лют. 2002 р. // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 8. – Ст. 331; Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001–2005 роки [Текст] : указ Президента України від 25 груд. 2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 52. – Ст. 2258 тощо.

Оперативно-розшукову діяльність міліції регулюють норми різних галузей права: адміністративного, кримінального, кримінально-процесуального тощо¹. Цю діяльність здійснюють оперативні підрозділи органів внутрішніх справ: кримінальна та спеціальна міліція, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю тощо.

Кримінально-процесуальну діяльність міліції регулює кримінально-процесуальне законодавство. Її здійснюють різні служби і підрозділи кримінальної міліції, міліції громадської безпеки тощо.

Міліція виконує всі види своєї діяльності і поставлені перед нею завдання неупереджено, у точній відповідності із законом. Жодні виняткові обставини або вказівки службових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності міліції. Для забезпечення громадського порядку працівники міліції зобов'язані вживати заходів незалежно від свого підпорядкування. Міліція повинна поважати гідність особи і виявляти до неї гуманне ставлення, захищати права людини незалежно від її соціального походження, майнового та іншого стану, расової та національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, ставлення до релігії, статі, політичних та інших переконань. При зверненні до громадянина працівник міліції зобов'язаний назвати своє прізвище, звання та пред'явити на його вимогу службове посвідчення. У взаємовідносинах з громадянами працівник міліції повинен виявляти високу культуру і такт. Міліція не розголошує відомостей, що стосуються особистого життя людини, принижують її честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагає іншого. Міліція тимчасово, в межах чинного законодавства, обмежує права і свободи громадян, якщо без цього не можуть бути виконані покладені на неї обов'язки, і зобов'язана дати їм пояснення з цього приводу.

Міліція: 1) забезпечує затриманим та заарештованим (узятим під варту) особам з моменту затримання або арешту (взяття під варту) право захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника, реалізацію інших прав затриманих і заарештованих (взятих під варту) осіб; 2) негайно, але не пізніше як через дві години після затримання або арешту (взяття під варту) осіб повідомляє про їх місце перебування родичам та у разі заявлення усної або письмової вимоги —

¹ Напр.: Про оперативно-розшукову діяльність [Текст] : Закон України від 18 лют. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303 та ін.

захиснику, а також адміністрації за місцем роботи чи навчання; 3) забезпечує харчування затриманих осіб три рази на добу за єдиними нормами, встановленими Кабінетом Міністрів України; 4) у разі необхідності вживає заходів щодо негайного надання медичної та іншої допомоги затриманим та заарештованим (узятим під варту) особам; 5) у разі заявленої затриманими або заарештованими (взятими під варту) особами усної або письмової вимоги про залучення захисника працівники міліції не мають права вимагати від них надання будь-яких пояснень або свідчень до прибуття захисника, а про заявлені вимоги про залучення захисника або про відмову у залученні захисника у протоколі затримання або постанові про арешт (взяття під варту) робиться відповідний запис, який скріплюється підписом затриманої або заарештованої (взятої під варту) особи.

У разі невиконання працівниками міліції вимог, встановлених законом, особа, права якої були порушені, та (або) її представники (родичі, захисник) можуть звернутися до суду із заявою про відшкодування шкоди у встановленому законом порядку. При цьому такі особи звільняються від сплати державного мита, а працівники органів міліції в межах, встановлених законом, несуть матеріальну відповідальність за шкоду, завдану незаконними діями або бездіяльністю. Відшкодуванню підлягають у повному обсязі: 1) заробіток та інші грошові доходи, які особа втратила внаслідок незаконних дій або бездіяльності працівників міліції; 2) майно (в тому числі гроші, грошові вклади і відсотки по них, цінні папери та відсотки по них, частка у статутному фонді господарського товариства, учасником якого був громадянин, та прибуток, який він не одержав відповідно до цієї частки, інші цінності), вартість вилученого майна, якщо його повернення в натурі та в тому ж стані стало неможливим; 3) суми, сплачені громадянином у зв'язку з наданням йому юридичної допомоги; 4) моральна шкода.

Міліція складається з таких основних підрозділів: кримінальна міліція; міліція громадської безпеки; місцева міліція; транспортна міліція; державна автомобільна інспекція; міліція охорони; судова міліція; спеціальна міліція. Права і обов'язки, організація роботи та структура всіх підрозділів міліції визначаються положеннями, які затверджуються Міністром внутрішніх справ України у відповідності до чинного законодавства. У своїй діяльності міліція підпорядковується МВС України, а Міністр внутрішніх справ України здійснює керівництво всією міліцією України.

Кримінальна міліція здійснює боротьбу із загальнокримінальною злочинністю: вбивствами, крадіжками, пограбуваннями, розбійними нападами, проституцією, розповсюдженням СНІДу, правопорушеннями, пов'язаними з іноземцями, тощо. Крім цього кримінальна міліція займається розшуком злочинців та осіб, які зникли безвісти; здійснює заходи по боротьбі з незаконним обігом наркотиків; зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми; зі злочинністю в паливно-енергетичному комплексі; інших базових галузях економіки; державних бюджетних установах; на споживчому ринку та в аграрному секторі економіки; в процесі приватизації; економічної реформи й оподаткування та ін.¹

Міліція громадської безпеки. Коло обов'язків та перелік завдань, функцій та напрямків діяльності міліції громадської безпеки досить велике та різноманітне. Її підрозділи забезпечують надійну охорону громадського порядку та громадської безпеки, захист прав і свобод людини і громадянина, ефективну протидію злочинності й попередження та припинення правопорушень у містах та інших населених пунктах; здійснюють провадження в справах про адміністративні правопорушення; реалізують за необхідністю карантинні ветеринарні заходи тощо. Значну роль в охороні громадського порядку міліції громадської безпеки відіграє служба охорони громадського порядку, до якої входять, зокрема, підрозділи патрульно-постової служби та «Беркут». Патрульно-постова служба здійснює нагляд за виконанням окремими громадянами і посадовими особами правил, що регулюють громадський порядок, з метою запобігання правопорушенням та їх припинення, а також притягнення правопорушників до відповідальності². Міліція громадської безпеки організовує роботу спеціальних установ, а саме: приймальників-розподільників для затриманих за бродяжництво та спеціальних приймальників для осіб, підданих адміністративному арешту. Особливо великого значення сьогодні в діяльності міліції громадської безпеки набуває робота дільничних інспек-

¹ Напр.: Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх [Текст] : Закон України від 24 січ. 1995 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303; Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 5 лип. 1993 р. // ЗПУ України. – 1994. – № 2. – Ст. 30 та ін.

² Наказ МВС України від 28 лип. 1994 р. № 404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України».

торів міліції, які забезпечують безпеку громадян і громадський порядок на закріплених за ними дільницях¹.

До системи підрозділів міліції громадської безпеки входить і дозвільна система — регламентований нормами права особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян. До компетенції дозвільної системи згідно з відповідним Положенням на сьогодні відносять 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 і реалізації спортивної, мисливської, вогнепальної зброї тощо². Правом давати дозволи на здійснення певних дій користуються різні органи державного управління (Мінекономіки України, Мінохорони здоров'я, Мінтранспорту, Міністерство екології і природних ресурсів України та ін.). На ОВС (міліцію), наприклад, покладено здійснення дозвільної системи на такі предмети, матеріали і об'єкти, безконтрольне володіння та користування якими може завдати шкоди громадському порядку, особистій безпеці громадян, може бути використано із злочинною чи іншою протиправною метою. До таких об'єктів чинним законодавством віднесено вогнепальну зброю (нарізну військових зразків, несучасну стрілецьку, спортивну, навчальну, мисливську нарізну і гладкоствольну) та боєприпаси до неї; пневматичну і холодну зброю; вибухові матеріали; газові пістолети і револьвери та патрони до них, заряджені речовинами сльозоточивої і дратівливої дії; сховища, склади і бази, де їх зберігають; стрілецькі тири і стрільбища; мисливсько-спортивні стенди; а також підприємства та майстерні з виготовлення і ремонту вогнепальної і холодної зброї; піротехнічні майстерні; магазини, в яких здійснюють продаж зброї та боєприпасів до неї; штемпельно-граверні майстерні; печатки і штампи тощо. Укладення трудового договору на виконання робіт, пов'язаних з виготовленням, придбанням, зберіган-

¹ Наказ МВС України від 20 жовт. 2003 р. № 1212 «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС України».

² Про затвердження Положення про дозвільну систему [Текст]: постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовт. 1992 р. // ЗП України. – 1992. – № 10. – Ст. 235.

ням, обліком, охороною, перевезенням, використанням предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система, провадиться за погодженням з органами міліції. Правову основу здійснення ОВС дозвільної системи становлять чисельні нормативні акти різної юридичної сили¹.

Місцева міліція утворюється за рішенням органів місцевого самоврядування на підставі подання місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад, погодженого з МВС України². Завданням місцевої міліції є забезпечення захисту життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян та охорони громадського порядку на відповідній території. До складу місцевої міліції входять підрозділи дорожньо-патрульної служби, патрульно-постової служби, служби дільничних інспекторів міліції, а також приймальники-розподільники для дітей, приймальники-розподільники для осіб, затриманих за бродяжництво, спеціальні приймальники для осіб, підданих адміністративному арешту. У складі місцевої міліції можуть утворюватися й інші підрозділи. Місцеву міліцію очолює керівник, який є заступником начальника відповідного управління (відділу) внутрішніх справ з громадської безпеки. Чисельність місцевої міліції визначається органом місцевого самоврядування виходячи з нормативів, затверджених Міністерством внутрішніх справ України. Місцева міліція утримується за рахунок коштів місцевих бюджетів.

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 транспорті³.

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,

¹ Напр.: Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії [Текст] : постанова Каб. Міністрів України від 7 серп. 1993 р. // ЗП України. 1994. – № 1. – Ст. 17.

² Про утворення місцевої міліції [Текст] : Указ Президента України від 22 січ. 2001 р. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 4. – Ст. 112.

³ Напр.: Наказ МВС України і Державного департаменту авіаційного транспорту України від 11 черв. 1996 р. № 168/397 «Про затвердження Правил супроводження в контрольованих зонах авіапідприємств матеріальних цінностей і пасажирів» та ін.

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 і облік транспортних засобів, видають реєстраційні документи та державні номерні знаки тощо¹.

Міліція охорони. На підставі договорів міліція охорони бере під охорону майно громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, громадських об'єднань, іноземних держав, міжнародних організацій, іноземців, юридичних осіб².

Судова міліція забезпечує безпеку працівників суду; правоохоронних органів; осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві³.

Спеціальна міліція. Її підрозділи можуть створюватися МВС України з дозволу Кабінету Міністрів України. Спеціальна міліція здійснює функції забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення чи катастрофи, а також забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів як на місцевому рівні, так і в загальнодержавному масштабі тощо.

До виконання завдань з охорони громадського порядку, громадської безпеки і боротьби зі злочинністю в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть залучатись інші працівники ОВС і військовослужбовці внутрішніх військ. При цьому на них поширюються права і обов'язки, гарантії правового та соціального захисту та відповідальність працівників міліції. Ці ж самі права, обов'язки, відповідальність та гарантії правового і соціального захисту поширюються і на працівників ОВС, які добровільно виконують такі завдання.

Для ефективного виконання обов'язків, покладених на міліцію України відповідно до чинного законодавства, передбачено застосу-

¹ Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ [Текст] : постанова Каб. Міністрів України від 14 квіт. 1997 р. // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 16. – Ст. 52.

² Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності [Текст] : постанова Каб. Міністрів України від 10 серп. 1993 р. // ЗП України. – 1994. – № 2. – Ст. 31.

³ Напр.: Наказ МВС України від 19 листоп. 2003 р. № 1390 «Про затвердження Положення про спеціальний підрозділ судової міліції “Грифон”» та ін.

вання різноманітних засобів впливу на свідомість і поведінку людей. Міліція має право застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю у випадках і в порядку, передбачених законом. Застосуванню сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї повинно передувати попередження про намір їх використання, якщо дозволяють обставини. Без попередження фізична сила, спеціальні засоби і зброя можуть застосовуватися, якщо виникла безпосередня загроза життю та здоров'ю громадян чи працівників міліції. Забороняється застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю до жінок з явними ознаками вагітності, осіб похилого віку або з вираженими ознаками інвалідності та малолітніх, крім випадків вчинення ними групового нападу, що загрожує життю і здоров'ю людей, працівників міліції, або збройного нападу чи збройного опору.

Працівники міліції мають право застосовувати у випадках, передбачених законом, такі спеціальні засоби: наручники, гумові кийки, засоби зв'язування, сльозоточиві речовини, світлозвукові пристрої відволікаючої дії, пристрої для відкриття приміщень і примусової зупинки транспорту, водомети, бронемашини та інші спеціальні і транспортні засоби, а також використовувати службових собак. Вид спеціального засобу, час початку та інтенсивність його застосування визначаються з урахуванням обстановки, що склалася, характеру правопорушення і особи правопорушника. Працівник міліції має право оголити вогнепальну зброю і привести її у готовність, якщо вважає, що в обстановці, яка склалася, можуть виникнути підстави для її застосування. При затриманні злочинців чи правопорушників або осіб, яких працівник міліції запідозрив у вчиненні злочинів чи правопорушень, а також при перевірці документів у підозрілих осіб працівник міліції може привести у готовність вогнепальну зброю, що є попередженням про можливість її застосування. Спроба особи, яку затримує працівник міліції із вогнепальною зброєю в руках, наблизитися до нього, скоротивши при цьому визначену ним відстань, чи доторкнутися до зброї, дають працівнику міліції право застосувати вогнепальну зброю. Законодавством визначено й інші випадки, в яких працівники міліції мають право застосовувати вогнепальну зброю, а також встановлено умови і межі застосування не тільки вогнепальної зброї, а й заходів фізичного впливу та спеціальних засобів.

§ 4. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону

Громадяни України мають право створювати в установленому законом¹ порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприянні органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин (далі — громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону). Ці громадські формування можуть бути створено на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння міліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань. Координацію діяльності таких громадських формувань здійснюють відповідно місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними ОВС, підрозділами Державної прикордонної служби України. Ці громадські формування не мають права займатися підприємницькою або іншою діяльністю з метою одержання прибутку, їх використання для виконання завдань, не передбачених законом, забороняється.

Такі громадські формування створюються на добровільних засадах за місцем роботи, навчання або проживання громадян. Рішення про їх

¹ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону [Текст] : Закон України від 22 черв. 2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338 (з наст. змінами і допов.).

створення у складі не менше ніж 10 осіб приймається на зборах (конференціях) громадян. Місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та правоохоронні органи надають всіляку допомогу та підтримку у їх створенні. Громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону діє на основі положення (статуту) про нього. Положення (статут) узгоджується з керівництвом відповідного територіального ОВС, підрозділу Державної прикордонної служби України, а також виконавчого органу ради, на території якої діятиме це громадське формування. Для реєстрації такого громадського формування його засновники подають до відповідного виконавчого органу сільської, селищної, міської, районної у місті ради за місцем його діяльності рішення про його створення, підтримане відповідним ОВС чи підрозділом Державної прикордонної служби України, узгоджене з цими органами положення (статут), інформацію про склад керівного органу, а також список членів формування.

Закон визначає основні завдання, права і обов'язки громадських формувань та їх членів, форми та методи їх роботи. Громадські формування проводять свою діяльність шляхом: 1) спільного з працівниками ОВС, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, у місцях компактного проживання громадян, розташування підприємств, установ, організацій, навчальних закладів, а також у місцях можливої появи порушників кордону в межах району, що контролюється Державною прикордонною службою України, прикордонної смуги: участі в забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування; 2) проведення разом з прикордонниками огляду на маршрутах можливого руху порушників державного кордону, місць їх укриття, транспортних засобів, суміжної з державним кордоном місцевості з метою встановлення причин та умов перебування невідомих осіб; 3) участі у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень.

Членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути громадяни України, які досягли 18-річного віку, виявили бажання брати участь у зміцненні правопорядку і охороні державного кордону та здатні за своїми діловими, моральними якостями і станом здоров'я виконувати на добровільних

засадах взяті на себе зобов'язання. Члени цих громадських формувань можуть брати участь у забезпеченні правопорядку та охороні державного кордону за місцем реєстрації цих об'єднань та лише після проходження відповідної правової та спеціальної підготовки. Не можуть бути членами зазначених громадських формувань особи, які порушують громадський порядок, особи, судимість з яких не знята або не погашена у встановленому законом порядку, та раніше засуджені за умисні злочини, хворі на хронічний алкоголізм і наркоманію, визнані в судовому порядку недієздатними чи обмежено дієздатними, та інші особи у випадках, передбачених законами України. Члени громадських формувань під час виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону після обов'язкового пред'явлення посвідчення члена громадського формування мають право: вимагати від громадян додержання правопорядку, припинення адміністративних правопорушень і злочинів, додержання режиму державного кордону: у разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу: спільно з працівниками ОВС та військовослужбовцями затримувати і доставляти до ОВС, підрозділів Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку або громадського пункту охорони порядку осіб, які виявили злісну непокору законним вимогам члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону і не виконують вимог щодо припинення адміністративного правопорушення; складати протоколи про адміністративні правопорушення; входити до клубів, кінотеатрів, стадіонів, інших громадських місць і приміщень за згодою власника чи уповноваженого ним органу для переслідування правопорушника, який переховується, або припинення адміністративних правопорушень чи злочинів; у разі участі спільно з прикордонниками у пошуку порушників кордону за згодою громадян або власника підприємства, установи, організації чи уповноваженого ним органу та в присутності їх представників входити у будь-який час доби до житлових приміщень, на територію і в приміщення підприємств, установ, організацій та оглядати транспортні засоби; у невідкладних випадках згідно із законом використовувати транспортні засоби, що належать підприємствам, установам, організаціям або громадянам (за їх згодою); у разі порушення водіями Правил дорожнього руху, вживати заходів до припинення цього правопорушення, не допускати осіб, які перебувають

у стані сп'яніння, до подальшого керування транспортними засобами тощо. Крім цього, під час спільного з працівниками ОВС, прикордонниками виконання покладених на них завдань з охорони громадського порядку і державного кордону мають право застосувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії у випадках і в порядку, передбачених законом¹.

§ 5. Внутрішні війська

Внутрішні війська МВС України входять до системи МВС України і призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, перелік яких установлюється Кабінетом Міністрів України, охорони установ виконання покарань і лікувально-трудових установ, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю. Правовою основою діяльності внутрішніх військ є Конституція України, Закон України від 26 березня 1992 р. «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», інші закони та нормативно-правові акти, у тому числі військові статuti Збройних Сил України². Внутрішні війська будуються на засадах централізованого керівництва і єдиноначальності, при їх комплектуванні поєднуються принципи добровільності та загального військового обов'язку. Внутрішні війська складаються зі з'єднань, військових частин і підрозділів з охорони важливих державних об'єктів, зокрема атомних електростанцій, і установ виконання покарань, а також супроводження спеціальних вантажів і конвоювання заарештованих та засуджених. Крім цього, до складу внутрішніх військ входять військові частини спеціального призначення та спеціальні моторизовані військові частини міліції; підрозділи зв'язку; військових установ; навчальних закладів та учбових частин. Безпосереднє оперативне управління внутрішніми військами здійснює командуючий цих військ. Особовий склад внутрішніх військ складається із військовослужбовців та осіб, які не атестовані і працюють за трудовим договором. Внутрішні війська надалі до повного переходу до комплектування на контрактній основі комплектуються як за конт-

¹ Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку [Текст] : постанова Ради Міністрів Укр. РСР від 27 лют. 1991 р. // ЗП УРСР. – 1991. – № 3. – Ст. 18.

² Відом. Верхов. Ради Укр. СРСР. – 1992. – № 29. – Ст. 397.

раком, так і в порядку призову. Контракт укладається строком на три роки і може бути подовжений на такий самий строк.

Військовослужбовці внутрішніх військ складають військову присягу, мають єдині для Збройних Сил України військові звання і знаки розрізнення. Формений одяг військовослужбовців внутрішніх військ затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням МВС України. Строк служби у внутрішніх військах за призовом не може перевищувати строків служби у Збройних Силах України. Проходження служби у зазначених військах здійснюється відповідно до Положення про проходження військової служби, що затверджується Кабінетом Міністрів України, і військових статутів. Діяльність будь-яких політичних партій і рухів у внутрішніх військах, як і перебування в них військовослужбовців офіцерського складу та надстрокової служби і працівників цих військ, забороняється. Основними завданнями, які покладено на внутрішні війська є: охорона і оборона важливих державних об'єктів, установ виконання покарань, об'єктів матеріально-технічного та військового забезпечення МВС України; супроводження спеціальних вантажів; здійснення пропускнуго режиму на об'єктах, що охороняються; конвоювання заарештованих і засуджених; охорона підсудних під час судового процесу; переслідування і затримання заарештованих і засуджених осіб, які втекли з-під варти; виконання доручень адміністрації установ виконання покарань щодо забезпечення внутрішнього порядку; участь в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю; участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на об'єктах, що охороняються; охорона дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України.

Військовослужбовцям внутрішніх військ для виконання покладених на них обов'язків надається право: вимагати від громадян і посадових осіб додержання порядку, який гарантує безпеку, і виконання обов'язків військовими нарядами; у разі залучення до виконання завдань з охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю затримувати і доставляти в органи внутрішніх справ громадян, підозрюваних у вчиненні злочинів, і тих, які вчинили адміністративні правопорушення, та інші права, передбачені Законом України «Про міліцію» для працівників міліції при виконанні цих завдань; затримувати і передавати адміністрації об'єкта, що охороняється, осіб, які порушили встановлений пропускнуий режим: вести переслідування, проводити затримання, оформляти первинні документи, передавати органам вну-

трішніх справ або безпеки злочинців і осіб, які вчинили напад на об'єкт, що охороняється, особовий склад варти, військовий наряд або які намагалися перетнути лінію охорони об'єкта чи доставити на нього заборонені речі: проводити оточення (блокування) районів місцевості, окремих будівель і об'єктів під час розшуку та затримання осіб, які втекли з-під варти; провадити огляд вантажів, а за наявності відомостей про вчинення правопорушення — і огляд осіб на контрольно-пропускних пунктах об'єктів, що охороняються, особистий огляд і опитування затриманих, перевірку документів у громадян під час оточення (блокування); заходити на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян, приміщення підприємств, установ і організацій та провадити їх огляд під час безпосереднього переслідування та затримання злочинців, осіб, які втекли з-під варти або вчинили напад на об'єкт, що охороняється, особовий склад варти, військовий наряд, з наступним повідомленням про це прокурора протягом доби; використовувати і застосовувати зброю та спеціальні засоби на підставах і в порядку, передбачених Законом України «Про міліцію», військовими статутами Збройних Сил України та іншими актами законодавства України; використовувати згідно із законом транспортні засоби, що належать підприємствам, установам і організаціям, громадянам, під час безпосереднього переслідування та затримання злочинців, осіб, які втекли з-під варти або вчинили напад на об'єкт, що охороняється, особовий склад варти, військовий наряд.

§ 6. Служба в органах внутрішніх справ

Служба в органах внутрішніх справ має певні особливості, зумовлені характером здійснюваних ними завдань та функцій. Правову основу служби в органах внутрішніх справ складають Конституція України, закони та інші нормативно-правові акти, у тому числі нормативні акти МВС України, акти органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їх повноважень.

Проходження служби в органах внутрішніх справ включає прийом на службу, переміщення по службі, присвоєння спеціальних звань, умови служби, припинення служби та ін. Основним нормативним актом, що регулює питання проходження служби в органах внутрішніх справ України, є Положення про проходження служби рядовим і на-

чальницьким складом органів внутрішніх справ, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 р. Положення визначає порядок проходження служби особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, їх права і обов'язки.

До рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України належать особи, які перебувають у кадрах МВС України і яким присвоєно спеціальні звання, встановлені законодавством.

Спеціальні звання: а) рядовий склад: рядовий міліції, рядовий внутрішньої служби; б) молодший начальницький склад: молодший сержант міліції, сержант міліції, старший сержант міліції, старшина міліції, молодший сержант внутрішньої служби, сержант внутрішньої служби, старший сержант внутрішньої служби, старшина внутрішньої служби, прапорщик внутрішньої служби, старший прапорщик внутрішньої служби; в) середній начальницький склад: молодший лейтенант міліції, лейтенант міліції, старший лейтенант міліції, капітан міліції, молодший лейтенант внутрішньої служби, лейтенант внутрішньої служби, старший лейтенант внутрішньої служби, капітан внутрішньої служби; г) старший начальницький склад: майор міліції, підполковник міліції, полковник міліції, майор внутрішньої служби, підполковник внутрішньої служби, полковник внутрішньої служби; д) вищий начальницький склад: генерал-майор міліції, генерал-лейтенант міліції, генерал-майор внутрішньої служби, генерал-лейтенант внутрішньої служби, генерал-полковник внутрішньої служби.

На службу в органи внутрішніх справ приймаються на добровільних засадах особи, які досягли 18-річного віку, здатні за особистими якостями, освітою і станом здоров'я виконувати покладені на них обов'язки. Призовники не підлягають прийому на службу в органи внутрішніх справ, за винятком випадків, передбачених законодавством. Зарахування осіб середнього і старшого начальницького складу до кадрів МВС України здійснюється наказами Міністра внутрішніх справ України, рядового і молодшого начальницького складу — наказами начальників, яким надано право прийому їх на службу.

Спеціальним законодавством та відомчими нормативними актами (Законом України «Про міліцію», Положенням про проходження служби) встановлено певні обмеження в прийомі на службу в органи внутрішніх справ. Громадяни України не можуть бути прийняті до органів внутрішніх справ, якщо вони: 1) мали або мають судимість або відносно них були припинені кримінальні справи за нереабілітованими

підставами за навмисні злочини; 2) визнані недієздатними або обмежено дієздатними за рішенням суду; 3) не відповідають вимогам, визначеним у Положенні про проходження служби. Крім того, особам рядового і начальницького складу, які є між собою близькими родичами або свояками (батьки, подружжя, брати, сестри, діти, а також брати, сестри, батьки і діти подружжя), не дозволяється проходити службу в одному й тому самому органі внутрішніх справ, якщо їх служба пов'язана з безпосередньою підлеглистю або підконтрольністю одного з них іншому.

Кожен працівник органів внутрішніх справ складає присягу на вірність народу України, текст якої затверджується Кабінетом Міністрів України.

Особам, прийнятим на службу в органи внутрішніх справ, з урахуванням їх особистих якостей, спеціальної або військової освіти, підготовки, службового досвіду та інших умов, передбачених Положенням про проходження служби, присвоюються спеціальні звання рядового і начальницького складу. Чергові спеціальні звання особам начальницького складу присвоюються в послідовному порядку при відповідності чергового звання спеціальному званню, передбаченому за займаною штатною посадою, після закінчення встановленого строку вислуги в попередньому званні та при позитивній атестації.

Працівники органів внутрішніх справ мають формений одяг, мають право на зберігання, носіння та використання вогнепальної зброї та спеціальних засобів у передбачених законодавством випадках. Для виконання службових обов'язків вони наділені спеціальними державно-владними повноваженнями, володіють правом застосовувати заходи адміністративного та іншого державного примусу аж до застосування зброї.

Працівники органів внутрішніх справ користуються всіма соціально-економічними, політичними та особистими правами і свободами, виконують усі обов'язки громадян, передбачені Конституцією України та іншими законодавчими актами, а їх права, обов'язки і відповідальність, що впливають з умов служби, визначаються законодавством, присягою, статутами органів внутрішніх справ, Положенням про проходження служби. Вони зобов'язані проходити службу там, де це викликано інтересами служби і обумовлено наказами прямих начальників.

Для осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ передбачено певні обмеження пов'язані зі службою: вони не можуть займатися іншою оплачуваною роботою на умовах сумісництва, за винятком

наукової, педагогічної, творчої та медичної практики; їм забороняється бути членами будь-яких політичних партій, рухів та інших організацій, які мають політичну спрямованість; вони не можуть займатися підприємницькою діяльністю особисто або через посередників, сприяти фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, використовувати своє службове становище з метою одержання за це винагороди у грошовому чи іншому вигляді, послуг, пільг тощо; їм забороняється використовувати своє службове становище в інших корисних цілях; вони не можуть брати участь у страйках і несанкціонованих демонстраціях та мітингах; їм забороняється використовувати у неслужбових цілях засоби матеріально-технічного, фінансового та інформаційного забезпечення, інше службове майно та інформацію без безпосередньої згоди відповідних керівників та матеріально відповідальних осіб; вони не можуть вчиняти дії, які можуть заподіяти шкоду інтересам служби або негативно вплинути на репутацію органів внутрішніх справ, дискредитувати орган, у якому вони проходять службу.

Працівники органів внутрішніх справ перебувають під захистом держави. Держава гарантує захист їх життя, здоров'я, честі, гідності, житла, майна, членів їх сімей та близьких родичів від злочинних посягань та інших протиправних дій. Образа працівників, опір, погроза, насильство та інші дії, які перешкоджають виконанню покладених на них завдань, тягнуть за собою встановлену законом відповідальність.

Під час проходження служби працівникам органів внутрішніх справ встановлюється 41-годинний робочий тиждень. У необхідних випадках працівники несуть службу понад встановлену тривалість робочого часу, а також у вихідні та святкові дні. Оплата праці в надурочний і нічний час, у вихідні та святкові дні провадиться відповідно до вимог законодавства. Працівники органів внутрішніх справ підлягають обов'язковому державному страхуванню. Час перебування на службі в органах внутрішніх справ зараховується до загального і безперервного трудового стажу, а також до стажу за спеціальністю згідно із законодавством. Для охорони своїх професійних, службово-трудова, соціально-економічних прав та інтересів працівники органів внутрішніх справ можуть об'єднуватися в громадські організації, діяльність яких здійснюється згідно із законодавством.

Особи рядового і начальницького складу несуть дисциплінарну, адміністративну, матеріальну та кримінальну відповідальність згідно із законодавством.

Просування по службі осіб рядового і начальницького складу провадиться, як правило, на конкурсній основі з урахуванням їх ділових і особистих якостей, результатів роботи і виявленої здатності виконання обов'язків на вищій посаді, а також висновків атестації.

Ділова оцінка особового складу здійснюється в органах внутрішніх справ за допомогою атестації. Атестація спрямована на вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ, підвищення ефективності їх роботи, поліпшення добору, розстановки і виховання кадрів, стимулювання підвищення кваліфікації, ініціативності, творчої активності та відповідальності працівників. При цьому всебічно оцінюються їх ділові, професійні, моральні та особисті якості, рівень культури і здатність працювати з людьми, робляться висновки про відповідність займаній посаді і даються рекомендації щодо подальшої служби. Атестація осіб середнього, старшого і вищого начальницького складу проводиться на кожній із займаних посад через чотири роки, а також при призначенні на вищу посаду, переміщенні на нижчу посаду і звільненні з органів внутрішніх справ, якщо переміщення по службі або звільнення провадиться по закінченні року з дня останньої атестації, а у виняткових випадках незалежно від цього строку.

Для працівників органів внутрішніх справ передбачено граничний вік перебування на службі, пов'язаний із відповідним спеціальним званням. Для рядового і молодшого начальницького складу, а також для начальницького складу від молодшого лейтенанта до підполковника граничний вік встановлено у 45 років, полковників — 50 років, генерал-майора та генерал-лейтенанта — 55 років, генерал-полковника внутрішньої служби — 60 років. Разом з тим у Положенні передбачено випадки, за яких працівники можуть служити вище встановленого строку.

Звільнення осіб рядового і начальницького складу зі служби провадиться: а) у запас Збройних Сил України (з постановкою на військовий облік), якщо звільнені особи не досягли граничного віку, встановленого для перебування в запасі осіб, які мають військові звання і за станом здоров'я придатні до військової служби; б) у відставку, якщо звільнені особи досягли граничного віку для перебування в запасі осіб, які мають відповідні військові звання або визнані військово-лікарськими комісіями непридатними за станом здоров'я до військової служби (із зняттям з військового обліку). Особи рядового і начальницького складу, засуджені за вчинення злочину (в тому числі без позбавлення спеціального звання), підлягають звільненню зі служби в органах внутрішніх справ після набрання законної сили вироку суду.

§ 7. Службова дисципліна в органах внутрішніх справ

Сутність службової дисципліни, обов'язки працівників органів внутрішніх справ стосовно її додержання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, порядок і права начальників щодо їх застосування, а також порядок оскарження дисциплінарних стягнень визначено Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ, затвердженим Законом України від 22 лютого 2006 р.

Службова дисципліна — додержання особами рядового і начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та Присяги працівника органів внутрішніх справ України. *Дисциплінарний проступок* — невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни.

Згідно з Дисциплінарним статутом персональну відповідальність за стан службової дисципліни несе начальник. Він зобов'язаний бути прикладом у дотриманні законності, службової дисципліни, бездоганному виконанні вимог Присяги працівника органів внутрішніх справ, статутів, наказів, норм моралі, професійної та службової етики, розвивати і підтримувати в підлеглих свідоме ставлення до виконання службових обов'язків, честь і гідність, заохочувати ініціативу, самостійність, старанність у службі, уміло застосовувати заходи дисциплінарного впливу.

Заохочення працівників органів внутрішніх справ. За мужність, відвагу, героїзм, розумну ініціативу, старанність, сумлінне та бездоганне виконання службових обов'язків до працівників органів внутрішніх справ можуть бути застосовані різні види заохочень, а саме: дострокове зняття дисциплінарного стягнення; оголошення подяки; нагородження грошовою винагородою; нагородження цінним подарунком; нагородження Почесною грамотою МВС України; занесення на «Дошку пошани»; нагородження відзнаками МВС України; дострокове присвоєння чергового спеціального звання; присвоєння спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою; нагородження відзнакою МВС «Вогнепальна зброя».

Відзнакою МВС України «Вогнепальна зброя» має право нагороджувати Міністр внутрішніх справ України за сумлінну службу, особливі заслуги в боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку осіб начальницького складу. За мужність, відвагу, героїзм, особливі заслуги перед державою в боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку працівники органів внутрішніх справ можуть бути подані до присвоєння почесних звань та нагородження державними нагородами і відзнаками Президента України.

Особа рядового або начальницького складу, яка має дисциплінарне стягнення, може заохочуватися лише після дострокового зняття цього стягнення, але не раніше ніж через три місяці з дня видання наказу. За мужність, відвагу, героїзм, особливі заслуги в боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку, тривалу бездоганну службу працівники можуть подаватися до нагородження державними нагородами та відзнаками Президента України незалежно від наявності дисциплінарного стягнення.

Дисциплінарні стягнення. За порушення службової дисципліни на осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ можуть накладатися такі види дисциплінарних стягнень: 1) усне зауваження; 2) зауваження; 3) догана; 4) сувора догана; 5) попередження про неповну посадову відповідність; 6) звільнення з посади; 7) пониження в спеціальному званні на один ступінь; 8) звільнення з органів внутрішніх справ.

Правом накладання дисциплінарних стягнень користуються тільки прями начальники. Начальник, який не наділений правом накладання дисциплінарних стягнень, має право порушити перед старшим прямим начальником клопотання про притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності.

З метою з'ясування всіх обставин дисциплінарного проступку начальник призначає службове розслідування, яке має бути завершено протягом одного місяця з дня його призначення. У разі необхідності цей строк може бути подовжено начальником, який призначив службове розслідування, або старшим прямим начальником, але не більш як на один місяць. Порядок проведення службового розслідування встановлюється міністром внутрішніх справ України. Перед накладенням дисциплінарного стягнення начальник або особа, яка проводить службове розслідування, повинні зажадати від порушника надання письмового пояснення. Небажання порушника надавати пояснення не перешкоджає накладенню дисциплінарного стягнення.

Про накладення дисциплінарного стягнення видається наказ, зміст якого оголошується особовому складу. Зміст наказу доводиться до відома працівника, якого притягнуто до дисциплінарної відповідальності, під підпис.

За кожне порушення службової дисципліни накладається лише одне дисциплінарне стягнення. У разі порушення службової дисципліни декількома особами дисциплінарне стягнення накладається на кожного окремо. При визначенні виду дисциплінарного стягнення мають враховуватися тяжкість проступку, обставини, за яких його скоєно, заподіяна шкода, попередня поведінка особи та визнання нею своєї вини, її ставлення до виконання службових обов'язків, рівень кваліфікації тощо.

У разі вчинення незначного порушення службової дисципліни начальник може обмежитись усним попередженням щодо необхідності суворого додержання службової дисципліни. У разі притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників, які мають дисциплінарне стягнення і знову допустили порушення службової дисципліни, дисциплінарне стягнення, що накладається, має бути більш суворим, ніж попереднє. У разі повторного вчинення незначного проступку з урахуванням його нетяжкості, сумлінного ставлення працівника до виконання службових обов'язків, нетривалого перебування на посаді (до шести місяців) та з інших поважних причин начальник може обмежитись раніше накладеним на таку особу дисциплінарним стягненням.

Дисциплінарні стягнення у виді пониження в спеціальному званні на один ступінь на осіб, які мають перші спеціальні звання, і звільнення з посади на осіб, які обіймають посади найнижчого рівня, не накладаються. Звільнення працівників з органів внутрішніх справ як вид стягнення є крайнім заходом дисциплінарного впливу.

Дисциплінарне стягнення накладається у строк до одного місяця з дня, коли про проступок стало відомо начальнику. У разі проведення за фактом учинення проступку службового розслідування, провадження в кримінальній справі або справі про адміністративне правопорушення дисциплінарне стягнення може бути накладено не пізніше одного місяця з дня закінчення службового розслідування, провадження в кримінальній справі чи справі про адміністративне правопорушення, не враховуючи періоду тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці.

Дисциплінарне стягнення не може бути накладено, якщо з дня вчинення проступку минуло більше півроку. У цей період не включається

строк проведення службового розслідування або провадження в кримінальній справі чи справі про адміністративне правопорушення.

Дисциплінарне стягнення виконується негайно, але не пізніше місяця з дня його накладення, не враховуючи періоду перебування працівника у відпустці, відрядженні або його тимчасової непрацездатності. Особа рядового або начальницького складу вважається такою, яка не має дисциплінарного стягнення, якщо її заохочено шляхом дострокового зняття дисциплінарного стягнення, нагороджено державною нагородою чи відзнакою Президента України або минув рік з дня накладення дисциплінарного стягнення. Працівник, на якого накладено дисциплінарне стягнення, не може бути призначений на вищу посаду доти, поки це стягнення не буде знято.

Працівник органів внутрішніх справ має право усно чи письмово послідовно звернутися зі скаргою щодо накладення на нього дисциплінарного стягнення до старшого прямого начальника — аж до міністра внутрішніх справ України або до суду. Якщо вирішення питань, порушених у скарзі, не належить до повноважень начальника, який її отримав, скарга не пізніше ніж протягом п'яти днів надсилається за належністю, про що повідомляється заявникові. Дисциплінарне стягнення може бути оскаржено протягом трьох місяців з дня ознайомлення з наказом особи, на яку воно накладено.

Запитання до самоконтролю

1. Визначте поняття сфери внутрішніх справ як об'єкта управління.
2. Основні види управління в органах внутрішніх справ.
3. Організаційна структура Міністерства внутрішніх справ України.
4. Міліція та основні види її діяльності.
5. Кримінальна міліція та її організаційна структура.
6. Міліція громадської безпеки та її організаційна структура.
7. Міліція охорони, місцева, судова, спеціальна і транспортна міліція, державна автомобільна інспекція.
8. Основні завдання та права громадських формувань в охороні громадського порядку.
9. Внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України, їх призначення, основні завдання і права.
10. Прийняття на службу в органи внутрішніх справ.

11. Які обмеження, пов'язані зі службою, передбачено для осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ?
12. Правові засади проходження служби в органах внутрішніх справ.
13. Що розуміється під службовою дисципліною в органах внутрішніх справ?
14. Які види заохочень можуть бути застосовані до працівників органів внутрішніх справ?
15. Які види дисциплінарних стягнень можуть накладатися на працівників органів внутрішніх справ?

Глава 40

Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки у 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, не забезпечені від ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, які можуть зумовити людські втрати і заподіяти значну матеріальну шкоду.

Надзвичайною ситуацією (НС) у законодавстві України вважається порушення нормальних умов життя і 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 втрат.

Відповідно до причин походження подій, що можуть зумовити виникнення НС на території України, розрізняють надзвичайні ситуації:

природного характеру — небезпечні геологічні, метеорологічні, гідрологічні, морські та прісноводні явища, деградація ґрунтів чи надр, природні пожежі, зміна стану повітряного басейну, інфекційна захворюваність людей, сільськогосподарських тварин, масове ураження сільськогосподарських рослин хворобами чи шкідниками, зміна стану водних ресурсів і біосфери тощо;

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;

соціально-політичного характеру — пов'язані з протиправними діями терористичного і антиконституційного спрямування: вчинення або реальна загроза вчинення терористичного акту (збройний напад, захоплення і утримання важливих об'єктів, ядерних установок і матеріалів, систем зв'язку і 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 чинники ураження населення внаслідок зруйнування атомних і гідроелектростанцій, складів і сховищ радіоактивних та токсичних речовин та відходів, нафтопродуктів, вибухівки, транспортних та інженерних комунікацій тощо.

Залежно від територіального поширення обсягів заподіяних або очікуваних економічних збитків кількість людей, які загинули, за кваліфікаційними ознаками визначають чотири рівні НС: загальнодержавний, регіональний, місцевий та об'єктовий.

Правове регулювання забезпечення безпеки в НС має комплексний характер і поєднує норми різних галузей права (конституційного, адміністративного, кримінального, господарчого, фінансового тощо). Але відносини, які виникають під час здійснення виконавчо-розпорядчої та іншої діяльності щодо забезпечення безпеки за НС, здебільшого регулюються адміністративно-правовими нормами.

Правову основу забезпечення безпеки за НС становлять 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», «Про пожежну безпеку» та ін.

§ 2. Державна система запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій

Для забезпечення безпеки населення, довкілля, об'єктів та споруд і уникнення або зменшення можливих економічних, соціальних та інших витрат суспільства від аварій, катастроф та інших НС техногенного і природного походження в Україні створено єдину державну

систему запобігання і реагування на аварії, катастрофи та інші надзвичайні ситуації.

Згідно з Концепцією створення єдиної державної системи запобігання і реагування на аварії, катастрофи та інші надзвичайні ситуації, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 1995 р., основними завданнями єдиної системи запобігання є: розроблення перспективної політики в справі запобігання і реагування на НС та прийняття відповідних рішень, планування і керування процесами досягнення визначених показників техногенно-екологічної безпеки, прогнозування та виявлення потенційних джерел виникнення НС; 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 НС; здійснення заходів щодо запобігання таким ситуаціям або пом'якшення їх наслідків; створення підтримки і забезпечення необхідного рівня готовності системи реагування на НС тощо.

Єдина система запобігання забезпечує виконання відповідних завдань на державному, регіональному, місцевому та 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 і реагування на НС техногенного та природного характеру — це центральні і місцеві органи виконавчої влади, виконавчі органи рад, державні підприємства, установи і організації з відповідними силами та засобами, які організують проведення роботи із запобігання НС техногенного та природного походження і 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 НС і захистом населення і території від їх наслідків. Сили та засоби функціональних підсистем регіонального, місцевого і об'єктного рівнів підпорядковуються в межах, визначених законодавством, органам управління відповідних територіальних підсистем єдиної державної системи.

¹ Офіц. вісн. України. — 1998. — № 31. — Ст. 1175.

Організаційну структуру і 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 (МНС України).

Територіальні підсистеми єдиної державної системи створюють у АРК, областях, містах Києві та Севастополі для запобігання і реагування на НС у межах відповідних регіонів. Структуру та порядок їх діяльності і підпорядкованих їм сил і засобів визначено в положеннях про них, які затверджують Голова Ради міністрів АРК, голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Кожен рівень єдиної державної системи має координуючі та постійні органи управління щодо розв'язання завдань у сфері запобігання НС, захисту населення і територій 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 НС 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 чи на загрозу НС або на загрозу їх виникнення.

Постійними органами управління з питань техногенно-екологічної безпеки, цивільної оборони та з НС 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, Рада 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 осначені необхідними засобами зв'язку, оповіщення, збирання, аналізу та передання 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 і організацій.

До складу сил і засобів єдиної державної системи можуть також залучатися добровільні рятувальні формування.

Військові і спеціальні цивільні аварійні (пошуково-рятувальні) формування, з яких складаються зазначені сили і засоби, укомплектовують із урахуванням необхідності проведення роботи в автономному режимі протягом не менше трьох діб і перебувають у стані постійної готовності. Сили постійної готовності згідно із законодавством можуть залучатися для термінового реагування в разі виникнення НС з повідомленням про відповідних центральних і місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад, керівників державних підприємств, установ і організацій.

Спеціально підготовлені сили і засоби Міноборони у виключних випадках залучають для ліквідації НС у порядку, визначеному Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану». Сили і 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 і сфера його управління

Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільної оборони, рятувальної справи, створення і функціонування систем страхового фонду, документації поводження з радіоактивними відходами, захисту населення і території від НС, запобіганням 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 у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та 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 вирішує питання, що впливають із загальновизначених норм міжнародного права і укладених Україною міжнародних договорів.

Основними завданнями МНС України є: розроблення і реалізація заходів щодо захисту населення від наслідків НС та Чорнобильської катастрофи; керівництво діяльністю органів управління штабів, військ цивільної оборони і підпорядкованих спеціальних 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 території від НС та ліквідації їх наслідків; визначення основних напрямків роботи у сфері захисту населення і територій від НС, соціального захисту населення, реабілітації забруднених унаслідок Чорнобильської катастрофи територій; державний нагляд і контроль за станом цивільної оборони і техногенної безпеки, готовністю дій у НС та проведення заходів щодо запобігання їм; організація і координація здійснення всіх заходів на території зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення, вирішення питання їх фінансування, охорони громадського порядку і здоров'я персоналу,

який працює на цій території, захисту наукових і економічних інтересів України тощо.

МНС України очолює міністр, якого призначає на посаду і звільняє з посади в установленому порядку Верховна Рада України.

З метою вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків НС техногенного та природного характеру згідно з Указом Президента України від 27 січня 2003 р. «Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій наслідків надзвичайних ситуацій»¹ до складу МНС України передано державний департамент пожежної безпеки та підпорядковані йому органи управління, заклади, установи та підрозділи.

Органами управління відповідних територіальних підсистем єдиної державної системи з питань запобігання і реагування на НС техногенного та природного характеру, які утворено з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільної оборони, захисту населення і 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 держадміністрації, які затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2000 р.²

Запитання до самоконтролю

1. Які розрізняють надзвичайні ситуації?
2. Назвіть координуючі органи єдиної державної системи запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них.
3. Назвіть основні завдання Міністерства надзвичайної ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

¹ Офіц. вісн. України. – 2003. – № 5. – Ст. 174.

² Там само. – 2000. – № 36. – Ст. 154.

Глава 41

Управління закордонними справами

§ 1. Організаційно-правові засади управління закордонними справами

Державне управління закордонними справами — це діяльність органів держави, спрямована на здійснення зовнішньої політики України.

Правове регулювання зовнішньої політики України закріплено в Конституції України, чинних нормативно-правових актах нашої держави та міжнародних договорах. Стаття 18 Конституції України безпосередньо регулює конституційні засади зовнішньої політики України. В ній закріплено, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

Метою зовнішньої політики України є забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співробітництва за загальновизначеними принципами і нормами міжнародного права. Основні принципи міжнародного права, закріплені у Статуті ООН, вважаються загальновизнаними. Законодавство України має відповідати загальновизнаним нормам міжнародного права. Згідно із Статутом ООН (1945 р.) Україна взяла на себе відповідні зобов'язання, що вона є миролюбивою державою, які відображено в Декларації про державний суверенітет України. У ст. X Декларації закріплено, що «Українська РСР виступає рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах». Крім цього, в Декларації передбачено, що «загальновизнані норми міжнародного права є частиною права України». Із змісту відповідних норм Конституції України випливає заборона для

державних органів укладати міжнародні договори, що суперечать загально визнаним нормам міжнародного права.

Засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності визначаються виключно законами України (п. 9 ст. 92 Конституції України). Крім цього, зовнішня політика України здійснюється згідно з актами національного законодавства: Основними напрямками зовнішньої політики України¹, законами України від 20 вересня 2001 р. «Про дипломатичну службу України»², від 21 січня 1994 р. «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»³, від 4 лютого 1994 р. «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»⁴, від 21 червня 2001 р. «Про біженців»⁵, «Про державну таємницю»⁶ в редакції Закону від 21 вересня 1999 р., Правилами оформлення і видання паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення від 31 березня 1995 р. (у редакції 24 березня 2004 р.)⁷, Правилами в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію від 29 грудня 1995 р.⁸, Положенням про посвідчення особи на повернення в Україну 25 серпня 2004 р.⁹, Положення про дипломатичне представництво України за кордоном від 22 жовтня 1992 р.¹⁰, Консульським статутом України від 2 квітня 1994 р.¹¹ та ін.

Зовнішньополітична діяльність України є офіційною діяльністю, яку здійснюють уповноважені органи України і яка спрямована на виконання зовнішньої функції держави. У сфері офіційних міжнародних відносин України всі уповноважені органи здійснюють свою діяльність від імені держави в цілому. Повноваженнями у цій сфері згідно з Конституцією України наділені Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ України та інші міністерства (наприклад, Міністерство економіки України),

¹ Системат. збір. чин. законодавства України. – 2003. – № 2. – Ст. 243.

² Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 5. – Ст. 29.

³ Там само. – 1994. – № 18. – Ст. 101.

⁴ Там само. – № 23. – Ст. 161.

⁵ Там само. – 2001. – № 47. – Ст. 250.

⁶ Там само. – 1999. – № 49. – Ст. 428.

⁷ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 12. – Ч. 1. – Ст. 752.

⁸ ЗП України. – 1996. – № 4. – Ст. 148.

⁹ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 34. – Ст. 2247.

¹⁰ Збірник законодавства України [Текст]. – К., 2000. – Т. 5. – С. 5 (РП) 2.

¹¹ Укази Президента України [Текст]. – К., 1997. – Т. 1. – С. 844.

а також зарубіжні органи (дипломатичні представництва, консульські установи, торговельні представництва).

У сфері зовнішніх зносин представницькі функції виконує Президент України. Згідно зі ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені, представляє державу у сфері міжнародних відносин, відвідує з офіційними і неофіційними візитами зарубіжні країни, бере участь у роботі міжнародних форумів тощо, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори і укладає міжнародні договори України. Президент України і Кабінет Міністрів України вживають заходів щодо забезпечення виконання міжнародних договорів України, приймають рішення про визнання іноземних держав. Крім цього, за п. 5 ст. 106 Конституції України Президент України призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, затверджує положення про них, приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав. Надзвичайний і Повноважний Посол України, Постійний представник України при міжнародній організації призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України за поданням МЗС України. Президент приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства, що передбачено Законом України від 18 січня 2001 р. «Про громадянство»¹.

До повноважень Верховної Ради України у сфері зовнішніх відносин належать: визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від імені держав, банків і міжнародних організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; схвалення рішень про надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи допуск підрозділів збройних сил інших

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

держав на території України та надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України і денонсація міжнародних договорів України.

Відповідно до ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України відіграє важливу роль у здійсненні зовнішньої політики. Він забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України у сфері державного управління закордонними справами.

§ 2. Міністерство закордонних справ України та його органи за кордоном

Центральним органом виконавчої влади у сфері закордонних справ є *Міністерство закордонних справ України* (МЗС України). Воно є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України та координації заходів у цій сфері. У своїй діяльності МЗС України керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами України, а також Положенням про Міністерство закордонних справ України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р.¹

Основними завданнями МЗС України є: участь у забезпеченні захисту національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства; забезпечення проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, наукових та інших зв'язків з іноземними державами, міжнародними організаціями; забезпечення дипломатичними засобами захисту суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її політичних, торгово-економічних та інших інтересів; координація заходів, здійснюваних органами виконавчої влади, щодо проведення єдиного зовнішньополітичного курсу України, зокрема реалізації стратегічних цілей і пріоритетних напрямів державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції; здійснення

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 28. – Ст. 2022.

загального нагляду за виконанням міжнародних договорів України, в тому числі іншими сторонами, забезпеченням реалізації прав, що випливають з таких договорів для України; внесення в установленому порядку пропозицій щодо основних напрямів діяльності у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції; забезпечення прозорості процесу реалізації стратегії європейської та євроатлантичної інтеграції; сприяння входженню України до світового інформаційного простору; сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, піднесенню її міжнародного авторитету, формуванню позитивного іміджу держави як надійного і передбачуваного партнера; реалізація державної політики інтеграції України до ЄС з питань зовнішньої політики та безпеки; створення зовнішніх умов для зміцнення незалежності, державного суверенітету, економічної самостійності та збереження територіальної цілісності України; забезпечення у межах своїх повноважень послідовності та узгодженості зовнішньополітичного курсу України; захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; забезпечення розвитку зв'язків із закордонними українцями та їх громадськими організаціями, координація заходів, здійснюваних органами виконавчої влади у цій сфері.

Відповідно до завдань, покладених на МЗС України, воно здійснює такі функції: бере участь у провадженні зовнішньополітичної діяльності держави; розробляє пропозиції щодо визначення засад зовнішніх зносин; розробляє і подає Президенту України та Кабінету Міністрів України пропозиції щодо ініціатив міжнародного характеру здійснення заходів, спрямованих на підвищення ефективності співпраці України з іноземними державами і міжнародними організаціями; проектів нормативно-правових актів з питань зовнішньої політики і дипломатичної служби; реалізації державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції з питань зовнішньої політики та безпеки; проводить і координує заходи, здійснювані органами виконавчої влади у цій сфері, тощо.

МЗС України забезпечує підтримання дипломатичних зносин з іноземними державами, представництво України у міжнародних організаціях, органах та спеціальних місіях; сприяє діяльності іноземних дипломатичних представництв та консульських установ, представництв міжнародних організацій в Україні, а також здійснює контроль за забезпеченням дипломатичних і консульських привілеїв та імунітетів; здійснює функції дипломатичного протоколу у сфері забезпечення

зовнішніх зносин з іноземними державами та міжнародними організаціями.

Під час виконання покладених на нього функцій МЗС України координує заходи, здійснювані органами виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин; сприяє міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади у здійсненні ними міжнародних зв'язків, надає їм відповідну методичну, консультаційну та інформаційну допомогу; погоджує у встановленому порядку директиви, вказівки і технічні завдання міністерствам, іншим органам виконавчої влади, а також делегаціям, уповноваженим брати участь у роботі сесій органів міжнародних організацій, конференцій, у переговорах, консультаціях, засіданнях міжурядових комісій та інших органів; вносить у встановленому порядку пропозиції щодо організації діяльності дипломатичної служби України, забезпечує реалізацію єдиної кадрової політики, підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів дипломатичної служби.

Важливі функції пов'язані з керівництвом закордонними дипломатичними установами України. Для цього воно вносить на розгляд Президента України пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації закордонних дипломатичних установ України. Крім того, МЗС України вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації представництв МЗС на території України; розробляє кошториси закордонних дипломатичних установ України та здійснює контроль за використанням ними бюджетних коштів; здійснює відповідно до законодавства заходи щодо поточного фінансування закордонних дипломатичних установ України, забезпечення їх приміщеннями тощо; фінансує витрати, пов'язані з утриманням працівників закордонних дипломатичних установ України; здійснює інформаційне забезпечення Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України із зовнішньополітичних питань тощо.

МЗС здійснює свої повноваження безпосередньо і через закордонні дипломатичні установи України, представництва МЗС на території України, організації та установи, що належать до сфери його управління. МЗС у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, а також з відповідними ор-

ганами інших держав. МЗС у межах своїх повноважень та відповідно до законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання, в разі потреби МЗС видає спільні акти з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади. Згідно з Конституцією України МЗС України розробляє і вносить Президенту України пропозиції щодо визнання іноземних держав та встановлення дипломатичних зносин з іноземними державами. МЗС очолює Міністр, який за поданням Президента України призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України. Міністр має перших заступників та заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади в установленому законодавством порядку за пропозицією Міністра, що подається Прем'єр-міністру України. Міністр розподіляє обов'язки між своїми першими заступниками та заступниками, вносить Президенту України подання щодо кандидатур про призначення на посади Надзвичайного і Повноважного Посла України, Постійного представника при міжнародній організації після консультацій у Комітеті Верховної Ради України в закордонних справах щодо кандидатур на ці посади.

Дипломатичне представництво України є постійно діючою установою України за кордоном, що покликана підтримувати офіційні міждержавні відносини, здійснювати представництво України, захищати інтереси України, права та інтереси її громадян і юридичних осіб.

Керівництво дипломатичним представництвом здійснює МЗС України, діяльність якого базується на положеннях Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 р., двосторонніх та інших багатосторонніх міжнародних договорів України, законодавства України та держави перебування, а також Положенні про дипломатичне представництво України за кордоном, затверджене розпорядженням Президента України від 22 жовтня 1992 р.

Правовий статус дипломатичного представництва врегульовано наведеним Положенням. До його функцій належать: представництво України в державі перебування та підтримання з цією державою офіційних відносин; захист інтересів України, прав і інтересів її громадян та юридичних осіб у державі перебування; ведення переговорів з урядом держави перебування; з'ясування всіма законними засобами становища і подій у державі перебування та інформуванням про них відповідних органів України, поширення у державі перебування інфор-

мації про становище в Україні і події міжнародного життя; заохочення дружніх відносин між Україною і державою перебування та розвиток співробітництва в галузі економіки, культури і науки. Дипломатичні представництва України за дорученням Міністра закордонних справ України можуть виконувати і консульські функції, для чого в їх складі утворюються консульські відділи на чолі з генеральними консулами, консулами.

Главою дипломатичного представництва України є *посол або посланник, або повірений у справах*. Він є головним представником України в державі перебування, здійснює загальне керівництво та координацію діяльності всіх установ України, спеціалістів, делегацій, посадових та інших осіб, які перебувають у цій державі.

Посол або посланник призначається Указом Президента України за поданням Міністра закордонних справ України в разі одержання згоди (агреману) на це призначення іноземної держави, до якої він призначається. Повірений у справах України, а також інші члени дипломатичного персоналу призначаються наказом Міністра закордонних справ України.

Посол або посланник України приступає до виконання своїх службових обов'язків у державі перебування після вручення вірчої грамоти главі держави, до якої він призначений, або після повідомлення про своє прибуття і вручення завірених копій вірчої грамоти Міністру закордонних справ цієї держави залежно від практики, яка існує в державі перебування.

Повірений у справах України приступає до виконання своїх службових обов'язків з моменту вручення листа Міністра закордонних справ України Міністру закордонних справ держави, до якої він призначений.

Місія глави дипломатичного представництва України припиняється у таких випадках: його відкликання у встановленому порядку; його відставки; його смерті; оголошення його *persona non grata* в державі перебування.

Главою дипломатичного представництва України, членами дипломатичного персоналу дипломатичного представництва України в іноземній державі можуть бути тільки громадяни України, а членами адміністративно-технічного і обслуговуючого персоналу — як громадяни України, так і, в окремих випадках, громадяни держави перебування при відповідному повідомленні МЗС держави перебування про

їх прийняття на роботу до цього представництва. Клас, до якого повинен належати глава дипломатичного представництва України, і в разі необхідності кількісний склад персоналу дипломатичного представництва України в іноземній державі, встановлюється двосторонньою угодою України з цією державою. Указом Президента України за поданням Міністра закордонних справ України може бути призначений глава дипломатичного представництва або член дипломатичного персоналу дипломатичного представництва одночасно представником України при будь-якій міжнародній організації. Разом із тим вони не можуть займатися в державі перебування професійною або комерційною діяльністю з метою особистої користі. Крім цього, дипломатичне представництво України в іноземній державі може одночасно представляти інтереси України в інших державах за їх згодою.

У складі дипломатичних представництв України можуть утворюватися консульські відділи на чолі з генеральними консулами, консулами для виконання консульських функцій.

Фінансування діяльності дипломатичного представництва України здійснюється Кабінетом Міністрів України, а забезпечення приміщеннями та вирішення інших питань діяльності регулюються угодою між Україною та державою перебування.

Консульські установи України (генеральні консульства, консульства, віце-консульства, консульські агентства, консульські відділи дипломатичних представництв України — далі консульські установи) захищають за кордоном права та інтереси України, юридичних осіб і громадян України, сприяють розвитку 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 підтриманні контактів з Україною.

Консульські установи здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства України, міжнародних договорів України та міжнародних звичаїв, Консульського статуту України. Керівництво консульськими установами здійснюється МЗС України. Загальне керівництво діяльністю консульської установи в державі перебування здійснюється відповідним дипломатичним представництвом України. Генеральні консульства, консульства, віце-консульства, консульські агентства очолюються відповідно генеральними консулами, консулами, віце-консулами, консульськими агентами. Останні призначаються на

посади відповідно до вимог ст. 12 Закону України «Про дипломатичну службу». МЗС України за погодженням з державою перебування визначає місцезнаходження консульської установи, її клас і консульський округ.

Статутом встановлено порядок виконання консульських функцій. Так, у державах, де немає дипломатичних представництв України, за згодою держави перебування на консула можуть бути покладені також дипломатичні функції. Якщо консул з якоїсь причини не може виконувати свої функції або посада консула є тимчасово вакантною, виконання обов'язків консула покладається на іншу консульську посадову особу цієї чи іншої консульської установи в державі перебування або на одного з членів дипломатичного персоналу дипломатичного представництва України в цій державі. Консул виконує покладені на нього функції особисто або доручає їх виконання іншій консульській посадовій особі. Виконання консулом консульських функцій іншої держави може мати місце тільки за окремою вказівкою МЗС України і за згодою держави перебування. Консул може звертатися до властей держави перебування в межах свого консульського округу з усіх питань, пов'язаних з діяльністю консульської установи. Консул зобов'язаний не менш як раз на рік провадити об'їзд свого округу. Рішення, дії чи бездіяльність консульських посадових осіб і консульських службовців можуть бути оскаржені в порядку підлеглості або до суду.

Консул (генеральний консул, консул, віце-консул або консульський агент, який є главою консульської установи — далі консул) зобов'язаний вживати відповідних заходів для того, щоб усі юридичні особи та громадяни України користувалися в повному обсязі всіма правами, наданими їм законодавством держави перебування і міжнародними договорами, учасниками яких є Україна і держава перебування, а також міжнародними звичаями; вживати заходів щодо відновлення порушених прав юридичних осіб і громадян України. У разі, якщо після звернення консула до властей держави перебування не будуть відновлені порушені права юридичних осіб і громадян України, консул зобов'язаний повідомити про це МЗС України та главу дипломатичного представництва України в державі перебування. Консул веде облік громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають у його консульському окрузі, приймає письмові і усні звернення як юридичних осіб і громадян України, так і іноземних юридичних осіб і громадян, сприяє проведенню відповідно до законодавства України референдумів,

виборів Президента України, народних депутатів України; надає допомогу у виконанні службових обов'язків членам державних делегацій України, народним депутатам України, представникам міністерств, інших органів виконавчої влади України, органів місцевого самоврядування, а також керівникам державних підприємств та наукових установ, які перебувають у межах його консульського округу.

Консул також інформує громадян України, які тимчасово перебувають у його консульському окрузі, про законодавство держави перебування, а також про місцеві звичаї; здійснює ведення військового обліку громадян України, виконує доручення слідчих або судових органів України, проводить реєстрацію укладення та розірвання шлюбу, усиновлення (удочеріння), встановлення батьківства, опіки і піклування, реєстрації актів громадянського стану; вживає заходів щодо охорони і розпорядження майном громадянина України у разі його смерті; вживає заходів щодо додержання законодавства держави перебування і договорів, укладених Україною з цією державою, та міжнародних договорів, учасниками яких є Україна і держава перебування, щодо громадян України, які перебувають під арештом, затримані чи позбавлені волі в іншій формі, відбувають покарання або зникли безвісті. Крім цього, консул видає паспорти громадян України для виїзду за кордон, подовжує строк їх дії та вносить до них зміни; видає, погашує візи на в'їзд в Україну, виїзд з України і транзитний проїзд через територію України; вирішує питання, пов'язані із громадянством; вчиняє нотаріальні дії; легалізує документи і акти, складені за участю властей консульського округу, або такі, що виходять від цих властей. Слід зазначити, що легалізації не підлягають документи і акти, які суперечать законодавству України або можуть за своїм змістом завдати шкоди інтересам України, або містять відомості, що порочать честь і гідність громадян. За консульські дії, що виконуються за кордоном і на території України, справляється консульський збір.

Консул може виконувати й інші функції, які не забороняються законами і правилами держави перебування та проти яких вона не має заперечень, або які передбачені договорами, що діють між Україною і державою перебування.

Консул зобов'язаний всіляко сприяти українським військовим кораблям і військово-допоміжним суднам, які знаходяться в портах, територіальних і внутрішніх водах держави перебування в межах його консульського округу, в питаннях зв'язку з берегом, взаємовідносин

з місцевими властями, матеріально-технічного забезпечення та в інших питаннях. У разі необхідності консул видає капітану судна свідоцтво, в якому зазначаються час прибуття і відплиття судна, день з'явлення капітана в консульську установу, порт призначення, кількість пасажирів, а також кількість, вид і місце призначення вантажу; у разі корабельної катастрофи або аварії судна консул зобов'язаний вживати всіх залежних від нього заходів для врятування пасажирів, екіпажу, судна і вантажу. У разі хвороби когось із членів екіпажу судна в період плавання чи перебування в іноземному порту консул зобов'язаний надати допомогу у влаштуванні хворого члена екіпажу до лікувального закладу держави перебування. Крім цього, він повинен надавати допомогу командирі екіпажу і пасажиром цивільного повітряного судна України у зносинах із властями держави перебування, а також вживати всіх заходів щодо повернення у разі необхідності повітряного судна, його екіпажу і пасажирів в Україну або ж для продовження польоту. При виконанні консульських функцій щодо засобів автомобільного, залізничного транспорту і суден річкового флоту консул керується положеннями відповідних розділів Статуту. Консул також здійснює функції щодо санітарної, фітосанітарної і ветеринарної охорони.

МЗС України за погодженням з державою перебування може доручити виконання окремих консульських функцій нештатним (почесним) консулам. Нештатними (почесними) консулами можуть бути як громадяни України, так і іноземні громадяни з числа осіб, які займають помітне становище в суспільстві держави перебування і мають необхідні особисті якості. Вони не повинні бути на державній службі у державі перебування або брати активну участь у її політичному житті.

Відносини, що виникають у зв'язку з проходженням дипломатичної служби, регулюються Конституцією України, законами України «Про дипломатичну службу» та «Про державну службу», КЗпП України, Консульським статутом України, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до них, а також чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Систему органів дипломатичної служби складають: МЗС України, представництва МЗС України на території України, закордонні дипломатичні установи України.

МЗС України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення зовнішньої політики держави і координацію ді-

яльності у сфері зовнішніх зносин України та здійснює свої повноваження безпосередньо і через інші органи дипломатичної служби.

Слід зазначити, що дипломатичні представництва та консульські установи України за кордоном є постійно діючими установами України, основними завданнями яких є представництво України в державі перебування та підтримання офіційних міждержавних відносин, захист інтересів України, прав та інтересів її громадян і юридичних осіб за кордоном. Крім того, постійно діючими установами України за кордоном є постійні представництва України при міжнародних організаціях, основними завданнями яких є представництво України при міжнародних організаціях, підтримання з такими організаціями офіційних відносин та захист інтересів України за кордоном.

Статус, завдання та функції дипломатичного представництва України за кордоном, постійного представництва України при міжнародній організації визначаються Законом України «Про дипломатичну службу», а також Положенням про дипломатичне представництво України в іншій державі, Положенням про постійне представництво України при міжнародній організації, які затверджуються Президентом України.

§ 3. Адміністративно-правове регулювання в'їзду в Україну і виїзду з України

У ст. 33 Конституції України закріплено, що кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантуються свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює питання виїзду із України і в'їзду в Україну громадян України, є Закон України від 21 січня 1994 р. «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»¹. Відповідно до нього громадяни України мають право виїхати з України, крім випадків, передбачених цим Законом, та в'їхати в Україну. На громадян України, які звернулися з клопотанням про виїзд з України, поширюються всі положення чинного законодав-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 101.

ства, вони користуються всіма правами і несуть встановлені законом обов'язки, за ними зберігаються на її території майно, кошти, цінні папери та інші цінності, що належать їм на праві приватної власності. Не допускається будь-яке обмеження їх громадянських, політичних, соціальних, економічних та інших прав.

Порядок в'їзду до іноземної держави регулюється законодавством відповідної держави. Громадянин України ні за яких підстав не може бути обмежений у праві на в'їзд в Україну. Громадянам України, які мають право виїзду з України і в'їзду в Україну, необхідно одержати відповідні документи, які дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну та посвідчують особу громадянина України під час перебування за її межами. Такими документами є: паспорт громадянина України для виїзду за кордон; проїзний документ дитини; дипломатичний паспорт; службовий паспорт; посвідчення особи моряка. Ці документи є власністю України і за умови їх належного оформлення є дійсними для виїзду в усі держави світу. В разі втрати громадянином України зазначених документів документом, що дає право на в'їзд в Україну, є посвідчення особи на повернення в Україну, яке видається закордонними дипломатичними установами. У випадках, передбачених міжнародними договорами України, замість названих документів для виїзду за кордон можуть використовуватися інші документи. Перетинання громадянами України державного кордону України здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України після пред'явлення одного із зазначених документів.

Порядок і строки оформлення документів для виїзду громадян України за кордон встановлюються названим Законом та Правилами оформлення та видання паспортів громадянина України для виїзду за кордон і проїзних документів дитини, їх тимчасової затримки та вилучення¹, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 31 березня 1995 р.

Громадянину України може бути тимчасово відмовлено у виданні паспорта або проїзного документа, якщо: він обізнаний з відомостями, що становлять державну таємницю, — до закінчення строку, встановленого Законом України «Про державну таємницю»; діють не врегульовані аліментні, договірні чи інші невиконані зобов'язання, — до виконання зобов'язань; він свідомо сповістив про себе неправдиві відомості, — до з'ясування причин і наслідків їх подання; він ухиляється

¹ ЗП України. — 1995. — № 6. — Ст. 158.

від виконання зобов'язань, покладених на нього судовим рішенням, — до виконання зобов'язань та ін.

За наявності зазначених підстав раніше виданий паспорт або проїзний документ може бути тимчасово затримано або вилучено, а також у разі його підроблення, використання для вчинення злочину на території України чи за кордоном або припинення громадянства України. Крім цього, втрачений паспорт чи проїзний документ оголошується недійсним, власнику не повертається, а надсилається до органу, що його видав, для знищення.

Тимчасове затримання та вилучення паспортів чи проїзних документів здійснюються за рішенням суду, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, охорони державного кордону, військових комісаріатів, дипломатичних представництв чи консульських установ України. Рішення про відмову в оформленні, виданні паспорта чи проїзного документа або його тимчасове затримання та вилучення можуть бути оскаржені громадянином до вищого територіального органу або підрозділу, Державного департаменту в справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, суду.

Нормативно-правовими актами, що регулюють в'їзд в Україну і виїзд з України іноземців та осіб без громадянства, є Закон України від 4 лютого 1994 р. «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1995 р.¹ Ці акти діють щодо іноземців і осіб без громадянства незалежно від їх статусу і мети приїзду. Іноземці та особи без громадянства в'їжджають в Україну, виїжджають з України та прямують транзитом територією України через пункти пропуску на державному кордоні за дійсними паспортними документами і за наявності відповідної візи, якщо інший порядок в'їзду і виїзду не встановлено законодавством України. Громадяни держав, з якими Україною укладено міжнародні договори про взаємні безвізові поїздки, в'їжджають в Україну за дійсним національним паспортом, якщо інше не передбачено міжнародним договором України.

Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну на законній підставі, можуть тимчасово перебувати на її території за дійсним паспортним документом, який подається ними для реєстрації у пункті

¹ ЗП України. – 1996. – № 4. – Ст. 148.

пропуску через державний кордон посадовій особі Державної прикордонної служби, у МЗС України та його представництвах щодо певної категорії іноземців. Іноземці та особи без громадянства можуть звільнитися від реєстрації паспортного документа на підставі відповідного міжнародного договору України на умовах взаємності. Деякі категорії іноземців звільняються від такої реєстрації (глави держав і урядів зарубіжних країн, члени парламентських та урядових делегацій, технічний персонал, який готує ці делегації, іноземці та особи без громадянства, які не досягли 18-річного віку, та інші особи).

Іноземці та особи без громадянства можуть в установленому порядку іммігрувати в Україну на постійне проживання або прибути для працевлаштування на визначений строк, а також тимчасово перебувати на її території. Крім цього, їм може бути надано статус біженця в Україні. Закон України від 21 червня 2001 р. «Про біженців»¹ визначає порядок надання, втрати та позбавлення статусу біженця, встановлює державні гарантії захисту біженця.

МЗС України, дипломатичні представництва і консульські установи України за кордоном беруть участь у підготовці документів та вносять в установленому порядку пропозиції Кабінету Міністрів України щодо укладення міжнародних договорів з питань, пов'язаних із захистом соціальних, економічних та інших прав і інтересів біженців, у тому числі з компенсацією збитків, завданих біженцям, витратами на їх приймання та облаштування; видають в'їзні візи членам сім'ї осіб, яким надано статус біженця в Україні; сприяють добровільному поверненню біженців у країну їх походження чи переселенню у держави, які погоджуються надати їм притулок. МЗС України здійснює загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, у сфері захисту біженців.

В'їзд в Україну іноземцям та особам без громадянства не дозволяється, якщо це необхідно в інтересах забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку, для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні, якщо підроблено паспортні документи і візу, та в інших випадках. Транзитний проїзд іноземців та осіб без громадянства через територію України дозволяється за наявності у них транзитної української візи, проїзних квитків або інших документів, що підтверджують

¹ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 47. – Ст. 250.

транзитний характер поїздки, якщо інше не передбачено законодавством України.

Відповідно до Конституції та Закону України «Про громадянство України» іноземці та особи без громадянства можуть набувати громадянство України (натуралізуватися).

Іноземці та особи без громадянства, які вчинили злочин, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність на загальних підставах. За порушення ними встановленого порядку перебування в Україні, тобто проживання без документів на право проживання в Україні, або проживання за недійсними документами, недодержання встановленого порядку реєстрації або пересування і вибору місця проживання, працевлаштування, ухилення від виїзду після закінчення строку перебування, а також за недодержання Правил транзитного проїзду через територію України до них застосовуються заходи відповідно до законодавства України. Крім цього, іноземцю та особі без громадянства, який порушує законодавство України, якщо ці порушення не передбачають адміністративної або кримінальної відповідальності, може бути скорочено визначений йому строк перебування в Україні. Такий строк може бути також скорочено, якщо в іноземця та особи без громадянства відпали підстави для його подальшого перебування в Україні. Рішення про скорочення строку тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства в Україні приймається органами внутрішніх справ, Державної прикордонної служби України.

Слід зазначити, що іноземець чи особа без громадянства, який вчинив злочин або адміністративне правопорушення, після відбуття призначеного йому покарання чи виконання адміністративного стягнення може бути видворений за межі України. Рішення про його видворення за межі України після відбуття ним покарання чи виконання адміністративного стягнення приймається органом внутрішніх справ за місцем його перебування з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення. За рішенням органу внутрішніх справ видворення іноземця та особи без громадянства за межі України може супроводжуватися заборонаю подальшого в'їзду в Україну строком до п'яти років. Строки заборони подальшого в'їзду в Україну обчислюються з дня винесення цього рішення. Порядок виконання рішення про заборону подальшого в'їзду в Україну визначається законодавством України.

Крім зазначених випадків, іноземець чи особа без громадянства може бути видворений за межі України за рішенням органів внутрішніх справ, органів охорони державного кордону (стосовно осіб, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів при спробі або після незаконного перетинання державного кордону в Україну) або Служби безпеки України з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення, якщо дії іноземця та особи без громадянства грубо порушують законодавство про статус іноземців та осіб без громадянства, або суперечать інтересам забезпечення безпеки України чи охорони громадського порядку, або коли це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України.

Іноземець та особа без громадянства зобов'язані покинути територію України у строк, зазначений у рішенні про видворення їх за межі України. У разі прийняття рішення про видворення їх за межі України в паспортному документі негайно анулюється віза і вилучаються документи на право перебування в Україні. Таким особам може надаватися строк до 30 днів для виїзду з України після прийняття зазначеного рішення.

За санкцією прокурора підлягають затриманню органами внутрішніх справ та органами охорони державного кордону і адміністративному видворенню у примусовому порядку іноземці та особи без громадянства, які ухиляються від виїзду після прийняття рішення про видворення, або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що вони ухилятимуться від виїзду. Іноземці та особи без громадянства, затримані за незаконне перебування на території України (в порушення заборони щодо в'їзду в Україну, за відсутності визначених законодавством та міжнародними договорами України підстав для перебування в Україні (транзитного проїзду через її територію), у тому числі перебування за чужими, підробленими, зіпсованими або такими, що не відповідають встановленому зразку, візою (дозволом), паспортним документом), розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, з регламентованим внутрішнім розпорядком на період, необхідний для підготовки їх видворення за межі України у примусовому порядку, але не більше ніж шість місяців.

Рішення органів внутрішніх справ, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України про видворення іноземця та осо-

би без громадянства з України може бути оскаржено до суду. Оскарження зупиняє виконання рішення про видворення, крім випадків, коли необхідність негайного видворення зумовлена інтересами забезпечення безпеки України чи охорони громадського порядку.

Видворення іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів при спробі або після незаконного перетинання державного кордону в Україну, здійснюється органами охорони державного кордону, а в інших випадках — органами внутрішніх справ. Контроль за правильним і своєчасним виконанням рішення про видворення здійснюється органом, який його прийняв.

Іноземці та особи без громадянства, які підлягають видворенню, відшкодовують витрати, пов'язані з видворенням, у порядку, встановленому законом. Якщо зазначені іноземці та особи без громадянства не мають коштів для відшкодування витрат, пов'язаних з видворенням їх за межі України, видворення здійснюється за рахунок держави.

Фізичні або юридичні особи, які запрошували чи приймали цих іноземців та осіб без громадянства, влаштовували їх незаконний в'їзд, проживання, працевлаштування, сприяли в ухиленні від виїзду після закінчення строку перебування, в порядку, встановленому законом, відшкодовують витрати, завдані державі видворенням зазначених іноземців та осіб без громадянства.

Запитання до самоконтролю

1. Назвіть організаційно-правові засади управління закордонними справами.
2. Який орган виконавчої влади забезпечує реалізацію політики у сфері зовнішніх зносин?
3. Назвіть основні завдання та функції Міністерства закордонних справ України.
4. Назвіть постійно діючі установи України за кордоном.
5. Визначте адміністративно-правове регулювання в'їзду в Україну та виїзду з України.

Глава 42

Управління юстицією

§ 1. Організаційно-правові засади управління юстицією

Державне управління юстицією — це спрямована на зміцнення законності, організацію захисту прав і законних інтересів громадян та їх об'єднань, підприємств, установ, організацій і держави виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів державного управління, яка полягає в організаційному забезпеченні ефективного функціонування та розвитку судів загальної юрисдикції, нотаріату, органів запису актів громадянського стану, судово-експертних установ та адвокатури.

Цільовим призначенням управління у сфері юстиції, його змістом є реалізація державної правової політики, забезпечення точного виконання законів, підзаконних актів усіма органами, організаціями, посадовими особами і громадянами, забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина у визначеній сфері та ін.

Управлінню у сфері юстиції притаманні підзаконність, державно-владний, організуючий характер. Разом з тим, воно має і свої особливості, зумовлені специфікою органів та установ юстиції.

Однією з особливостей державного управління юстиції є багатооб'єктність. Це означає, що до об'єктів управління у сфері юстиції належать судові установи, нотаріальні контори, органи реєстрації актів громадянського стану, судово-експертні установи та адвокатура. Всі вони мають різне правове становище, відрізняються за своїм призначенням і обсягом компетенції.

Інша особливість юстиції зумовлена попередньою і полягає в різноманітності форм і методів управління, які застосовуються органами юстиції.

Так, щодо державних нотаріальних органів та органів реєстрації актів громадянського стану застосовується метод керівництва; щодо органів адвокатури — метод регулювання. В цілому ж керуючий вплив органів управління юстицією має рекомендаційний характер і зводить-

ся в основному до вирішення організаційних питань, оскільки більшість об'єктів у цій галузі є самостійними і незалежними у своїй практичній діяльності.

Законодавство України у сфері юстиції характеризується значною розгалуженістю й охоплює досить велику кількість законодавчих та інших нормативно-правових актів. Основними з них є: закони України від 18 березня 2004 р. «Про Загальну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»¹, від 7 лютого 2004 р. «Про судову систему України»², від 24 березня 1998 р. «Про державну виконавчу службу»³, від 2 вересня 1993 р. «Про нотаріат»⁴, від 19 грудня 1992 р. «Про адвокатуру»⁵, від 24 грудня 1993 р. «Про органи реєстрації актів громадянського стану»⁶; Указ Президента України від 8 квітня 2008 р. «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики»⁷. Важливе значення також мають постанови Кабінету Міністрів України, зокрема, від 18 червня 2008 р. «Про заходи щодо підвищення ефективності захисту інтересів держави в судах України»⁸, від 11 липня 2002 р. «Про затвердження порядку розпорядження майном, конфіскованим за рішенням суду і переданим органам Державної виконавчої служби»⁹ та ін.

Систему органів управління в галузі юстиції закріплено постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 1998 р. «Про систему органів юстиції»¹⁰. Її складають: Міністерство юстиції України, Головне управління юстиції в АРК, обласні, Київське та Севастопольське міські головні управління юстиції, районні, районні у містах управління юстиції, міські (міст обласного значення) управління юстиції. Державне управління в названій сфері також здійснює Державна судова адміністрація України, створена відповідно до ст. 106 Конституції України та ст. 125 Закону України «Про судову систему України» Указом Президента України від 29 серпня 2002 р. «Про Державну судову адміністрацію»¹¹.

¹ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 15. – Ст. 1028.

² Там само. – 2004. – № 10. – Ст. 441.

³ Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 243.

⁴ Там само. – 1993. – № 39. – Ст. 383.

⁵ Там само. – № 1. – Ст. 62.

⁶ Там само. – 1994. – № 14. – Ст. 78.

⁷ Офіц. вісн. України. – 2008. – № 5. – Ст. 184.

⁸ Там само. – № 48. – Ст. 1563.

⁹ Там само. – 2002. – № 29. – Ст. 1371.

¹⁰ Там само. – 1998. – № 18. – Ст. 649.

¹¹ Там само. – 2002. – № 36. – Ст. 1674.

Розбудова правової держави та громадянського суспільства зобов'язують органи управління юстицією не тільки забезпечувати реалізацію державної правової політики, а й посилювати вплив на її формування. Пріоритетними напрямками розвитку української юстиції на сьогодні є: формування нового, вищого рівня правосвідомості та правової культури громадян; реформування системи правосуддя з метою забезпечення доступності судочинства та ефективності судового захисту; реформування кримінальної юстиції та кримінально-виконавчої системи; створення правових засад для запобігання та протидії корупції; забезпечення ефективності системи примусового виконання рішень судів; удосконалення системи захисту інтересів держави в судах України; формування системи безоплатної правової допомоги.

§ 2. Повноваження Міністерства юстиції України та його органів

Міністерство юстиції України (Мін'юст України) згідно з Положенням про нього, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006 р.¹, є центральним органом виконавчої влади, який організовує здійснення державної правової політики, керує дорученою йому сферою управління, несе відповідальність за її стан та розвиток.

За роки незалежності України значно розширилися завдання і повноваження Мін'юсту України, і сьогодні він є провідним органом із забезпечення реалізації державної правової політики та проведення правової реформи. Основними завданнями Мін'юсту України є: підготовка пропозицій щодо проведення в Україні правової реформи та вдосконалення законодавства, сприяння розвитку правової науки; забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина; організація виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до законодавства, робота з кадрами, експертне забезпечення правосуддя; організація роботи нотаріату, діяльності щодо реєстрації актів цивільного стану; розвиток правової інформації, формування у громадян правового світогляду; здійснення міжнародно-правового співробітництва.

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 45. – Ст. 3020.

Мін'юст України розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів; здійснює роботу із систематизації законодавства України, веде Єдиний загальноправовий рубрикатор; організовує в межах своїх повноважень виконання актів законодавства та здійснює контроль за їх реалізацією; здійснює заходи щодо вдосконалення роботи органів реєстрації актів громадянського стану та установ нотаріату, контролює їх діяльність; сприяє роботі об'єднань адвокатів; видає та анулює спеціальні дозволи (ліцензії) на здійснення юридичної практики суб'єктами підприємницької діяльності та ін.

Важливим напрямком діяльності Мін'юсту України є організація виконання рішень судів та інших органів. Згідно із Законом України від 24 березня 1998 р. «Про державну виконавчу службу»¹ Мін'юст України здійснює підбір кадрів, методичне керівництво діяльністю державних виконавців, підвищення їх професійного рівня, фінансове та матеріально-технічне забезпечення органів державної виконавчої служби, розглядає скарги на дії державних виконавців.

Мін'юст України має право: одержувати від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, а від органів статистики — статистичні дані для виконання покладених на нього завдань, залучати вчених, спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій для розгляду питань, що належать до його компетенції; скасовувати акти управлінь юстиції, що суперечать рішенням Мін'юсту України та актам законодавства України, та ін.

Мін'юст України як орган управління являє собою систему взаємодіючих елементів. До його організаційної структури входять: керівництво Мін'юсту України, патронатна служба Міністра юстиції України, галузеві та функціональні департаменти, управління та відділи.

Мін'юст України очолює Міністр, який призначається на посаду і звільняється з посади в установленому порядку Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. У межах своїх повноважень Міністр видає накази, інструкції та вказівки, які є обов'язковими для органів підпорядкованої йому системи, і перевіряє їх виконання.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мін'юсту України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у Міністерстві утворюється колегія. Члени колегії затверджують-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 243.

ся на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра юстиції України. Рішення колегії проводяться в життя наказами Міністра юстиції України.

Центральний апарат Мін'юсту України структурно організований залежно від виконуваних завдань та функцій. Він складається із департаментів (законопроектної роботи та експертизи законодавчих актів; забезпечення реалізації конституційних прав громадян, юридичних осіб та інтересів держави; державної виконавчої служби; міжнародно-правової діяльності; фінансово-господарської діяльності), управлінь та відділів.

Мін'юст України в межах своїх повноважень видає накази, організовує і контролює їх виконання. Рішення Мін'юсту України, прийняті в межах його повноважень, обов'язкові до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності і громадянами.

Безпосередньо керівництво установами та організаціями юстиції здійснюють Головне управління юстиції в АРК, обласні, Київське та Севастопольське міські головні 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 14 лютого 2007 р.¹

Управління юстиції беруть участь в організації здійснення на місцях державної правової політики; узагальнюють практику застосування законодавства, розробляють пропозиції щодо його вдосконалення та подають їх до Мін'юсту України; здійснюють державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, республіканських комітетів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх підрозділів та місцевих органів господарського управління та контролю; здійснюють контроль за додержанням суб'єктами підприємницької діяльності ліцензійних умов щодо провадження підприємницької діяльності з юридичної практики та ін.

Для виконання покладених на них завдань та функцій управління юстиції наділені правами перевіряти у місцевих органах виконавчої влади додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, стан організації нормотворчості; здійснювати перевірки у підвідомчих установах; залучати до своєї роботи в установленому порядку відповідних висококваліфікованих спеціалістів.

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 12. – Ст. 459.

Нормативно-правові акти управлінь юстиції, прийняті в межах їх повноважень, є обов'язковими до виконання місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, а також громадянами.

§ 3. Реєстрація актів громадянського стану

Акти громадянського стану — це посвідчені державою факти народження, смерті, одруження, розірвання шлюбу, встановлення батьківства, переміни прізвища, імені, по батькові. Вони є юридичними фактами, з якими закон пов'язує виникнення, зміну або припинення відповідних прав і обов'язків.

Державній реєстрації підлягають народження фізичної особи та її походження, громадянство, шлюб, розірвання шлюбу, зміна імені, смерть. Її здійснюють відділи реєстрації актів громадянського стану відповідних управлінь юстиції, а в сільській місцевості — виконавчі комітети сільських і селищних рад.

Органи реєстрації актів громадянського стану забезпечують своєчасну і правильну реєстрацію актів громадянського стану; вносять до актових записів необхідні зміни, доповнення та виправлення; поновлюють втрачені та анулюють повторно складені актові записи; видають громадянам свідоцтва про реєстрацію; зберігають архівний фонд.

До працівників відділів реєстрації актів громадянського стану ставляться відповідні вимоги. Керівником та спеціалістом відділу реєстрації актів громадянського стану може бути призначено громадянина України, який має вищу юридичну освіту і рекомендований кваліфікаційною комісією для роботи в органах реєстрації актів громадянського стану. Згідно з Положенням про ці комісії¹ вони утворюються і діють при Головному управлінні юстиції в АРК, головних управліннях юстиції обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Реєстрація актів громадянського стану та ведення діловодства в органах реєстрації актів громадянського стану здійснюються в порядку, визначеному Мін'юстом України.

¹ Офіц. вісн. України. – 2003. – № 15. – Ст. 675.

Керівництво органами реєстрації актів громадянського стану полягає в контролі за додержанням вимог законодавства про реєстрацію актів громадянського стану; розробленні пропозицій щодо його вдосконалення; підготовці форм актів громадянського стану і форм звітності; наданні практичної та методичної допомоги органам реєстрації актів громадянського стану; здійсненні заходів щодо підвищення кваліфікації їх працівників.

§ 4. Організація нотаріальної служби

Нотаріат в Україні — це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії з метою надання їм юридичної вірогідності.

Головними завданнями нотаріальної служби є: охорона прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб та держави, їх власності шляхом вчинення певних нотаріальних дій; профілактика правопорушень; зміцнення законності. Правові засади організації і діяльності нотаріальної служби закріплено Законом України від 2 вересня 1993 р. «Про нотаріат»¹. Згідно з цим Законом вчинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють у державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси).

У населених пунктах, де немає державного або приватного нотаріуса, певні нотаріальні дії вчинюють *посадові особи виконавчих комітетів сільських, селищних та міських рад*. Вичерпний перелік нотаріальних дій, які вчинюються цими посадовими особами, закріплено в Інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій посадовими особами виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, затвердженій наказом Мін'юсту України від 25 серпня 1994 р.²

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 і дислокації нотаріальних контор, організації їх роботи

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.

² Бюл. зак-ва і юрид. практики України. – 1994. – № 6. – С. 330.

та здійсненні заходів щодо її вдосконалення, підборі і розставленні працівників державних нотаріальних контор, підвищенні їх кваліфікації.

Відкриває і ліквідує державні нотаріальні контори Мін'юст України, а затверджують їх штати відповідні головні управління юстиції.

Органи юстиції також справляють певний організуючий вплив на діяльність приватних нотаріусів — видають та анулюють реєстраційні посвідчення, сприяють виділенню їм приміщень, наданню пільг по стягненню орендної плати.

Мін'юст України розробляє і видає правові акти, рекомендації і роз'яснення з питань організаційного та методичного забезпечення діяльності нотаріусів. Так, Мін'юстом України затверджено обов'язкові для всіх нотаріусів Правила ведення нотаріального діловодства¹, Інструкцію про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України² 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, головних управліннях юстиції обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій діє *кваліфікаційна комісія нотаріату*, Положення про яку затверджено наказом Мін'юсту України від 1 грудня 2006 р.³ Положення закріплює порядок роботи кваліфікаційної комісії нотаріату та її повноваження, головним з яких є прийняття за результатами іспитів рішення про можливість чи неможливість допуску особи до нотаріальної діяльності.

Контроль за діяльністю кваліфікаційних комісій нотаріату здійснює *Вища кваліфікаційна комісія нотаріату при Мін'юсті України*, Положення про яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2006 р.⁴

Призначення на посаду державного нотаріуса та звільнення з посади проводиться Головним управлінням юстиції в АРК, обласними, Київським та Севастопольським міськими головними управліннями юстиції. Ці управління також здійснюють реєстрацію приватної нотаріальної діяльності та припиняють її в зазначених Положенням про

¹ Бюл. зак-ва і юрид. практики України. – 1994. – № 3–4. – С. 138.

² Офіц. вісн. України. – 2004. – № 10. – Ст. 639.

³ Там само. – 2006. – № 49. – Ст. 326.

⁴ Там само. – № 50. – Ст. 3314.

порядок реєстрації приватної нотаріальної діяльності¹ випадках. Підставою для призначення на посаду державного нотаріуса або реєстрації приватної нотаріальної діяльності є свідоцтво, яке видається Мін'юстом України згідно з Положенням про порядок видачі свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю².

У здійсненні своїх повноважень нотаріуси та інші посадові особи, які вчинюють нотаріальні дії, є незалежними і керуються у своїй діяльності тільки законодавством України, а на території АРК, крім того, — законодавством АРК, нормативними актами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

§ 5. Взаємовідносини органів юстиції, державної судової адміністрації та судів загальної юрисдикції

Специфіка відправлення правосуддя породжує низку особливостей у взаємовідносинах органів виконавчої влади із судовою системою. Згідно зі ст. 129 Конституції України судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. Додержуючись цього принципу, органи юстиції та державна судова адміністрація координують роботу з проведення судової реформи та створюють належні умови для функціонування і 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, експертне забезпечення правосуддя, погоджує типовий регламент роботи кваліфікаційної комісії суддів. Міністр юстиції України подає Прем'єр-міністру України пропозиції щодо утворення і ліквідації судів загальної юрисдикції, призначає членів кваліфікаційних комісій суддів та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Міністр юстиції України входить за посадою в спеціальний конституційний орган — *Вищу раду юстиції*. Відповідно до Закону України «Про Вищу раду юстиції»³ основним призначенням Вищої ради

¹ Бюл. зак-ва і юрид. практики України. – 1994. – № 6. – С. 55.

² Там само. – 1994. – № 3–4. – С. 52.

³ Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146.

юстиції є формування високопрофесійного суддівського корпусу та забезпечення функціонування судової влади. Крім цього, вона є єдиним органом, якому ст. 131 Конституції України надано право здійснювати дисциплінарне провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів.

Державна судова адміністрація України¹ є центральним органом виконавчої влади, основне завдання якого — забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції. Державна судова адміністрація України (ДСА) та її територіальне управління здійснюють організаційне та ресурсне забезпечення діяльності судової системи, створюють необхідні умови для підвищення кваліфікації суддів і працівників апаратів судів, організують роботу з ведення судової статистики, діловодства та архіву, здійснюють заходи щодо забезпечення незалежності суддів, їх соціального захисту тощо.

Для виконання покладених на неї завдань ДСА має досить широкі права: одержувати від голів судів та інших посадових осіб необхідну інформацію з кадрових питань, а також дані про навантаження суддів у судах усіх рівнів; здійснювати контроль за раціональним використанням обладнання та іншого державного майна судами, підпорядкованими органами, іншими органами та установами, щодо яких ДСА здійснює організаційне забезпечення діяльності; одержувати безоплатно в установленому порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні інформацію, документи, матеріали; скасовувати в межах своєї компетенції акти територіальних управлінь ДСА та ін.

Діяльність ДСА спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. В той же час у деяких питаннях вона підконтрольна органам суддівського самоврядування, зокрема щодо фінансування судів, а Голова ДСА може бути звільнений з посади також за рекомендацією з'їзду суддів України. У своїй діяльності ДСА, як і інші центральні органи виконавчої влади, керується Конституцією України, законами України, іншими нормативно-правовими актами, а також рішеннями з'їзду суддів України та Ради суддів України, що також свідчить про специфіку взаємовідносин названих органів.

¹ Положення про Державну судову адміністрацію України [Текст] : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2009 р. // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 3. – Ст. 87.

§ 6. Органи юстиції та адвокатура

Специфіка взаємовідносин органів юстиції та адвокатури визначається тим, що остання є громадською організацією, яка діє на засадах самоврядування, самостійно вирішуючи всі свої внутрішні питання. Тому основною рисою цих взаємовідносин є співробітництво.

Правове становище адвокатури, її завдання, права та обов'язки закріплено Законом України від 19 грудня 1992 р. «Про адвокатуру»¹. **Адвокатура є добровільним професійним громадським об'єднанням, покликаним сприяти захисту прав, свобод та представляти законні інтереси громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб, надавати їм іншу юридичну допомогу.**

Порядок утворення, діяльності, реорганізації та ліквідації адвокатських об'єднань, структура, штати, функції, порядок витрачання коштів, права та обов'язки керівних органів, порядок їх обрання та інші питання, що належать до їх діяльності, регулюються Законом України «Про адвокатуру» та статутом відповідного об'єднання.

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 до складу кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури і беруть участь у визначенні рівня професійних знань осіб, які мають намір займатися адвокатською діяльністю, та у вирішенні питань про дисциплінарну відповідальність адвокатів. Комісії утворюються і діють згідно з Положенням, затвердженим Указом Президента України від 5 травня 1993 р.³ Представник Мін'юсту України входить до складу Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури, яка утворюється при Кабінеті Міністрів України, і діє згідно з Положенням про неї⁴.

Мін'юст України забезпечує необхідне фінансування оплати праці адвокатів за рахунок держави у разі участі адвоката у кримінальній справі за призначенням та при звільненні громадян від оплати юридичної допомоги; узагальнює статистичну звітність про адвокатську діяльність; сприяє проведенню заходів щодо підвищення професійного рівня адвокатів.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 62.

² ЗП України. – 1993. – № 10. – Ст. 198.

³ Право України. – 1994. – № 1–2. – С. 65.

⁴ Так само. – С. 69.

Запитання до самоконтролю

1. Які державні органи становлять систему органів управління юстицією?
2. Які нормативні акти закріплюють повноваження органів управління юстицією?
3. Які напрямки розвитку української юстиції є на сьогодні пріоритетними?
4. Що виступає об'єктами державного управління у сфері юстиції?
5. Які форми і методи управління застосовують у своїй діяльності органи управління юстицією?
6. Які органи відповідно до законодавства реєструють акти громадянського стану?

Глава 43

Державне управління інформаційними ресурсами (інформаційною сферою)

§ 1. Поняття та складові інформаційних ресурсів у державному управлінні

Одним із головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати й накопичувати інформацію про знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати власний потенціал, сприяти суспільному і особистому розвитку та підвищувати якість життя¹. Стрімке зростання в Україні значення інформаційних ресурсів в усіх сферах людської діяльності доводить значення вислову «Хто володіє інформацією, той управляє світом», який є критерієм перевірки рівня професіоналізму всіх суб'єктів державного управління.

*Інформація*² — це відомості про об'єкти та явища навколишньої дійсності, їх параметри, властивості та стан, які знижують ступінь невизначеності та неповноти знання про ці об'єкти та явища; дані, які використовуються для одержання нових знань та прийняття рішень. Такі відомості цілеспрямовано систематизуються, групуються та представляються у різноманітних моделях — інформаційних ресурсах, доступних для використання як у повсякденному житті, так і в професійній діяльності. Під *інформаційними ресурсами* розуміють доступні для використання відомості в усіх сферах життєдіяльності людини, суспільства і держави, які зберігаються на відповідних носіях інформації як документи, бази, банки даних і знань, реєстри, кадастри,

¹ Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки [Текст] : затв. Законом України від 9 січ. 2007 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.

² Слово «інформація» походить від лат. *informatio*, що означає роз'яснення, повідомлення, викладення.

архіви, бібліотеки, музейні фонди та інші відомості, що є власністю будь-якого суб'єкта інформаційних відносин, слугують задоволенню інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави, мають необхідні реквізити, що дозволяє ідентифікувати їх. Визначальним критерієм віднесення інформаційних ресурсів до державних є джерела їх походження та фінансування. Інформаційні ресурси обертаються у вигляді інформаційних потоків як національного, так і іноземного походження, що функціонують на території держави в її інформаційному просторі.

Базовий Закон України «Про інформацію» під інформацією розуміє документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі (ст. 1)¹, події та явища в галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах (ст. 8). До основних видів інформації належать статистична, масова інформація, інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування; правова інформація, інформація про особу, інформація довідково-енциклопедичного характеру, соціологічна інформація. Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного здійснення ними таких видів інформаційної діяльності, як одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Одержання інформації — це набуття, придбання, накопичення відповідно до чинного законодавства України документованої або публічно оголошеної інформації громадянами, юридичними особами та державою; *використання інформації* — це задоволення їх інформаційних потреб; *поширення інформації* — це розповсюдження, обнародування, реалізація у встановленому законом порядку документованої або публічно оголошеної інформації; *зберігання інформації* — це забезпечення належного стану інформації та її носіїв. Порядок інформаційної діяльності визначається правовими нормами шляхом встановлення *режиму доступу до інформації*.

За режимом доступу інформація поділяється на *відкриту інформацію* та *інформацію з обмеженим доступом*. Доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом: систематичної публікації її в офіційних

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 651.

друкованих виданнях (булетенях, збірниках); поширення її засобами масової комунікації; безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам.

Інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну та таємну. *Конфіденційна інформація* — це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розповсюдженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов. До такої інформації, зокрема, належать відомості про ім'я фізичної особи, яка затримана, підозрюється чи обвинувачується у вчиненні злочину, або особи, яка вчинила адміністративне правопорушення: воно може бути використане (обнародоване) лише в разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо неї або винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення та в інших випадках, передбачених законом; відомості про ім'я потерпілого від правопорушення, яке може бути обнародоване лише за його згодою (ст. 296 ЦК України)¹; лікарська таємниця (ст. 40 Основ законодавства України про охорону здоров'я²); банківська таємниця (ст. 60 Закону України «Про банки і банківську діяльність»³) та ін.

До *таємної інформації* належить інформація, що містить відомості, що становлять державну або іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі. Віднесення інформації до категорії таємних відомостей, які становлять державну таємницю, і доступ до неї громадян здійснюються відповідно до Закону України «Про державну таємницю»⁴.

Учасниками інформаційних відносин є громадяни, юридичні особи або держава, які набувають передбачених законом прав і обов'язків у процесі інформаційної діяльності (статті 42–44 Закону «Про інформацію»). *Об'єктом* інформаційних відносин є не будь-яка інформація, а лише відповідним чином оброблена, тобто зафіксована на матеріальному носії — папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носії, який зберігає інформацію у вигляді документа. Такі документи упорядковуються та групуються у відповідні фонди, реєстри, реєстри, кадастри та інші банки даних, які складають різноманітні національні інформаційні ресурси.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

² Там само. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

³ Там само. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.

⁴ Там само. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

Так, складниками *бібліотечних ресурсів* є впорядковані фонди документів на різних носіях інформації, довідково-пошуковий апарат, матеріально-технічні засоби опрацювання, зберігання і передання інформації (ст. 1 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу»¹); *Національний архівний фонд* є сукупністю архівних документів, що відображують історію духовного і матеріального життя українського народу та інших народів, мають культурну цінність і є надбанням української нації (ст. 1 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи»²). З метою профілактики шкідливого впливу небезпечних чинників на здоров'я людини та навколишнє середовище в Україні запроваджене ведення відповідного *Державного реєстру* (ст. 9 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»). На підставі статей 36, 37 Закону України «Про курорти»³ ведуться *державні кадастри* природних територій вітчизняних курортів та природно-лікувальних ресурсів — сукупність систематизованих відомостей про правовий статус, належність, режим, географічне положення, площу, запаси природних лікувальних ресурсів, якісні характеристики цих територій, їх лікувальну, профілактичну, реабілітаційну, природоохоронну, наукову, рекреаційну та іншу цінність. Систематизація даних державного обліку вод здійснюється шляхом складання державного водного кадастру (ст. 28 Водного кодексу України⁴).

Державному обліку підлягають також джерела іонізуючого випромінювання. Така інформація формується у *Державному реєстрі* джерел іонізуючого випромінювання — єдиній державній системі обліку і контролю джерел іонізуючого випромінювання (ДІВ). Цей реєстр створюється з метою здійснення обов'язкової державної реєстрації ДІВ для забезпечення їх обліку і контролю за знаходженням та переміщенням ДІВ, проведенням аналізу кількісного і якісного складу, прогнозування їх накопичення, обсягів обслуговування, потреби у виробничих потужностях підприємств — виробників ДІВ та спеціалізованих підприємств по поводженню з радіоактивними відходами (ст. 18 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»⁵, постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 1997 р.

¹ Відом. Верхов. Ради України – 1995. – № 7. – Ст. 45.

² Там само. – 1994. – № 15. – Ст. 86.

³ Там само. – 2000. – № 50. – Ст. 435.

⁴ Там само. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

⁵ Там само. – № 12. – Ст. 81.

«Про створення Державного реєстру джерел іонізуючого випромінювання»¹).

Держава зобов'язана постійно дбати про своєчасне створення, належне функціонування і розвиток інформаційних систем, мереж, банків і баз даних у всіх напрямках інформаційної діяльності і визначає порядок обігу та поводження із зазначеними інформаційними ресурсами.

§ 2. Організаційно-правові засади управління інформаційними ресурсами

В Україні сформовано певні правові та організаційні засади управління інформаційними ресурсами, закріплені перш за все в Конституції (ст. 34) та законодавчих актах України. Закон України «Про інформацію» розвиває конституційні засади права на інформацію, закладає основи інформаційної діяльності та закріплює право особи на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також систему інформації, її джерела, визначає статус учасників інформаційних відносин, регулює доступ до інформації, забезпечує її охорону, захищає особу та суспільство від неправдивої інформації (ст. 2).

Відповідно до Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки, затверджених Законом України від 9 січня 2007 р.², одним із пріоритетних напрямків розвитку інформаційного суспільства є розвиток загальнодоступної інформаційної інфраструктури держави, яка має формуватися, зокрема, шляхом розвитку національної, галузевих та регіональних інформаційних систем, мереж та електронних ресурсів, інформаційно-аналітичних систем органів державної влади та органів місцевого самоврядування; створення в електронній формі архівних, бібліотечних, музейних фондів та інших фондів закладів культури, формування відповідних інформаційно-бібліотечних та інформаційно-пошукових систем з історії, культури, народної творчості, сучасного мистецтва України тощо.

В Україні діє розвинена законодавча база здійснення державного управління інформаційними ресурсами: прийнято близько 600 законів

¹ Офіц. вісн. України. – 1997. – № 32. – С. 6.

² Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.

та постанов Верховної Ради України, які прямо чи опосередковано регулюють інформаційні відносини у різних галузях суспільного життя. Окремі питання інформаційних відносин врегульовано також в указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, численних нормативних актах міністерств та інших центральних органів виконавчої влади тощо. Тому правомірним є визнання за необхідне кодифікації інформаційного законодавства шляхом прийняття Інформаційного кодексу України (п. 2 розділу III Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки).

Правові й організаційні засади управління інформацією закріплено також у низці законодавчих актів про окремі галузі, види, форми та засоби інформації, міжнародних договорах та угодах, ратифікованих Україною, а також у принципах і нормах міжнародного права. Серед них найважливішими є закони України «Про Національну програму інформатизації»¹, «Про Національну систему конфіденційного зв'язку»², «Про захист інформації в автоматизованих системах»³, «Про державну таємницю»⁴, «Про інформаційні агентства»⁵, «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»⁶, «Про телебачення і радіомовлення»⁷, «Про науково-технічну інформацію»⁸, «Про державну статистику»⁹, «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»¹⁰ та ін.

Укази Президента України створюють правове підґрунтя для становлення і розвитку інформаційних ресурсів у нашій державі. Йдеться перш за все про Указ Президента України від 31 липня 2000 р. «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні»¹¹, відповідно до якого забезпечення широкого доступу до цієї мережі громадян і юридичних осіб, належне представлення в ній на-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 27–29. – Ст. 181.

² Там само. – 2000. – № 15. – Ст. 103.

³ Там само. – 1994. – № 31. – Ст. 286.

⁴ Там само. – № 16. – Ст. 93.

⁵ Там само. – 1995. – № 13. – Ст. 83.

⁶ Там само. – 1993. – № 1. – Ст. 1.

⁷ Там само. – 1994. – № 10. – Ст. 43.

⁸ Там само. – 1993. – № 33. – Ст. 345.

⁹ Там само. – 1992. – № 43. – Ст. 608.

¹⁰ Там само. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

¹¹ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 31. – Ст. 1300.

ціональних інформаційних ресурсів є одним із пріоритетних напрямків державної політики у сфері інформатизації, задоволення конституційних прав громадян на інформацію, побудови відкритого демократичного суспільства. Указом визначено основні завдання розвитку цієї інформаційної мережі і шляхи їх вирішення.

На підставі Указу Президента України від 24 вересня 2001 р. «Про деякі заходи щодо захисту державних інформаційних ресурсів у мережах передачі даних»¹ Кабінет Міністрів України затвердив Порядок підключення до глобальних мереж передачі даних² і запровадив облік підприємств (операторів), які надають послуги з доступу до таких мереж передачі даних органам виконавчої влади, іншим підприємствам, установам та організаціям, які одержують, обробляють, поширюють і зберігають інформацію, що є об'єктом державної власності, та охороняється законом.

У підзаконних актах Кабінету Міністрів України розкривається механізм реалізації положень інформаційних законів. Так, відповідно до ст. 9 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 1995 р. затверджено Положення про гігієнічну регламентацію та державну реєстрацію небезпечних факторів³. Відповідно до ст. 56 Закону України «Про тваринний світ» постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1994 р. затверджено Положення про порядок ведення державного кадастру тваринного світу⁴ та ін.

Нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України також спрямована на забезпечення правового підґрунтя для розвитку державних інформаційних ресурсів. Так, на виконання Указів Президента України від 31 липня 2000 р. «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» та від 17 травня 2001 р. «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади»⁵ Кабінет Міністрів України затвердив Порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність орга-

¹ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 39. – Ст. 1757.

² Про затвердження Порядку підключення до глобальних мереж передачі даних [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 12 квіт. 2002 р. // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 16. – Ст. 864.

³ ЗП України. – 1995. – № 8. – Ст. 219.

⁴ Там само. – № 1. – Ст. 27.

⁵ Уряд. кур'єр. – 2001. – 22 трав.

нів виконавчої влади¹ і зобов'язав міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АРК, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації забезпечити розміщення і постійне оновлення інформації на власних веб-сайтах.

На виконання Указу Президента України від 1 серпня 2002 р. «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади»² Кабінет Міністрів України затвердив заходи щодо створення інформаційної системи «Електронний Уряд»³, яка має забезпечити взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій. Центральною частиною цієї системи є єдиний веб-портал органів виконавчої влади, призначений для інтеграції веб-сайтів, електронних інформаційних систем та ресурсів органів виконавчої влади і надання інформаційних та інших послуг з використанням мережі Інтернет.

Особливості організації обігу окремих видів інформаційних ресурсів у певних галузях та сферах державного управління закріплено у численних відомчих нормативних актах Міністерства транспорту та зв'язку, Державного комітету телебачення і радіомовлення, інших центральних органів виконавчої влади. Так, наказом Мінтрансзв'язку від 19 квітня 2007 р. затверджено Положення про Науково-технічну раду Національної програми інформатизації та склад цієї ради⁴; наказом начальника Держдепартаменту морського і річкового транспорту Мінтрансзв'язку від 16 травня 2005 р. — Інструкцію про порядок інформаційного забезпечення Укрморрічфлоту щодо випадків порушення стану морської безпеки⁵ та ін.

З метою вдосконалення інформаційного забезпечення державних органів, підприємств, установ та організацій, громадських організацій та громадян у сфері стандартизації, метрології і сертифікації наказом Держкомітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 13 липня 1995 р. затверджено Положення про Національний інформаційний центр із стандартизації та сертифікації Міжнародної інфор-

¹ Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 4 січ. 2002 р. // Офіц. вісн. України. — 2002. — № 2. — Ст. 57.

² Офіц. вісн. України. — 2002. — № 31. — Ст. 1463.

³ Там само. — 2003. — № 9. — Ст. 378.

⁴ www.NAU.KIEV.UA

⁵ www.NAU.KIEV.UA

маційної мережі ISONET¹; наказом Міністерства охорони здоров'я України від 16 липня 2002 р. № 265 — Положення про веб-сайт МОЗ України² та ін.

§ 3. Система органів управління інформаційними ресурсами

Управління інформаційними ресурсами здійснюють органи державної влади загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уряд АРК, місцеві державні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування) та органи державної влади спеціальної компетенції (Міністерство транспорту та зв'язку України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Державний комітет статистики України, Державний інформаційний геологічний фонд Держкомгеології України та ін.).

Як орган державної влади загальної компетенції *Верховна Рада України*, по-перше, визначає засади *державної інформаційної політики* як сукупності основних напрямків і способів діяльності держави з одержання, використання, поширення, зберігання інформації. Головними її напрямками є: забезпечення доступу громадян до інформації; створення національних систем і мереж інформації; зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності; забезпечення ефективного використання інформації; сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів; створення загальної системи охорони інформації; сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантування інформаційного суверенітету України (ст. 6 Закону України «Про інформацію»). Для сприяння у виробленні політики у сфері інформатизації постановою Верховної Ради України від 4 лютого 1998 р. створено Консультативну раду з питань інформатизації, до складу якої входять учені в галузі інформатики, представники підприємств, що працюють у сфері інформаційних послуг, народні депутати України, представники органів виконавчої влади. Рішення, які приймає Консультативна рада, є обов'язковими для розгляду комітетами Верховної Ради України.

¹ БНА України. – 1995. – № 12. – С. 54.

² www.NAU.KIEV.UA

По-друге, Верховна Рада України визначає окремі галузі, види, форми та засоби інформації, встановлює режими доступу до інформації та відповідальність за порушення законодавства в цій сфері, а також здійснює контроль за додержанням встановленого режиму доступу до інформації і може вимагати від міністерств, інших органів виконавчої влади звіти про їх діяльність щодо забезпечення інформацією заінтересованих осіб (ст. 28 Закону України «Про інформацію»).

Президент України забезпечує інформаційну безпеку як складову національної безпеки держави і наділений значними владними повноваженнями в цій сфері. Як голова Ради національної безпеки і оборони України Президент України своїми Указами вводить її рішення в дію. Так, Указом Президента України від 21 липня 1997 р. введено в дію рішення РНБО від 17 червня 1997 р. «Про невідкладні заходи щодо впорядкування системи здійснення державної інформаційної політики та удосконалення державного регулювання інформаційних відносин»¹; Указом Президента України від 23 квітня 2008 р. — рішення РНБО від 21 березня 2008 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України»².

Для здійснення своїх повноважень в інформаційній сфері Президент України утворив Міжвідомчу комісію з питань інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України³. Основними завданнями цієї Комісії є аналіз стану і можливих загроз національній безпеці України в інформаційній сфері та узагальнення міжнародного досвіду щодо формування та реалізації інформаційної політики. Комісія також розробляє і вносить Президенту України та РНБО пропозиції щодо визначення національних інтересів України в інформаційній сфері, концептуальних підходів до формування державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки держави, захисту національного інформаційного простору та входження України у світовий інформаційний простір; вдосконалення системи правового та наукового забезпечення інформаційної безпеки України тощо.

З метою забезпечення узгодження діяльності органів державної влади, громадських організацій, засобів масової інформації, інших інститутів громадянського суспільства Указом Президента України від

¹ Уряд. кур'єр. – 1997. – 24 лип.

² Офіц. вісн. України. – 2008. – № 18. – Ст. 570.

³ Про Міжвідомчу комісію з питань інформаційної безпеки при Раді Національної безпеки і оборони України [Текст] : Указ Президента України від 22 січ. 2002 р. // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 4. – Ст. 132.

6 червня 2006 р. утворено Національну комісію з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі як консультативно-дорадчий орган при Президенті України. Основними завданнями цієї Комісії є підготовка пропозицій щодо виконання зобов'язань України, які випливають з її членства в Раді Європи, ОБСЄ, інших міжнародних організаціях, а також досягнення Україною відповідності політичній складовій Копенгагенських критеріїв 1993 р. щодо набуття членства в Європейському Союзі в частині забезпечення стабільності та ефективності функціонування відповідних інститутів, які гарантують демократію, принципи свободи слова та розвиток засобів масової інформації і виконання відповідних положень Плану дій «Україна — Європейський Союз»; проведення моніторингу ефективності реалізації законів та інших нормативно-правових актів щодо свободи слова та розвитку інформаційної галузі, їх відповідності стандартам Ради Європи, ОБСЄ, інших міжнародних організацій, положенням Плану дій «Україна — Європейський Союз» та підготовка проектів відповідних законодавчих, інших нормативно-правових актів; підготовка довідкових матеріалів з цих питань, вжиття заходів щодо висвітлення цієї роботи в засобах масової інформації тощо.

Серед органів управління інформаційними ресурсами значне місце посідає *Кабінет Міністрів України (Уряд)*, на який покладаються проведення державної політики у сфері інформатизації, сприяння становленню єдиного інформаційного простору на території України (п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону «Про Кабінет Міністрів України»). Ці повноваження Уряду конкретизуються у низці законів. Так, відповідно до статей 9, 10 Закону України «Про Національну програму інформатизації» Уряд щорічно разом з проектом Закону України про Державний бюджет України на наступний рік подає на розгляд Верховної Ради України доповідь про стан інформатизації в Україні; завдання Національної програми інформатизації на наступні три роки; програму завдань (робіт) з інформатизації на наступний бюджетний рік із визначенням джерел фінансування; затверджує Генерального державного замовника та державних замовників окремих завдань (проектів) цієї програми. Статтею 10 Закону України «Про радіочастотний ресурс України» на Кабінет Міністрів України покладено: 1) затвердження Національної таблиці розподілу смуг радіочастот і План використання радіочастотного ресурсу України; 2) координацію діяльності центральних органів виконавчої влади щодо управління і користування радіочастотним

ресурсом України; 3) встановлення розміру зборів за користування радіочастотним ресурсом України та розмірів плати за видання, оформлення, продовження строку, видання дублікату ліцензій на користування радіочастотним ресурсом України. Урядом також розробляється порядок використання коштів, передбачених у Державному бюджеті України на державні програми в інформаційній сфері (програми «Інформаційне та організаційне забезпечення участі України у міжнародних форумах, конференціях, виставках»¹, «Виконання заходів з питань європейської і євроатлантичної інтеграції в інформаційній сфері»², «Збирання, обробка та розповсюдження офіційної інформаційної продукції»³ тощо).

Кабінет Міністрів України утворює постійно діючі робочі органи — координаційні ради з метою узгодження діяльності органів виконавчої влади у сфері обігу інформаційних ресурсів. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. утворено Координаційну раду з питань функціонування Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму⁴. На Координаційну раду, до складу якої входять представники Мінфіну, Держфінмоніторингу, МВС, Мінекономіки та з питань євроінтеграції, Мін'юсту, СБУ, Держмитслужби, Державної податкової адміністрації та інших, покладається визначення концептуальних напрямків розвитку та функціонування Єдиної інформаційної системи; створення умов для максимального використання інформаційних ресурсів державних органів у цій системі; розв'язання організаційних та технічних завдань щодо її функціонування.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики в інформаційній сфері є *Державний комітет телебачення і радіомовлення України* (Держкомтелерадіо), діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України⁵. Основними завданнями Держкомтелерадіо є, зокрема, здійснення управління в інформаційній сфері; спри-

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 12. – Ст. 416.

² Там само. – № 18. – Ст. 717.

³ Там само. – Ст. 722.

⁴ Там само. – 2004. – № 38. – Ст. 2506.

⁵ Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України [Текст] : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 11 лип. 2007 р. // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 52. – Ст. 2102.

яння реалізації конституційного права на свободу слова, забезпечення розвитку інформаційної сфери, розширення національного інформаційного простору. На виконання зазначених завдань Держкомтелерадіо: готує пропозиції щодо формування державної політики в інформаційній сфері і визначення пріоритетних напрямів її розвитку; вживає заходів щодо інформаційного забезпечення підтримки інноваційних процесів у державі та розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет, розширення спектра засобів і вдосконалення методів оприлюднення у мережі Інтернет об'єктивної соціально-політичної, економічної, освітньої, правової, науково-технічної та інших видів інформації про Україну; розробляє проекти розширення доступу до національних інформаційних ресурсів і вживає заходів для впровадження новітніх інформаційних технологій; вживає відповідних заходів щодо підвищення рівня інформаційного забезпечення громадян і впровадження європейських стандартів поінформованості суспільства; надає методичну допомогу прес-службам, інформаційно-аналітичним підрозділам і підрозділам взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю органів виконавчої влади; готує пропозиції про вдосконалення системи управління інформаційною сферою, розробляє заходи щодо запобігання внутрішньому і зовнішньому інформаційному впливу, який загрожує національним інтересам держави; вживає заходів для розширення інформаційної сфери, підвищення її функціональних можливостей та ефективності; спрямовує та контролює діяльність управлінь у справах преси та інформації обласних державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; здійснює міжнародне співробітництво в інформаційній та видавничій сферах; ліцензує і реєструє спеціалізовані засоби масової інформації сексуального чи еротичного характеру, контролює наявність ліцензій у суб'єктів господарювання, додержання ними ліцензійних умов; вживає заходів щодо забезпечення розвитку та функціонування української мови як державної в інформаційній сфері; сприяє виданню та розповсюдженню за кордоном інформаційних вісників, бюлетенів, іншої друкованої, аудіовізуальної та електронної продукції для забезпечення нею українців, що проживають за межами держави, тощо.

Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики в галузі телекомунікацій та інформатизації є *Міністерство транспорту та зв'язку*

України (Мінтрансзв'язку)¹. Мінтрансзв'язок бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері телекомунікацій та інформатизації, користування радіочастотним ресурсом України; формує Національну програму інформатизації та забезпечує її виконання, здійснює заходи щодо входження телекомунікацій та інформатизації до європейського і світового інформаційного простору. Відповідно до покладених на нього завдань Мінтрансзв'язок здійснює, зокрема, державне управління у сфері телекомунікацій та інформатизації, користування радіочастотним ресурсом України; виконує функції генерального державного замовника Національної програми інформатизації; забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної із створенням та інтеграцією електронних інформаційних систем і ресурсів у Єдиний веб-портал органів виконавчої влади та наданням інформаційних та інших послуг через електронну інформаційну систему «Електронний Уряд»; координує та контролює роботи, пов'язані із створенням, веденням і забезпеченням функціонування Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів, визначає організаційні та методичні засади ведення Національного реєстру та правила користування ним.

Безпосереднє управління державними інформаційними ресурсами здійснюють уповноважені державні органи та їх посадові особи, які створюють, накопичують, обробляють, використовують, розпоряджаються та зберігають інформацію шляхом утворення відповідних інформаційних систем — фондів, банків даних, реєстрів, кадастрів тощо. Держава як владник інформації визначає правила оброблення такої інформації та доступ до неї, а також встановлює інші умови щодо інформації (ст. 38 Закону України «Про інформацію»). Так, одним із основних видів інформації є статистична — офіційна документована державна інформація, що дає кількісну характеристику подій і явищ, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя України (ст. 19 Закону України «Про інформацію»).

Закон України «Про державну статистику» покладає на *Державний комітет статистики України* як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, його територіальні та функціональні органи проведення державної статистичної діяльності. Для цього формується

¹ Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України [Текст] : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 6 черв. 2006 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 23. – Ст. 1716.

основа для статистичних спостережень — Єдиний державний реєстр підприємств і організацій України — автоматизована система збирання, накопичення та опрацювання даних про всіх юридичних осіб, їх філії, відділення, представництва та інші відособлені структурні підрозділи, що знаходяться на території України, а також про юридичних осіб, що перебувають за межами України і створені за участю юридичних осіб України. Для виконання покладених на органи державної статистики завдань Закон України «Про державну статистику» надає їм, зокрема, такі основні права: приймати рішення з питань статистики, обліку і звітності, які є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону; одержувати безкоштовно, в порядку і визначені строки, від усіх респондентів та фізичних осіб, які підлягають статистичним спостереженням, і використовувати первинні та статистичні дані, дані бухгалтерського обліку, іншу необхідну для проведення статистичних спостережень інформацію; застосовувати під час проведення державних статистичних спостережень щодо фізичних осіб, які підлягають цим спостереженням, метод безпосереднього відвідування працівниками органів державної статистики їх житлових і господарських приміщень та будівель, земельних ділянок тощо; вивчати стан первинного обліку і статистичної звітності, перевіряти достовірність первинних та статистичних даних, поданих респондентами, із застосуванням методу безпосереднього відвідування виробничих, службових та інших приміщень, ділянок тощо юридичних осіб, їх філій, відділень, представництв та інших відособлених структурних підрозділів, а також громадян — суб'єктів підприємницької діяльності; вимагати від респондентів внесення виправлень до статистичної звітності, інших статистичних формулярів у разі виявлення приписок та інших перекручень первинних та статистичних даних; подавати правоохоронним органам пропозиції щодо притягнення винних у порушенні вимог цього Закону посадових осіб та громадян — суб'єктів підприємницької діяльності до відповідальності, передбаченої законами; розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати відповідно до законів штрафи; проводити статистичні спостереження та надавати послуги на платній основі; надавати запитувачам статистичну інформацію; коментувати невірне використання або тлумачення статистичної інформації.

Серед основних обов'язків органів державної статистики — організація і проведення статистичних спостережень за соціально-еко-

номічними і демографічними процесами, екологічною ситуацією в Україні та її регіонах; соціально-демографічним та економічним становищем населення, його підприємницької діяльності тощо; надання органам державної влади та органам місцевого самоврядування статистичної інформації в обсягах, за формами й у строки, визначені планом державних статистичних спостережень або окремими рішеннями Кабінету Міністрів України; забезпечення гласності статистичної інформації; забезпечення рівного доступу осіб до статистичної інформації; проведення досліджень та розробок у галузі статистики; затвердження статистичної методології та звітно-статистичної документації статистичних спостережень, а також типових форм первинної облікової документації, необхідної для їх проведення; забезпечення респондентів звітно-статистичною документацією та ведення Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України; забезпечення вдосконалення технології опрацювання статистичної інформації, її збереження, накопичення, актуалізацію та дотримання її конфіденційності тощо.

Управління екологічними інформаційними ресурсами здійснює Міністерство охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди України) та його територіальні органи, на які покладається ведення державних кадастрів природних ресурсів (облік кількісних, якісних та інших характеристик природних ресурсів), державний облік об'єктів, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища; забезпечення формування та функціонування географічних, екологічних, геологічних та інших інформаційних систем, а також ведення державних кадастрів рослинного і тваринного світу, участь у веденні державного водного кадастру; ведення Червоної книги України та Зеленої книги України; формування Державного фонду родовищ корисних копалин України та Державного фонду надр; забезпечення проведення державної реєстрації та ведення обліку робіт з геологічного вивчення надр, топографо-геодезичних та картографічних робіт; ведення державного обліку та здійснення моніторингу підземних вод; визначення змісту та обсягу інформації, яка підлягає обов'язковому переданню до Державного інформаційного геологічного фонду України, Державного картографо-геодезичного фонду України, порядок обліку і користування такою інформацією та розпоряджається нею; участь у виконанні робіт з розвитку національної системи сейсмічних спостережень та підвищення рівня безпеки проживання населення

у сейсмонебезпечних регіонах України, а також у створенні банків і баз геопросторових даних; забезпечення створення та ведення Державного реєстру географічних назв; здійснення екологічного інформаційного забезпечення та ін.¹

З метою реалізації державної політики у сфері топографо-геодезичної, картографічної та кадастрової діяльності, створення національної геодезичної системи відліку, пов'язаної з європейськими та світовими системами координат, і національної інфраструктури геопросторових даних, встановлення, унормування, обліку, реєстрації, використання та збереження географічних назв у складі Мінприроди створено *Державну службу геодезії, картографії та кадастру* (Укргеодезкартографія)². Укргеодезкартографія, зокрема, веде державний облік топографо-геодезичних і картографічних робіт, забезпечує зберігання матеріалів, одержаних за результатами їх виконання, формує і забезпечує ведення Державного картографогеодезичного фонду, регіональних картографо-геодезичних фондів, бази цифрових і електронних карт, геопросторових даних; бере участь у видавничій діяльності у сфері геодезії, картографії та кадастру.

На Мінохоронприроди також покладається екологічне інформаційне забезпечення державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, а також громадян. Воно є держателем екологічних кадастрів та фондів, моніторингових досліджень у цій сфері. Таке забезпечення здійснюється шляхом: а) підготовки і подання на розгляд Верховної Ради України щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, а після її розгляду — опублікування окремим виданням та розміщення в мережі Інтернет; б) щорічного інформування Радою міністрів АРК, обласними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідних рад та населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій; в) систематичного інформування населення через ЗМІ про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколиш-

¹ Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища [Текст] : затв. постановою Каб. Міністрів України від 2 листоп. 2006 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 44. – Ст. 2949.

² Положення про Державну службу геодезії, картографії та кадастру [Текст] : затв. постановою Каб. Міністрів України від 24 верес. 2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 39. – Ст. 2480.

нього природного середовища і характер впливу екологічних чинників на здоров'я людей; г) негайного інформування про надзвичайні екологічні ситуації; г) передавання інформації, одержаної в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо одержаної інформації; д) забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах.

§ 4. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері інформаційних ресурсів

Адміністративними правопорушеннями у сфері інформаційних ресурсів слід визнавати посягання на врегульовані законами суспільні відносини, які виникають та існують при здійсненні інформаційної діяльності, а саме: при її одержанні, використанні, поширенні та зберіганні учасниками інформаційних правовідносин. КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення права на окремі види інформації, відмову в наданні інформації, надання неповної або недостовірної інформації, втрату інформації.

До таких правопорушень, зокрема, належать: ст. 41³ (ненадання інформації для ведення колективних переговорів та здійснення контролю за виконанням колективних переговорів, угод); ст. 46 (умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою); ст. 53² (перекручення або приховування даних державного земельного кадастру); ст. 57 (порушення вимог щодо охорони надр); ст. 58 (порушення правил та вимог проведення робіт щодо геологічного вивчення надр); ст. 59¹ (порушення вимог щодо охорони територіальних та внутрішніх морських вод від забруднення та засмічення); ст. 60 (порушення правил водокористування); ст. 62 (невиконання обов'язків щодо реєстрації у суднових документах операцій із шкідливими речовинами та сумішами); ст. 82¹ (порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю над операціями поводження з відходами або ненадання чи надання звітності щодо утворення, використання, знешкодження та знищення відходів); ст. 82³ (приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб та зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки

утворення відходів та поводження з ними); ст. 83¹ (порушення законодавства про захист рослин); ст. 91⁴ (відмова від надання або несвоєчасне надання екологічної інформації); ст. 92¹ (порушення законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи); ст. 96 (недодержання державних стандартів, норм та правил при проектуванні та будівництві); ст. 96¹ (порушення законодавства при плануванні та забудові територій); ст. 116³ (порушення правил реєстрації торговельних суден); ст. 148⁵ (порушення правил про взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж загального користування); ст. 156¹ (порушення законодавства про захист прав споживачів); ст. 163¹ (порушення порядку ведення податкового обліку, надання аудиторських висновків); ст. 164¹ (порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів та витрат); ст. 164² (порушення законодавства з фінансових питань); ст. 164⁴ (демонстрація та розповсюдження фільмів без державного свідоцтва на право розповсюдження та демонстрації фільмів); ст. 164⁹ (незаконне розповсюдження екземплярів аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних); ст. 164¹⁴ (порушення законодавства про здійснення закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти); ст. 165¹ (порушення законодавства у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування); ст. 165⁴ (порушення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які призвели до втрати працездатності); ст. 165⁵ (ухилення від реєстрації в якості платника страхових внесків до Фонду соціального страхування із тимчасової втрати працездатності, несвоєчасна або неповна плата страхових внесків, а також порушення порядку використання страхових коштів); ст. 166⁴ (порушення порядку надання інформації та виконання рішень Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень) та ін.

Однією із гарантій реалізації конституційного права на звернення є встановлення адміністративної відповідальності за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до Законів України «Про інформацію» та «Про звернення громадян» (ч. 1 ст. 212³ КУпАП). *Загальним об'єктом* зазначеного правопорушення є встановлений порядок державного управління; *родовим об'єктом* — врегульовані законами «Про інформацію», «Про

звернення громадян», іншими нормативними актами суспільні відносини, які виникають та існують при реалізації особами конституційного права на інформацію; *безпосереднім об'єктом* є право громадян та юридичних осіб на інформацію, що передбачає можливість, зокрема, вільного одержання та використання відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій (ст. 9 Закону «Про інформацію»).

Об'єктивна сторона правопорушення виявляється переважно у формі бездіяльності (невиконання або неналежне виконання вимог Закону про надання інформації), а саме: у неправомірній відмові в наданні інформації, несвоєчасному або неповному наданні інформації, наданні інформації, що не відповідає дійсності.

За режимом доступу інформація поділяється на відкриту та інформацію з обмеженим доступом. У свою чергу, інформація з обмеженим доступом поділяється на конфіденційну (тобто відомості, які перебувають у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов) і таємну (інформація, що містить відомості, які становлять державну або іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі). До конфіденційної інформації, зокрема, належить інформація про особу, тобто сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про неї. Основними даними про особу (персональними даними) є: національність, освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження (ст. 23 Закону «Про інформацію»); медична інформація, тобто свідчення про стан здоров'я людини, історію її хвороби, про мету запропонованих досліджень і лікувальних заходів, прогноз можливого розвитку захворювання, в тому числі й про наявність ризику для життя і здоров'я (статті 39, 40 Основ законодавства України про охорону здоров'я, пп. 1, 2 Рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 р. № 5-зп у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону «Про інформацію» та ст. 12 Закону «Про прокуратуру» (справа К. Г. Устименка)¹. Забороняється також без згоди особи або без згоди її законного представника та лікаря-психіатра, який надає психіатричну допомогу, публічно демонструвати особу, яка страждає на психічний розлад, фотографувати її чи робити кінозйомку, відеозапис, звукозапис та прослуховувати співбесіди

¹ Офіц. вісн. України. – 1997. – Число 46. – С. 126–130.

особи з медичними працівниками при наданні їй психіатричної допомоги. Документи, які містять відомості про стан психічного здоров'я особи та надання їй психіатричної допомоги, повинні зберігатися із додержанням умов, що гарантують конфіденційність цих відомостей (ст. 6 Закону «Про психіатричну допомогу»)¹.

Не допускається без згоди батьків або осіб, що їх замінюють, розповсюдження інформації про неповнолітніх, які вчинили злочин, про злочини, вчинені щодо неповнолітніх, а також про самогубство неповнолітніх, якщо така інформація дозволяє ідентифікувати особу неповнолітнього (ст. 41 Закону «Про телебачення і радіомовлення»). Права неповнолітніх на обмежену стосовно них інформацію передбачено також Мінімальними стандартними правилами ООН, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх («Пекінські правила»), прийнятими Генеральною Асамблеєю ООН, якими забороняється оприлюднювати будь-яку інформацію, що може вказати на особу неповнолітнього правопорушника (п. 8.2)². Відповідне положення закріплено і в ст. 16 Конвенції про права дитини від 20 листопада 1989 р.³

Конфіденційними є також відомості, що містяться в деклараціях державних службовців, які подаються ними на підставі ст. 13 Закону України «Про державну службу» в порядку, передбаченому постановою Кабінету Міністрів України від 11 серпня 1995 р. «Про застосування ст. 13 Закону України «Про державну службу»⁴ та іншими нормативними актами.

Не підлягає розголошенню інформація про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ, роботу органів дізнання та суду в тих випадках, коли її розголошення може зашкодити оперативним заходам, слідству чи дізнанню, порушити право на справедливий судовий розгляд справи, створити загрозу життю або здоров'ю будь-якої особи (ст. Закону «Про інформацію»). Водночас ст. 121 КПК України передбачає можливість оголошення даних досудового слідства з дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, в якому вони визнають це можливим; ч. 4 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру»⁵ за-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 19. – Ст. 143.

² Права людини ті професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій: Українсько-Американське бюро захисту прав людини [Текст]. – Амстердам; Київ, 1996. – С. 55–71.

³ Там само. – С. 44–55.

⁴ ЗП України. – 1995. – № 12. – Ст. 279.

⁵ Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

боронено без дозволу прокурора або слідчого розголошувати дані перевірок і досудового слідства до їх закінчення. Зобов'язаний зберігати адвокатську таємницю і адвокат. Предметом адвокатської таємниці є питання, з яких громадянин або юридична особа зверталися до адвоката, сутність консультацій, порад, роз'яснень та інших відомостей, одержаних адвокатом при здійсненні своїх професійних обов'язків (ст. 9 Закону України «Про адвокатуру»)¹.

Стаття 37 Закону «Про інформацію» забороняє розголошувати зміст документів, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію (доповідні записки, переписка між підрозділами тощо), якщо вони пов'язані із розробленням напрямку діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю; інформацію фінансових установ, підготовлену для контрольно-фінансових відомств. У той же час Закон «Про інформацію» (ст. 30 ч. 9) допускає, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значущою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист.

До таємної належить інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі. Така інформація з обмеженим доступом, у свою чергу, поділяється на таємницю комерційного та банківського характеру, а також державну таємницю². Комерційну таємницю підприємства становлять відомості, пов'язані з виробництвом, технологічною інформацією, управлінням, фінансами та іншою діяльністю підприємства, що не є державною таємницею, розголошення (передавання, витікання) яких може завдати шкоди його інтересам. Обсяг та склад відомостей, що становлять комерційну таємницю, порядок її захисту визначаються керівником підприємства, установи, організації. Постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 1993 р.³ затверджено перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці, а саме: установчі документи, документи, що дозволяють займатися підприємницькою чи господарською діяльністю та її окремими видами; інформація за всіма встановленими формами державної статзвітності; дані, необхідні для перевірки обчислення

¹ Там само. – 1993. – № 9. – Ст. 62.

² Перелік інформації, що може бути віднесена до державної таємниці, та режим доступу до неї встановлено Законом України «Про державну таємницю».

³ www.NAU.KIEV.UA

і сплати податків та інших обов'язкових платежів; відомості про чисельність і склад працюючих, їх заробітну плату в цілому і за професіями та посадами, а також наявність вільних робочих місць; документи про сплату податків і обов'язкових платежів; інформація про забруднення навколишнього природного середовища, недодержання безпечних умов праці, реалізацію продукції, що завдає шкоди здоров'ю, а також інші порушення законодавства України та розміри заподіяних при цьому збитків; документи про платоспроможність; відомості про участь посадових осіб підприємства в кооперативах, малих підприємствах, спілках, об'єднаннях та інших організаціях, які займаються підприємницькою діяльністю; відомості, що відповідно до чинного законодавства підлягають оголошенню.

Банківською таємницею є інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку в процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним чи третіми особами при наданні послуг банку і розголошення якої може завдати матеріальної чи моральної шкоди клієнту. Стаття 60 Закону «Про банки і банківську діяльність», зокрема, до такої інформації відносить: відомості про стан рахунків клієнтів; операції, які були проведені на користь чи за дорученням клієнта, здійснені ним угоди; фінансово-економічний стан клієнтів; системи охорони банку та клієнтів; інформація про організаційно-правову структуру юридичної особи-клієнта, її керівників, напрями діяльності; інформація щодо звітності по окремому банку за винятком тієї, що підлягає опублікуванню; коди, що використовуються банками для захисту інформації.

Зазначені та інші підстави для відмови в наданні інформації або наданні неповної інформації передбачено законодавчими актами. В усіх інших випадках відмова в наданні інформації, передбаченої Законами «Про інформацію» та «Про звернення громадян», надання неповної інформації є порушенням права на інформацію, що є підставою для притягнення винної посадової особи до адміністративної відповідальності.

Закон «Про звернення громадян» надає можливість заявникам одержати письмову інформацію про результати розгляду звернення (ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 15, ст. 18, ч. 1 ст. 19). Заявник також має право на активну участь в інформаційних відносинах шляхом доступу до інформації через участь у перевірці звернення, а також ознайомлення з матеріалами перевірки (ст. 18 Закону). На прохання заявника він має бути

запрошений на засідання відповідного органу, який розглядає його заяву чи скаргу (ст. 19 Закону). Відмова в реалізації зазначених прав або їх обмеження можливі тільки з огляду на визначені законом режими доступу до інформації. Як відмову в наданні інформації слід розглядати також необгрунтоване повернення звернення (ч. 6 ст. 5, ч. 3 ст. 7 Закону «Про звернення громадян»).

Закон «Про інформацію» (ст. 33) передбачає, що строк вивчення інформаційного запиту на предмет можливого його задоволення не повинен перевищувати 10 календарних днів. Протягом цього строку державна установа письмово доводить до відома запитувача, чи буде задоволено його запит. Задоволення запиту здійснюється протягом місяця, якщо інше не передбачено законом. Можливе також відстрочення задоволення інформаційного запиту, про що повідомляється заявникові (ст. 34 Закону). Закон «Про звернення громадян» (ст. 20) встановлює загальний строк розгляду звернень — не більше одного місяця від дня їх надходження, а також скорочений — для тих, що не потребують додаткового вивчення — невідкладно, але не пізніше ніж 15 днів від дня їх одержання. Якщо в місячний строк вирішити питання, які містяться у зверненні, неможливо, уповноважена особа встановлює необхідний строк для його розгляду, про що повідомляється заявникові. Загальний строк вирішення питань, що містяться у зверненні, не може перевищувати 45 днів. Порушення зазначених строків розгляду інформаційних запитів та звернень громадян розглядається як несвоєчасне надання інформації.

Інформація, яка надається, має бути повною (тобто висвітлювати всі питання, поставлені в інформаційному запиті чи зверненні громадянина по суті), а також об'єктивною, тобто відповідати дійсності (ст. 5 Закону «Про інформацію», ст. 19 Закону «Про звернення громадян»). Надання неповної інформації або інформації, яка не відповідає дійсності, є порушенням права на інформацію.

Суб'єктом правопорушення є спеціальний суб'єкт: а) посадова особа органів законодавчої, виконавчої та судової влади, до службових обов'язків якої відповідно до нормативних та інших актів (зокрема, положень, наказів, інструкцій тощо) віднесено розгляд інформаційних запитів та забезпечення надання інформації відповідно до Закону «Про інформацію»; б) посадова особа органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інфор-

мації тощо, до повноважень якої віднесено розгляд звернень (клопотань) громадян (статті 14–16 та 19 Закону «Про звернення громадян»).

Із суб'єктивної сторони порушення права на інформацію характеризується ставленням особи до порушень своїх посадових обов'язків щодо забезпечення конституційного права на інформацію. Правопорушення визнається вчиненим умисно, коли посадова особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер свого діяння, передбачала його шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків (ст. 10 КУпАП). Адміністративне правопорушення визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків свого діяння, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була і могла їх передбачати (ст. 11 КУпАП). Формою вини правопорушника є переважно необережність (недбалість чи самовпевненість). В іншому є підстави для притягнення винної посадової особи до відповідальності за службові злочини (наприклад, ст. 366 КК України).

Частина 2 ст. 212³ КУпАП встановлює відповідальність посадової особи за повторне протягом року вчинення порушення з числа передбачених ч. 1 цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню.

Правопорушення, передбачені ст. 212³ КУпАП, необхідно відмежовувати від правопорушень, передбачених Законом України «Про боротьбу з корупцією»¹. Приміткою до ст. 212³ КУпАП встановлено, що посадові особи, на яких поширюється дія Закону «Про боротьбу з корупцією», притягуються до відповідальності за такі діяння відповідно до цього Закону. Зокрема, йдеться про посадових осіб — суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією (ст. 2 Закону), для яких залежно від характеру їх протиправного діяння можливе настання відповідальності за ст. 1, пп. «а» чи «г» ч. 1 ст. 5, пп. «а», «б» чи «г» ч. 2 ст. 5 Закону «Про боротьбу з корупцією».

Протокол про правопорушення, передбачене ст. 212³ КУпАП, складає прокурор або уповноважена ним особа з числа працівників прокуратури (п. 11 ч. 1 ст. 255 КУпАП, ст. 56 Закону України «Про прокуратуру») з додержанням вимог, передбачених статтями 256, 268 КУпАП, ст. 63 Конституції України. Справи про такі адміністративні правопорушення

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

розглядаються суддями місцевих судів у 15-денний строк з дня одержання протоколу про адміністративне правопорушення.

Запитання до самоконтролю

1. Дайте визначення інформації та інформаційних ресурсів.
2. Назвіть складники права на інформацію.
3. Які передбачено режими доступу до інформації?
4. Яка інформація належить до конфіденційної?
5. Яка інформація належить до таємної?
6. Назвіть учасників інформаційних правовідносин.
7. Охарактеризуйте об'єкт інформаційних правовідносин.
8. Назвіть складники інформаційних ресурсів.
9. Назвіть джерела управлінської інформації.
10. Назвіть ознаки інформаційних систем.
11. Які правові засади управління інформаційними ресурсами?
12. Назвіть організаційні засади управління інформаційними ресурсами.
13. Яка система органів управління інформаційними ресурсами?
14. Назвіть спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади, які здійснюють управління в інформаційній сфері.
15. За які порушення законодавства в інформаційній сфері встановлено адміністративну відповідальність?

Рекомендована література

1. Адміністративне право України: Академічний курс [Текст] : Т. 1. Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2005. – 624 с.
2. Адміністративна діяльність [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. д. ю. н. О. І. Остапенка. – Л. : ЛІВС, 2002.
3. Адміністративне право України: Академічний курс [Текст] : підручник : у 2 т. – Т. 2: Особлива частина. – К. : Юрид. думка, 2009. – 600 с.
4. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. / Г. Г. Забарний, Р. А. Калужний, В. К. Шкарлупа. – К. : Вид. Паливода А. В., 2005. – С. 349–359.
5. Адміністративне право України [Текст] : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 524 с.
6. Беломесяцев, А. Б. Правові основи архітектури [Текст] / А. Б. Беломесяцев. – К. : Муз. Україна, 2006.
7. Битяк, Ю. П. Адміністративне право в освіті [Текст] / Ю. П. Битяк // Проблеми вищої юридичної освіти. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2002. – С. 126–128.
8. Бандурка, О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України [Текст] / О. М. Бандурка. – Х. : НУВС МВС України, 2004. – 780 с.
9. Бандурка, О. М. Управління в органах внутрішніх справ України [Текст] : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
10. Басай, В. Д. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України [Текст] : в 3 кн. : підручник / В. Д. Басай. – Коломия : Вік, 2006.
11. Бачило, И. Л. Информационное право [Текст] : учебник / И. Л. Бачило, В. Н. Лопатин, М. А. Федотов. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2001. – 789 с.
12. Богуш, В. М. Інформаційна безпека держави [Текст] / В. М. Богуш, О. К. Юдін. – К. : «МК-Прес», 2005. – 432 с.
13. Гребельник, О. П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності [Текст] : підручник / О. П. Гребельник. – К. : Центр навч. літ., 2005. – 696 с.
14. Венедиктов, В. С. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців [Текст] : наук.-практ. посіб. / В. С. Венедиктов, М. І. Іншин. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003.
15. Виноградова, Г. В. Правове регулювання інформаційних відносин в Україні [Текст] : навч. посіб. / Г. В. Виноградова. – К. : Юстиніан, 2006. – 176 с.
16. Державне регулювання економіки [Текст] : підручник / за ред. І. Р. Михасюка. – Л., 1999. – 640 с.

17. Державне управління: теорія і практика [Текст]. – К., 1998. – 432 с.
18. Данільян, О. Г. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації [Текст] : навч. посіб. / О. Г. Данільян, О. П. Дзьобань, М. І. Панов. – Х. : Фолюс, 2002. – 285 с.
19. Егизаров, В. А. Транспортное право [Текст] : учебник / В. А. Егизаров. – М. : Юстицинформ, 2005. – 544 с.
20. Житлово-комунальні послуги в Україні: нормативно-правове регулювання [Текст]. – К. : Скіф, 2008.
21. Зовнішньоекономічна діяльність підприємств [Текст] : підруч. для вузів / І. В. Багрова, Н. І. Редіна, В. Є. Власик, О. О. Гетьман. – Д. : ДДФЕІ, 2002. – 580 с.
22. Задихайло, О. А. Правове регулювання діяльності в галузі культури в Україні [Текст] / О. А. Задихайло // Проблеми законності. – 2005. – № 76. – С. 140–145.
23. Зеленецький, В. С. Проблеми систематизації та комплексного розвитку антитерористичного законодавства України [Текст] : монографія / В. С. Зеленецький, В. П. Ємельянов, В. Я. Настюк. – Х. : Право, 2008. – 96 с.
24. Іншин, М. І. Правове регулювання вивільнення працівників органів внутрішніх справ України [Текст] : навч.-практ. посіб. / М. І. Іншин ; [за ред. д-ра юрид. наук, проф. В. С. Венедиктова]. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000.
25. Карпенко, О. Д. Держава та промислова власність: організаційно-правові питання [Текст] / О. Д. Карпенко. – К., 1999. – 155 с.
26. Кисіль, Л. Є. Керівник підприємства: компетенція та адміністративна відповідальність [Текст] / Л. Є. Кисіль. – К., 1998. – 82 с.
27. Курило, В. І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма [Текст] / В. І. Курило ; [за заг. ред. В. К. Шкарупи]. – К. : Магістр-XXI сторіччя, 2007. – 311 с.
28. Ковальчук, Т. М. Оперативний економічний аналіз в управлінні агропромисловим виробництвом [Текст] / Т. М. Ковальчук. – К. : [Ін-т аграр. економіки], 2001. – 518 с.
29. Конституція України і фінансове законодавство // Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за заг. ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2008. – С. 425–447.
30. Конституційні основи діяльності органів, що наділені повноваженнями по здійсненню фінансового контролю [Текст] // Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за заг. ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2008. – С. 536–556.
31. Корякин, В. В. Современное состояние и перспективы развития правового регулирования сферы культуры [Текст] / В. В. Корякин // Культура: управление, экономика, право. – 2006. – № 1. – С. 2–6.

32. Ліпкан, В. А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України [Текст] : монографія / В. А. Ліпкан. – К. : Текст, 2008. – 440 с.
33. Ляшенко, Т. М. Правовий статус дипломатичних представництва [Текст] : монографія / Т. М. Ляшенко. – К. : ПП Баришев К. В., 2008. – 190 с.
34. Маренков, Н. Л. Ревизия и контроль в коммерческих организациях [Текст] : учеб. пособие / Н. Л. Маренков. – М. : Финансово-эконом. ин-т; Ростов н/Д. : Феникс, 2004. – 416 с.
35. Митне право України [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Ченцова та Д. В. Приймаценка. – Вид. 2-ге. – К. : Істина, 2008. – 328 с.
36. Митний кодекс України [Текст] : наук.-практ. коментар / А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний, Р. А. Калюжний та ін. – К. : Всеукр. асоц. видавців «Правова єдність», 2008. – 757 с.
37. Матюхіна, Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (теоретичні та прикладні аспекти) [Текст] : монографія / Н. П. Матюхіна. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999.
38. Матюхіна, Н. П. Безпека життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України (загальноуправлінські підходи) / Н. П. Матюхіна. – Х. : НУВС, 2001.
39. Матюхіна, Н. П. Управління поліцією зарубіжних країн: сучасні підходи та ключові поняття [Текст] : монографія / Н. П. Матюхіна. – Х. : Гриф, 2006. – 301 с.
40. Музика, А. І. Правовий статус дипломатичних представництва: питання теорії та практики [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / А. І. Музика. – К., 2009. – 20 с.
41. Нормативно-правовий довідник з питань розвитку культури [Текст]. – Д. : ТОК «ЕНЕМ», 2005. – 199 с.
42. Настюк, В. Я. Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки і протидії тероризму [Текст] : монографія / В. Я. Настюк. – К. : НКЦ СБ України, 2008. – 245 с.
43. Науково-практичний коментар до законів України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження» [Текст] / відп. ред. О. Лавринович. – К. : Юрінком Інтер, 2005.
44. Організаційно-правові основи захисту інформації з обмеженим доступом [Текст] : навч. посіб. / А. Б. Стоцький, О. І. Тимошенко, А. М. Гуз та ін. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2006. – 232 с.
45. Прилипка, С. М. Шляхи вдосконалення соціального законодавства [Текст] / С. М. Прилипка. – Х. : Одиссей, 2000.
46. Пилипчук, В. Г. Формування теоретико-правових основ забезпечення державної безпеки України (кінець ХХ – початок ХХІ ст.) [Текст] : монографія / В. Г. Пилипчук. – К. : НКЦ СБ України, 2008. – 256 с.
47. Пилипчук, В. Г. Система і компетенція державних органів зі спеціальним статусом у сфері національної безпеки України [Текст] : монографія / В. Г. Пилипчук, О. П. Дзьобань, В. Я. Настюк. – Х. : Право, 2009. – 200 с.

48. Подлінев, С. Д. Організація управління в адміністративно-політичній сфері України [Текст] : навч.-метод. посіб. / С. Д. Подлінев. – О., 1998.
49. Плішкін, В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ [Текст] : підручник / В. М. Плішкін. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.
50. Правове регулювання інформаційної діяльності в Україні [Текст]. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 688 с.
51. Рябченко, О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин [Текст] / О. П. Рябченко. – Х., 1999. – 299 с.
52. Салищева, Н. Г. Административное право и экономика [Текст] / Н. Г. Салищева // Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений. – М., 2001. – С. 51.
53. Селиванов, А. О. Наука і закон: Перший досвід системного аналізу законодавства в сфері науки і науково-технічної діяльності [Текст] / А. О. Селиванов. – К. : Логос, 2003. – 264 с.
54. Сирота, И. М. Все о пенсиях, пособиях, социальной защите граждан Украины [Текст] : науч.-практ. коммент. и сб. норматив. актов / И. М. Сирота. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – Харьков : Одиссей, 1999.
55. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України [Текст] : навч. посіб. / В. С. Ковальський, В. Т. Білоус, С. Е. Демський та ін. ; відп. ред. Я. Кондратьев. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 320 с.
56. Транспортне право України [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. В. К. Гіжевського, Е. Ф. Демського. – К. : Юрінком, 2002. – 416 с.
57. Фролова, О. Г. Актуальні питання відповідальності у сфері службової діяльності [Текст] : навч. посіб. / О. Г. Фролова. – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2006. – 24 с.
58. Фролова, О. Г. Новітня методологія в управлінні в органах внутрішніх справ [Текст] / О. Г. Фролова. – Донецьк : ДІВС МВС України, 2001. – 312 с.
59. Фролова, О. Г. Покарання як спосіб боротьби з адміністративними правопорушеннями і злочинністю [Текст] / О. Г. Фролова, Ю. Л. Титаренко. – Донецьк : ДІВС МВС України, 1996. – 327 с.
60. Червякова, О. Б. Адміністративно-правовий статус громадянина в інформаційних відносинах [Текст] / О. Б. Червякова // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. – Х. : Право, 2005. – Вип. 10. – С. 33–41.
61. Червякова, О. Б. Актуальні питання забезпечення гласності в діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] / О. Б. Червякова // Проблеми законності. – 2006. – № 83. – С. 103–110.
62. Червякова, О. Б. Інформаційні ресурси як об'єкт державного управління [Текст] / О. Б. Червякова // Проблеми законності. – Х., 2009. – Вип. 101. – С. 114–122.

63. Червякова, О. Б. Право неповнолітніх на персоніфіковану інформацію потребує захисту [Текст] / О. Б. Червякова // Вісн. прокуратури. – 2007. – № 10. – С. 80–85.
64. Червякова, О. Б. Проблеми адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення права на інформацію [Текст] / О. Б. Червякова // Проблеми правового забезпечення економічної та соціальної політики в Україні: матеріали наук.-практ. конф., 24–25 трав. 2005 р. – Х., 2005. – С. 367–370.
65. Червякова, О. Б. Судовий захист права громадян на обмеження доступу до їх особистих даних [Текст] / О. Б. Червякова // Теоретичні та практичні проблеми реалізації Конституції України: тези доп. та наук. повідомл. учасників Всеукр. наук.-практ. конф., 29–30 червня 2006 р. – Х., 2006. – С. 238–243.
66. Шульженко, В. П. Транспортне право: навч. посіб. / В. П. Шульженко, О. О. Гайдулін, Р. С. Кундрик. – К. : КНЕУ, 2005. – 244 с.
67. Ярмакі, Х. П. Управління адміністративно-політичною діяльністю: навч. посібник / Х. П. Ярмакі ; за заг. ред. О. О. Погрібного. – О. : Юрид. л-ра, 2004. – 208 с.

Алфавітно-предметний покажчик

А

- Авіаційний транспорт 352
Автомобільний транспорт 353–355
Аграрна політика 326–328, 335
Адміністративна відповідальність 27, 167–168, 171, 178–179, 189, 283, 322, 337, 347, 371, 391, 410–411, 493, 591
Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі використання і охорони природних ресурсів 371
Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі фінансів 391
Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері інформаційних ресурсів 591
Адміністративна відповідальність юридичних осіб 189–191
Адміністративна комісія 187
Адміністративна реформа 3, 46–47
Адміністративна юрисдикція 214–215, 217
Адміністративна юстиція 217, 236–237
Адміністративне право 3, 5, 23–24, 28–29, 32, 34–35, 37–38, 40–41, 44, 46, 124
принципи 32–33, 37
Адміністративне правопорушення 41, 124, 167, 169, 171–175, 182, 186, 201, 214, 220, 222–228, 233, 246–247, 258, 279, 533–534, 559, 576, 599
об'єкт 173
об'єктивна сторона 173
суб'єкт 175
суб'єктивна сторона 174
крайня необхідність 178
необхідна оборона 66, 178
неосудність 178, 226
Адміністративне стягнення 177, 179–180, 188, 228, 230
Адміністративне судочинство 28, 217, 236, 239
Адміністративний арешт 61, 176–177, 179, 183
Адміністративний договір 150–152
поняття 151
ознаки 152
Адміністративний процес 204–207, 210–212
Адміністративний суд 238–239, 242, 249–250
Адміністративні провадження 212–213
Адміністративно-правові відносини 30, 57–62
класифікація 60
особливості 59
Адміністративно-господарські санкції 190
Адміністративно-правова організація управління 13
Адміністративно-правове регулювання 23, 295, 303, 306, 505
Адміністративно-правовий режим 282
елементи 282
поняття 282
Адміністративно-правові засоби державного впливу у сфері праці і соціальної політики 474
Адміністративно-правові норми 23–24, 29, 35, 43, 49–51, 54–55, 57, 160
Адміністративно-процесуальне право 28–29
Адміністрація 13, 21, 23, 78, 89, 98, 119, 136, 144, 207, 229, 255–256, 266–267, 303–304, 308, 316, 318, 351, 353, 386, 502, 570–571
Акт державного управління 138, 140–141
Апарат державного управління 75
Аудит 255, 376, 383, 385, 390

Б

- Біологічне управління 6
Бюджетний кодекс України 117, 373
Бюджетні заклади та установи 117, 120

В

- Видавнича діяльність 447, 590
Види адміністративно-правових норм 49, 51
Види органів виконавчої влади 77
Види функцій державного управління 130
Виконавча влада 5, 19–21, 24, 26, 75, 156
Виконавча діяльність 11, 40

Виконання адміністративно-правових норм 51
Використання адміністративно-правових норм 52
Вища рада юстиції 570
Відомчий контроль 256, 266, 422
Відповідальність державних службовців 115
Військова служба 491
Внутрішні війська 496, 500, 504, 524–525
Внутрішньоорганізаційна діяльність 23
Водний транспорт 356
Воєнний стан 286, 291
поняття 291
особливості 291

Г

Гендерна рівність 458, 460–461
Громадські організації 18, 122, 125, 419, 424, 463, 529
Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону 521
Громадяни 18, 23, 57, 63–64, 66, 73, 102, 112, 125, 146, 168, 176, 204, 207–208, 247, 260, 280, 292, 347, 413, 452, 463, 490–491, 495, 521–522, 527, 550, 554–555, 567, 575–576
адміністративно-правовий статус 54, 64–65
адміністративна правоздатність 57–58, 65
адміністративна дієздатність 58, 65–66
права у сфері виконавчої влади 66
обов'язки у сфері виконавчої влади 66
звернення 16, 18, 30, 37, 56, 62, 66–73, 84, 216, 242, 244–245, 247, 260, 263, 279–280, 288, 480, 484, 552, 592–593, 596–598
Громадянин України 64, 555–556

Д

Делеговані повноваження органів виконавчої влади 27–28, 54
Державна інспекція України з контролю за цінами 270, 310
Державна інформаційна політика 446, 582–583

Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку 374, 379, 383, 392
Державна контрольно-ревізійна служба 234, 266, 273, 308–309, 320, 383–384
Державна молодіжна політика 456–457
Державна податкова служба України 272, 310, 320, 383, 386, 422
Державна політика у сфері фізичної культури і спорту 458
Державна посада 105
Державна служба 89–90, 101–102, 113, 115, 310, 335, 361, 363
Державна служба експортного контролю України 310
Державна судова адміністрація України 563, 570–571
Державне казначейство України 308, 374, 377, 383
Державне управління 5, 8–10, 12, 14, 17, 19–21, 26, 47–48, 81, 129, 254, 306, 314, 329–340, 351, 356, 361, 368, 374, 379, 417, 423, 449, 543, 562–563, 574
Державне управління закордонними справами 543
Державний архітектурно-будівельний контроль 346
Державний комітет (державна служба) 89–90, 257, 311, 315, 366–367, 374, 380, 442, 449, 474, 582, 585, 587
Державний комітет статистики України 89, 257, 582, 587
Державний комітет телебачення і радіомовлення України 442, 582, 585
Державний комітет України з питань регуляторної політики 311, 315
Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду 474
завдання 475
функції 475
Державний комітет фінансового моніторингу України 374, 380
Державний контроль у сфері економіки 308
поняття 308
Державний фінансовий аудит 385
Державний фінансовий контроль 383, 385, 389
Державні службовці 67, 88, 101, 105–106, 108–109, 111, 113, 146, 193

Децентралізація управління 12, 14
Джерела адміністративного права 52
Дипломатичне представництво 544, 549,
551, 555
Диспозитивний метод правового
регулювання 31
Дисциплінарна відповідальність 115,
193, 196, 532
поняття ознаки 193
підстави 193
риса 194
особливості 194
стягнення 195–203
службове розслідування 199, 532
Дисциплінарний проступок 531
Допоміжні функції державного
управління 133
Додержання адміністративно-правових
норм 52
Друковані засоби масової інформації
446–447, 579

Е

Економіка 22, 295, 305–306
зміст державного управління 305
правове регулювання 295
задачі, функції, методи державного
управління 298
державне управління 30, 306
державний контроль 308

Є

Єдиначальні органи виконавчої влади 79

З

Завдання адміністративного судочинства
240
Загальна частина адміністративного
права 5
Загальні функції державного управління
42, 130
Заклади та установи культури 439, 450
бібліотеки 67, 118, 439, 441, 450, 475,
477
музеї 93, 117, 439, 441, 451
клубні заклади 118, 451–452
творча спілка 452
Законність і дисципліна в державному
управлінні 251, 253

Законодавчі основи адміністративної
відповідальності 168
Залізничний транспорт 351–352
Заохочення 531–532
Засоби забезпечення провадження
у справах про адміністративні
правопорушення 220
Застосування адміністративно-правових
норм 51–52
Заходи адміністративного запобігання 161
Заходи адміністративного припинення
163, 347, 437
Заява (клопотання) 69
Збройні Сили України 103, 486–487,
489, 496, 504
Зв'язок 29, 64, 173–174, 208, 349, 357,
358, 360, 362, 413
Зміст державного управління у сфері
економіки 301, 305
Зовнішньоекономічна діяльність 394–395
правові засади 394
органи управління 395

І

Імперативний метод правового
регулювання 31, 282
Інкorporація 56
Іноземці 57, 73, 177, 184, 247, 448, 452,
557–561
адміністративно-правовий статус
73–74
Іноземці та особи без громадянства 57,
73, 448, 557–561
Інформаційні відносини 576, 579
Інформаційні ресурси 574–576
Інформація 44, 68, 121, 213, 255, 278,
293, 446, 574–577, 587, 592–597
масова інформація 446, 575
використання інформації 391, 575
зберігання інформації 575, 582
конфіденційна інформація 575–576
одержання інформації 575
поширення інформації 439, 575
режим доступу до інформації 575
таємна інформація 576

К

Кабінет Міністрів України 15, 76, 78,
80, 83, 85–89, 92, 136, 144, 153, 255,

288–289, 294, 302, 308, 311, 320, 326,
350, 362, 365, 373, 384, 389, 394–395,
404–405, 428, 430, 432, 442, 447, 449,
459–460, 485, 487, 496–497, 506, 540,
544–545, 580–582, 584–585

Категорія посад 105–108, 113–114

Кінематографія 439–440

Кодифікація 55

Колегіальні органи виконавчої влади 80

Комісія з питань охорони праці
підприємства 480
завдання 480
функції 480

Компетенція адміністративних судів
244–245

Консул 552–554

Консульські установи 545, 551, 555, 568

Контроль 10, 73, 96–97, 104, 114–115,
120, 126–127, 130, 132, 135, 155,
159, 162, 229, 231–233, 254–258, 260,
265–271, 273–277, 280, 282, 297, 301,
304–305, 308–310, 320–321, 327–332,
334–336, 345–347, 353–355, 359, 366–
370, 375–377, 379, 383, 385, 387, 389,
396, 399, 402–403, 407–410, 421–422,
436, 451–452, 461, 463, 472, 480–481,
495, 499, 502, 518, 547–548, 561, 565–
566, 569, 571, 583

Контроль і нагляд у галузі використання
і охорони природних ресурсів 396

Конфіскація 179–181, 184, 438

Культурна спадщина 441, 449–450, 452

М

Мета адміністративного процесу 206

Метод адміністративного права 30–31, 49

Методи 10, 22, 43, 45, 50–51, 105, 128–
129, 155–157, 278, 289–300, 305, 382,
390, 522
управління 10, 129, 155–157, 531–532
переконання 157–158
заохочення 531–532

Митна справа 22, 401–402
органи управління 406
митний контроль 271, 402–403,
408–409

Міжвідомчий контроль 268

Міжтериторіальні органи виконавчої
влади 78

Міліція 161–162, 165, 253, 386, 510,
512–516, 518–520

Міністерство 12–13, 79, 89–91, 121,
125, 144–145, 147, 257, 302–303, 308,
315–316, 321, 326–327, 342, 350, 356,
366, 368, 374–376, 415, 417, 425, 432,
440–441, 449, 453, 460, 462, 470–472,
487, 508, 517, 539, 541, 544, 546, 563–
564, 582, 586, 589

Міністерство внутрішніх справ (МВС)
289–291, 355, 417, 433, 435–436, 491,
496–497, 499, 506–509, 511–512, 515,
518–519, 524–527, 531–532, 540, 585,
594

Міністерство економіки України 79, 302,
308, 315, 544
Головне управління економіки
обласної Київської міської державної
адміністрації 303
Управління економіки Севастопольської
міської державної адміністрації 303
Управління економіки районної,
районної у містах Києві та
Севастополі державної адміністрації
304

Міністерство з питань житлово-
комунального господарства України
342

Міністерство закордонних справ
України 544, 546

Міністерство охорони навколишнього
природного середовища України 321,
366, 389

Міністерство праці та соціальної
політики України 321, 470
завдання 470

Міністерство регіонального розвитку та
будівництва України 342, 449

Міністерство транспорту та зв'язку
України 315, 350, 582, 586

Міністерство України у справах сім'ї,
молоді та спорту 460

Міністерство фінансів України 79, 257,
374–375

Міністерство юстиції України 13,
563–564

Місцеве самоврядування 7, 26–27, 96–
97, 274, 319, 344, 368, 374, 418, 434,
453–454, 464

Місцеві державні адміністрації 78, 80, 145, 255, 266, 274, 327, 365–366, 374, 383, 419, 432–433, 464, 486, 522
Місцеві органи виконавчої влади 76, 78–80, 288, 291, 341
Моделі адміністративної юстиції 236

Н

Нагляд 73, 143, 158, 162, 184, 220–221, 258–260, 262, 269, 271, 277–278, 283, 320–321, 328–329, 332–336, 338, 353–354, 357, 368–370, 391, 435–436, 443, 476, 505, 516, 541, 558
Надвідомчий контроль 257
Надзвичайний стан 161, 284, 286–289
поняття 286
особливості 287
строки 288
Надзвичайні ситуації 285, 536, 538
види 536
поняття 536
класифікація 536
Наука 22, 43–44, 300, 423
правові засади 423
принципи державного управління й регулювання 423
органи управління 425
Національна безпека 22, 483
загальна характеристика законодавства з питань безпеки 495
суб'єкти 495
Національний банк України 383, 391, 396
Неприбуткові організації 118–119
Нотаріат в Україні 568

О

Об'єднання громадян 7–8, 18, 57, 68, 71, 122–126, 207, 209, 245–247, 265, 292, 448, 452
Об'єкт управління 6, 128, 133, 156, 313, 505
Обов'язки громадян 19, 51, 54, 66–67, 528
Оборона України 483
Обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність 186
Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення 231

Органи виконавчої влади 7, 14, 16–17, 20, 22–23, 27, 30, 57, 60, 63, 75–83, 86, 89–92, 134, 145–146, 149, 241, 253, 255–256, 265–266, 288, 291, 294, 301, 341, 400, 402, 420, 424–425, 429, 432, 440, 447, 451, 463, 469, 538–540, 571, 581
Автономної Республіки Крим 77–78, 92
галузевої компетенції 78
загальної компетенції 78
міжгалузевої компетенції 79
Органи внутрішнього (відомчого) фінансового контролю 256, 383, 389
Орган законодавчої влади 139, 255, 495
Органи місцевого самоврядування 7, 18, 27, 30, 32, 68, 71, 96–98, 119, 136, 145, 207, 256, 263, 288, 292, 294, 297, 319, 327, 341, 344–345, 368, 384, 415, 417–418, 426, 432, 434, 451, 453, 464, 486, 521, 582
Органи управління використанням природних ресурсів 365
культурою 440
охороною здоров'я 432
фінансами 374
Організаційні засади управління інформаційними ресурсами 578
Організаційно-правові засади управління у сфері праці і соціальної політики 467
Організація державного управління у сфері економіки 301, 308
Оскарження та опротестування постанов по справі про адміністративні правопорушення 227, 246
Особа без громадянства 559–560
адміністративно-правовий статус 73–74
Особлива частина адміністративного права 43, 295
Охорона здоров'я 22, 431, 434

П

Патронатна служба 112, 565
Пенсійний фонд України 472–474
Письмовий рипис 259, 278
Підпорядкування 11–13, 30, 60, 79, 148, 257, 416, 422, 514
Повноваження Президента України 84, 265, 289, 579

- Подання 40, 66, 70, 72, 84, 140, 177, 196–197, 227, 258, 274, 278–279, 377–378, 430, 518, 549, 556
- Політична посада 106
- Політичні партії 18, 122–123, 125
- Попередження насильства в сім'ї 457, 460, 463, 505
- Посада 101, 105, 107, 221, 232, 552
- Посадова особа 41, 61, 72, 105, 107, 152, 186–187, 224–226, 228–230, 241, 258–259, 271, 279, 597, 598
- Посланник або повірений у справах 550
- Посол 545, 550
- Постанова 16, 53, 143, 147–148, 210, 216, 225–231, 279, 297, 303, 577
- Постанови по справі про адміністративні правопорушення 168, 222, 226–227
- Поштовий зв'язок 349, 358
- Права громадян 66, 71, 212, 216–217, 250, 285, 471
- Правова політика 88, 562, 564, 566
- Правове регулювання управління економікою 295
- Правове становище Кабінету Міністрів України 85
- Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації 290
- Правовий статус *бюджетних закладів та установ 117–118 громадян 64*
- Правові акти управління 30
- Правові засади управління інформаційними ресурсами 578
- Примус 109, 157, 159–160, 283 *адміністративний 109, 159–160, 283 державний 159*
- Принципи *адміністративного права 32–33 адміністративного процесу 207 адміністративного судочинства 241–242 державного управління 17*
- Припинення діяльності бюджетних закладів та установ 120–121
- Провадження в справах про адміністративні правопорушення 41, 169, 219–220, 222–223, 228, 234, 246, 516
- Пропозиція (зауваження) 68
- Протест 228, 258, 278
- Протокол про адміністративне правопорушення 223
- Проходження служби в органах внутрішніх справ 526
- Процесуальна стадія 213–214
- Публічно-правовий спір 236–237, 239, 245, 248
- Публічно-правові відносини 60, 240, 276
- Р**
- Ранг 113–114
- Рахункова палата 264, 308, 383–384
- Розумний строк 248
- Рядовий і начальницький склад органів внутрішніх справ 526–528, 532
- С**
- Санітарно-епідеміологічний нагляд 435–436
- Система адміністративних судів 237–238
- Система джерел адміністративного права 42, 52
- Система місцевого самоврядування 96
- Система органів виконавчої влади 81
- Система органів дипломатичної служби 554
- Система органів Пенсійного фонду України 472 *завдання 473*
- Система органів управління інформаційними ресурсами 582
- Система органів управління у сфері праці та соціальної політики України 470
- Система фінансового контролю 383
- Систематизація 55, 577
- Скарга 66, 69–70, 202, 227, 280, 534
- Служба зовнішнього розвитку України 496
- Службова дисципліна в органах внутрішніх справ 531
- Службова особа 241
- Соціальна робота з дітьми й молоддю 457, 463
- Соціальне забезпечення та захист громадян України 467
- Соціальне управління 5–7
- Спеціальний зв'язок 349, 360

Спеціальні функції державного управління 78, 132
Спорт 458, 466
Спортивні товариства й спілки 464
Способи систематизації 55
Справа про адміністративне правопорушення 224
Стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення 223–224, 226, 228
Створення бюджетних закладів та установ 120
Строки розгляду справ про адміністративні правопорушення 224
Структура адміністративно-правової норми 50
Суб'єкт владних повноважень 149, 151, 239, 241–243, 245–349
Суб'єкт управління 83, 157
Суб'єкти адміністративного права 63
громадяни України 57, 63–64, 73, 102, 112, 207, 452, 490–491, 521–522, 527, 550, 555, 575
іноземці 559–560
особи без громадянства 559–560
органи виконавчої влади 75
органи місцевого самоврядування 96
державні службовці 101
бюджетні організації 117
об'єднання громадян 122
Суб'єкти адміністративного процесу 207
Судовий контроль в управлінні 275, 277
Сфера внутрішніх справ 505
Сфера державного управління 3, 13, 15–16, 43, 46–47, 57–58, 66, 130–131, 136, 205, 238, 254, 274, 383, 581

Т

Телекомунікації (електрозв'язок) 349, 358, 360, 444
Технічне управління 5
Торговельно-економічна місія 399–400
Транспорт 346–347, 350–356
Трубопровідний транспорт 350, 355–356

У

Управління 3–24, 26–28, 30–31, 35, 37, 40–47, 49, 51, 57–59, 62, 65–66, 75–83, 86, 89–91, 93–94, 96–97, 99, 101–102,

104, 106, 117–119, 128–153, 155–160, 165, 171, 178, 190, 193, 204–205, 208, 212–213, 216–217, 234, 237–238, 241, 245, 247–248, 250–254, 256, 260, 266–267, 274–278, 283, 286, 295–298, 300–308, 313–318, 320–321, 324–330, 335, 340–344, 349–352, 354–362, 364–369, 373–380, 383, 385, 389, 394–395, 401, 406, 412–425, 431–434, 436, 439–440, 442, 446, 448–449, 451–453, 456, 460, 462, 464, 467, 470, 472–475, 478–480, 483, 486, 488, 495, 497, 499–500, 502, 505, 507–512, 518, 524, 538–543, 546, 562–567, 569, 571, 574, 578–579, 581–582, 584–587, 589, 592, 595
агропромисловим комплексом 324, 326–328, 330

економікою 298

культурою 439–440, 446

Уряд Автономної Республіки Крим — Рада міністрів Автономної Республіки Крим 53, 85, 384, 548

Установи охорони здоров'я 433

Учасники інформаційних відносин 576

Ф

Фінансова система 373–374

Фінансова сфера 373

Форма державного управління 128, 134

Функції

державного управління 76, 128–129, 132, 298

органу державного управління 129

управління 12, 26, 128–130, 132–134, 315, 452, 460

Ц

Центральні органи виконавчої влади 16, 76–77, 79–80, 83, 86, 89–92, 145, 256, 266, 291, 425, 496, 539–540, 581

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом 90, 359, 361, 379, 387

Ш

Шляхове господарство 350–355

Штраф 67, 126, 176, 179–181, 190, 230, 233, 338, 438

Зміст

Передмова	3
------------------------	----------

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ I

Державне управління і адміністративне право

Глава 1. Державне управління і виконавча влада	5
§ 1. Управління як соціальне явище.....	5
§ 2. Державне управління, його зміст та мета.....	8
§ 3. Адміністративно-правова організація та правові засади державного управління.....	13
§ 4. Принципи державного управління.....	17
§ 5. Сутність виконавчої влади.....	19
§ 6. Співвідношення виконавчої влади, державного управління та адміністративного права.....	20
Запитання для самоконтролю.....	25
Глава 2. Предмет, метод і система адміністративного права	26
§ 1. Предмет адміністративного права.....	26
§ 2. Метод адміністративного права.....	30
§ 3. Принципи адміністративного права.....	32
§ 4. Система адміністративного права.....	42
§ 5. Наука адміністративного права.....	43
Запитання для самоконтролю.....	48
Глава 3. Адміністративно-правові норми	49
§ 1. Поняття, особливості та види адміністративно-правових норм.....	49
§ 2. Джерела адміністративного права.....	52
§ 3. Систематизація адміністративного права.....	55
Запитання для самоконтролю.....	56

Глава 4. Адміністративно-правові відносини	57
§ 1. Поняття, основні риси та особливості адміністративно-правових відносин	57
§ 2. Види адміністративно-правових відносин	60
Запитання для самоконтролю	62

Розділ II

Суб'єкти адміністративного права

Глава 5. Громадяни — суб'єкти адміністративного права	63
§ 1. Основи адміністративно-правового статусу громадян.....	63
§ 2. Права і обов'язки громадян у сфері виконавчої влади.....	66
§ 3. Звернення громадян	67
§ 4. Адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства.....	73
Запитання для самоконтролю	74

Глава 6. Органи виконавчої влади	75
§ 1. Ознаки та правове становище органів виконавчої влади.....	75
§ 2. Види органів виконавчої влади.....	77
§ 3. Система органів виконавчої влади та принцип їх побудови.....	81
§ 4. Повноваження Президента України у сфері виконавчої влади	84
§ 5. Правове становище Кабінету Міністрів України.....	85
§ 6. Центральні органи виконавчої влади	89
§ 7. Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим та інших суб'єктів	92
Запитання для самоконтролю	95

Глава 7. Органи місцевого самоврядування	96
Запитання для самоконтролю	100

Глава 8. Державні службовці	101
§ 1. Поняття, види та принципи державної служби.....	101
§ 2. Правове регулювання державної служби	103
§ 3. Посада і посадова особа.....	105

§ 4. Класифікація посад державних службовців. Їх види	107
§ 5. Обов'язки і права державних службовців	109
§ 6. Проходження державної служби	112
§ 7. Відповідальність державних службовців	115
Запитання для самоконтролю	116
Глава 9. Бюджетні організації	117
§ 1. Поняття, види та правові засади діяльності бюджетних організацій	117
§ 2. Порядок створення припинення діяльності бюджетних закладів та установ.....	120
Запитання для самоконтролю	121
Глава 10. Об'єднання громадян	122
§ 1. Поняття і види об'єднань громадян	122
§ 2. Адміністративно-правовий статус об'єднань громадян.....	124
Запитання для самоконтролю	127

Розділ III

Функції, форми та методи державного управління

Глава 11. Функції державного управління	128
§ 1. Поняття функції державного управління.....	128
§ 2. Види функцій державного управління.....	130
Запитання для самоконтролю	133
Глава 12. Форми державного управління	134
§ 1. Поняття форм державного управління	134
§ 2. Види форм державного управління.....	135
§ 3. Правові акти державного управління.....	138
§ 4. Класифікація актів державного управління	142
§ 5. Дія актів державного управління.....	145
§ 6. Адміністративний договір.....	150
Запитання для самоконтролю	154

Глава 13. Адміністративно-правові методи	155
§ 1. Поняття адміністративно-правових методів	155
§ 2. Види адміністративно-правових методів.....	157
§ 3. Адміністративний примус, його види.....	159
Запитання для самоконтролю	166

Розділ IV

Відповідальність за адміністративним правом

Глава 14. Адміністративна відповідальність	167
§ 1. Поняття і основні риси адміністративної відповідальності	167
§ 2. Законодавчі основи адміністративної відповідальності	168
§ 3. Адміністративне правопорушення. Його склад.....	171
§ 4. Система та види адміністративних стягнень.....	179
§ 5. Загальні правила і строки притягнення до адміністративної відповідальності	184
§ 6. Адміністративна відповідальність юридичних осіб.....	189
Запитання для самоконтролю	191
Глава 15. Дисциплінарна відповідальність	193
Запитання для самоконтролю	203

Розділ V

Адміністративний процес

Глава 16. Адміністративно-процесуальна діяльність	204
§ 1. Адміністративний процес: зміст і загальні риси	204
§ 2. Структура адміністративного процесу і характеристика провадження в окремих адміністративних справах.....	211
§ 3. Адміністративна юрисдикція: загальні риси, принципи.....	214
Запитання для самоконтролю	218

Глава 17. Провадження в справах про адміністративні	
 правопорушення.....	219
§ 1. Завдання і порядок провадження в справах	
про адміністративні правопорушення.....	219
§ 2. Заходи забезпечення провадження в справах	
про адміністративні правопорушення.....	220
§ 3. Стадії провадження в справах про адміністративні	
правопорушення.....	222
§ 4. Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи	
про адміністративні правопорушення.....	231
Запитання для самоконтролю	235

Глава 18. Адміністративна юстиція та адміністративне

 судочинство в Україні.....	236
§ 1. Адміністративна юстиція: поняття, риси та основні моделі	236
§ 2. Становлення адміністративної юстиції в незалежній Україні.....	237
§ 3. Кодекс адміністративного судочинства України —	
процесуальна основа діяльності адміністративних судів.....	239
Запитання для самоконтролю	250

Розділ VI

Законність і дисципліна в державному управлінні

Глава 19. Законність у сфері державного управління.....	251
§ 1. Поняття режиму законності і дисципліни в державному управлінні ..	251
§ 2. Способи забезпечення законності і дисципліни	
в державному управлінні: загальна характеристика.....	253
Запитання до самоконтролю	261

Глава 20. Контроль та нагляд у державному управлінні.....

§ 1. Контроль з боку органів законодавчої влади.....	262
§ 2. Контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів	267
§ 3. Контроль з боку представницьких органів	
місцевого самоврядування	273
§ 4. Судовий контроль.....	275

§ 5. Прокурорський нагляд за законністю і дисципліною в державному управлінні	277
§ 6. Звернення громадян як спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні	279
§ 7. Громадський контроль	280
Запитання до самоконтролю	281
Глава 21. Адміністративно-правові режими	282
§ 1. Поняття та види адміністративно-правових режимів	282
§ 2. Поняття та види надзвичайних режимів.....	285
§ 3. Режим державної таємниці	293
Запитання до самоконтролю	294

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ VII

Управління економікою

Глава 22. Правові засади управління економікою	295
§ 1. Правове регулювання управління економікою	295
§ 2. Завдання, функції та методи державного управління економікою.....	298
§ 3. Організація державного управління у сфері економіки	301
§ 4. Зміст державного управління у сфері економіки	305
§ 5. Державний контроль у сфері економіки	308
Запитання до самоконтролю	311
Глава 23. Управління промисловістю	313
§ 1. Організаційно-правові засади управління промисловістю	313
§ 2. Система органів управління промисловістю.....	314
§ 3. Підприємства та їх об'єднання в промисловості. Правове становище їх адміністрації.....	316
§ 4. Місцеве самоврядування і промисловість	319
§ 5. Державний контроль і нагляд в управлінні промисловістю	320
§ 6. Адміністративна відповідальність за правопорушення в промисловості.....	322
Запитання до самоконтролю	323

Глава 24. Управління агропромисловим комплексом	324
§ 1. Організаційно-правові засади управління агропромисловим комплексом.....	324
§ 2. Система органів управління агропромисловим комплексом та їх компетенція	327
§ 3. Державний контроль в агропромисловому комплексі.....	331
§ 4. Адміністративна відповідальність за правопорушення в агропромисловому комплексі.....	337
Запитання до самоконтролю	339
Глава 25. Управління будівництвом і житлово-комунальним господарством	340
§ 1. Організаційно-правові засади управління будівництвом і житлово-комунальним господарством	340
§ 2. Система органів управління будівництвом і житлово-комунальним господарством.....	342
§ 3. Місцеве самоврядування, будівництво та житлово-комунальне господарство	344
§ 4. Державний контроль у будівництві і житлово-комунальному господарстві.....	345
§ 5. Адміністративна відповідальність за правопорушення в будівництві і житлово-комунальному господарстві.....	347
Запитання до самоконтролю	348
Глава 26. Управління комунікаціями	349
§ 1. Організаційно-правові засади управління комунікаціями	349
§ 2. Органи управління транспортом	350
§ 3. Органи управління зв'язком.....	357
Запитання до самоконтролю	363
Глава 27. Управління використанням і охороною природних ресурсів	364
§ 1. Організаційно-правові засади управління використанням і охороною природних ресурсів	364

§ 2. Органи управління використанням і охороною природних ресурсів.....	365
§ 3. Місцеве самоврядування і охорона природних ресурсів	368
§ 4. Державний контроль та нагляд у галузі використання і охорони природних ресурсів	369
§ 5. Адміністративна відповідальність за правопорушення у галузі використання і охорони природних ресурсів	371
Запитання до самоконтролю	372

Глава 28. Управління фінансами..... 373

§ 1. Організаційно-правові засади управління фінансами.....	373
§ 2. Органи управління фінансами	374
§ 3. Фінансовий контроль	383
§ 4. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі фінансів	391
Запитання до самоконтролю	392

Глава 29. Управління зовнішньоекономічною діяльністю..... 394

§ 1. Організаційно-правові засади управління зовнішньоекономічною діяльністю	394
§ 2. Органи управління зовнішньоекономічною діяльністю	395
Запитання до самоконтролю	400

Глава 30. Управління митною справою..... 401

§ 1. Організаційно-правові засади управління митною справою.....	401
§ 2. Органи управління митною справою	406
§ 3. Митний контроль	409
§ 4. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил	410
Запитання до самоконтролю	411

Розділ VIII

Управління соціально-культурним будівництвом

Глава 31. Управління освітою..... 412

§ 1. Організаційно-правові засади і система освіти	412
§ 2. Система і повноваження органів управління освітою.....	414

§ 3. Компетенція місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.....	417
§ 4. Управління освітніми закладами.....	419
§ 5. Державний контроль за діяльністю освітніх закладів.....	421
Запитання до самоконтролю.....	422
Глава 32. Управління наукою.....	423
§ 1. Організація державного управління наукою.....	423
§ 2. Органи управління наукою.....	425
§ 3. Наукові заклади і наукові товариства.....	427
Запитання до самоконтролю.....	430
Глава 33. Управління охороною здоров'я.....	431
§ 1. Організаційно-правові засади управління охороною здоров'я.....	431
§ 2. Система органів управління охороною здоров'я.....	432
§ 3. Місьцеве самоврядування і охорона здоров'я.....	434
§ 4. Правове становище закладів охорони здоров'я.....	434
§ 5. Санітарно-епідеміологічний нагляд.....	435
Запитання до самоконтролю.....	438
Глава 34. Управління культурою.....	439
§ 1. Організаційно-правові засади управління культурою.....	439
§ 2. Органи управління культурою.....	440
§ 3. Правове регулювання діяльності закладів і установ культури.....	450
§ 4. Місьцеве самоврядування і культура.....	453
Запитання до самоконтролю.....	454
Глава 35. Управління у справах сім'ї, молоді та фізичної культури.....	456
§ 1. Засади і принципи державної політики у справах сім'ї, молоді та фізичної культури.....	456
§ 2. Організаційно-правове забезпечення реалізації державної політики у справах сім'ї, молоді та фізичної культури.....	458
§ 3. Система і правове становище органів управління справами сім'ї, молоді та фізичної культури.....	460

§ 4. Спортивні товариства і спілки	464
Запитання до самоконтролю	466
Глава 36. Управління у сфері соціального захисту населення.....	467
§ 1. Організаційно-правові засади управління у сфері праці і соціальної політики	467
§ 2. Система органів державного управління у сфері праці і соціальної політики.....	470
§ 3. Адміністративно-правові засоби державного впливу у сфері праці і соціальної політики	474
Запитання до самоконтролю	482

Розділ IX

Управління адміністративно-політичною діяльністю

Глава 37. Управління обороною.....	483
§ 1. Організаційно-правові засади управління обороною.....	483
§ 2. Збройні Сили України. Їх види	486
§ 3. Комплектування Збройних Сил України.....	489
§ 4. Військова служба	491
§ 5. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про загальний військовий обов'язок і військову службу.....	493
Запитання до самоконтролю	494
Глава 38. Управління національною безпекою.....	495
§ 1. Організаційно-правові засади управління національною безпекою....	495
§ 2. Державний кордон та його охорона	501
Запитання до самоконтролю	504
Глава 39. Управління внутрішніми справами.....	505
§ 1. Організаційно-правові засади управління внутрішніми справами.....	505
§ 2. Структура МВС України. Основні види управління в органах внутрішніх справ.....	508
§ 3. Міліція та основні види її діяльності.....	512

§ 4. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону	521
§ 5. Внутрішні війська	524
§ 6. Служба в органах внутрішніх справ	526
§ 7. Службова дисципліна в органах внутрішніх справ	531
Запитання до самоконтролю	534

Глава 40. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки у надзвичайних ситуаціях.....	536
§ 1. Поняття та види надзвичайних ситуацій. Правові основи забезпечення безпеки в надзвичайних ситуаціях	536
§ 2. Державна система запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій	537
§ 3. Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи і сфера його управління	541
Запитання до самоконтролю	542

Глава 41. Управління закордонними справами.....	543
§ 1. Організаційно-правові засади управління закордонними справами.....	543
§ 2. Міністерство закордонних справ України та його органи за кордоном	546
§ 3. Адміністративно-правове регулювання в'їзду в Україну і виїзду з України	555
Запитання до самоконтролю	561

Глава 42. Управління юстицією.....	562
§ 1. Організаційно-правові засади управління юстицією	562
§ 2. Повноваження Міністерства юстиції України та його органів.....	564
§ 3. Реєстрація актів громадянського стану.....	567
§ 4. Організація нотаріальної служби	568
§ 5. Взаємовідносини органів юстиції, державної судової адміністрації та судів загальної юрисдикції	570

§ 6. Органи юстиції та адвокатура.....	572
Запитання до самоконтролю	573
Глава 43. Державне управління інформаційними ресурсами (інформаційною сферою).....	574
§ 1. Поняття та складові інформаційних ресурсів у державному управлінні	574
§ 2. Організаційно-правові засади управління інформаційними ресурсами	578
§ 3. Система органів управління інформаційними ресурсами	582
§ 4. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері інформаційних ресурсів	591
Запитання до самоконтролю	599
Рекомендована література.....	600
Алфавітно-предметний покажчик.....	605

Навчальне видання

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Підручник

За загальною редакцією
професора *Ю. П. Битяка*,
професора *В. М. Гаращука* та доцента *В. В. Зуй*

Редактор *К. К. Гулий*
Коректор *Ю. В. Статкевич*
Комп'ютерна верстка *В. М. Зеленька*

Підписано до друку з оригінал-макета 07.09.2010.
Формат 60×90 ¹/₁₆. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Обл.-вид. арк. 32,9. Ум. друк. арк. 39. Вид. № 533.
Тираж 4000 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
Україна, 61002, м. Харків, вул. Чернишевська, 80

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.

Віддруковано згідно з наданим оригінал-макетом у ТОВ «Фактор-Друк»
м. Харків, вул. Саратовська, 51. Наклад 4000. Замовлення _____