

301873  
К-61

АДМІНІСТРАТИВНЕ

ПРАВО

УКРАЇНИ

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

В. К. КОЛПАКОВ

**АДМІНІСТРАТИВНЕ  
ПРАВО  
УКРАЇНИ**

**Підручник**

Київ  
Юрінком Інтер  
1999

ББК 67.9(4УКР)301я73  
К61

*Рекомендовано управлінням навчальних закладів  
ГУРОС МВС України (лист від 15 грудня 1998 р. №6/7–2902)*

**Рецензенти:**

ДОДІН Є.В., доктор юридичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України

КАЛЮЖНИЙ Р.А., доктор юридичних наук, професор

**Шеф-редактор видавництва Юрінком Інтер**  
КОВАЛЬСЬКИЙ В.С., кандидат юридичних наук

**Колпаков В. К.**

К61      Адміністративне право України: Підручник. — К.:  
Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.  
ISBN 966-7302-88-1

Підручник розкриває зміст норм Загальної та Особливої частин Адміністративного права України. Загальна частина розглядає норми, якими закріплюються основні принципи державного управління, регулюється правове положення його суб'єктів, регламентуються процесуально-процедурні питання у сфері державного управління. В Особливій частині розглядаються питання щодо виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів з управління народним господарством, адміністративно-політичною та соціально-культурною сферами.

Розрахований на студентів, професорсько-викладацький склад. Стане у пригоді науковцям, працівникам правоохоронних органів, суду, прокуратури тощо.

ББК 67.9(4УКР)301я73+67.301я73

ISBN 966-7302-88-1

© Колпаков В.К., 1999  
© Юрінком Інтер, 1999

## Передмова

До найважливіших функцій держави Конституція України віднесла забезпечення прав і свобод людини, соціальний, правовий та економічний захист громадян. Саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності, а їх утвердження та забезпечення є головним обов'язком держави.

Реалізація конституційних положень значною мірою залежить від організації державного управління, діяльності відповідних державних органів та їх посадових осіб.

З метою забезпечення реформування системи державного управління, створення умов для побудови демократичної, соціальної, правової держави; утвердження і забезпечення прав людини і громадянина розроблена і втілюється в життя Концепція адміністративної реформи в Україні.

Зміст адміністративної реформи полягає, по-перше, у комплексній перебудові існуючої державно-управлінської системи; по-друге — у розбудові нових інститутів державного управління. Її метою є поетапне створення системи управління, здатної забезпечити становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії.

Ключове місце у правовому забезпеченні адміністративної реформи посідає адміністративне право — найважливіша фундаментальна галузь правової системи України. Воно базується на положеннях Конституції України, законодавчих актах Верховної Ради, актах Президента та Уряду країни, актах центральних і місцевих органів державної виконавчої влади і тісно пов'язано з теоретичними положеннями таких суміжних юридичних дисциплін, як теорія держави і права, конституційне (державне) право, цивільне право, кримінальне право, кримінальний процес, кримінологія, трудове право та інших.

Адміністративне право органічно пов'язано з виконавчою владою та державним управлінням. Воно виступає обов'язковим інструментом, за допомогою якого здійсню-

ється реалізація державної виконавчої влади у формі державного управління. Його норми є правовою основою побудови й ефективного функціонування найбільш активної та потужної державної підсистеми — апарату державного управління.

Безпосередньо нормами адміністративного права встановлюються державно-владні управлінські правовідносини та закріплюються права і обов'язки громадян, а також інших суб'єктів, що не мають владних повноважень, у відношеннях з представниками держави; встановлюються організаційні та правові засади функціонування всієї системи державної адміністрації; здійснюється розподіл повноважень між органами державного управління та їх структурними одиницями; визначаються принципи, методи, форми державно-управлінської діяльності.

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян, якими кожній людині має бути гарантовано реальне додержання і охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення.

В адміністративному праві традиційно виділяють дві частини — Загальну та Особливу.

Загальна частина адміністративного права об'єднує норми, якими закріплюються основні принципи державного управління, регулюється правове положення його суб'єктів, визначаються методи та форми виконавчо-розпорядчої діяльності, встановлюється адміністративна відповідальність, регламентуються процесуально-процедурні питання у сфері державного управління.

Особлива частина адміністративного права об'єднує норми, якими закріплюються правові основи виконавчо-розпорядчої діяльності держави в адміністративно-політичній сфері, в сферах економіки і соціально-культурного будівництва, підприємництва, міжгалузевого управління, а також забезпечення законності в державному управлінні.

Зміст Загальної та Особливої частин адміністративного права взаємозалежні і складають єдине ціле.

# **ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА**

## Г л а в а 1

# Сутність державного управління та його співвідношення з державною виконавчою владою

### 1.1. Загальне поняття управління та його види

**Основні поняття категорії “управління”.** Адміністративне право як складова частина правової системи держави характеризується насамперед тим, що воно виступає регулятором особливої категорії суспільних відносин, а саме: відносин, які складаються у сфері державного управління.

Сам термін “адміністративне” у перекладі з латинської означає “управління”. Тому словосполучення “адміністративне право” цілком закономірно можна трактувати як “управлінське право”.

Термін “управління” у буквальному розумінні означає діяльність з керівництва чимось. У довідковій літературі є кілька визначень сутності управління. Найчастіше його розуміють як діяльність, що спрямовує і регулює суспільні відносини; сукупність приладів і механізмів, за допомогою яких приводять в рух машини; підрозділу в системі установи; вид синтаксичної залежності тощо.

Подібне різночитання зумовило необхідність уніфікувати як термінологію, так і її трактування, незалежно від того, які конкретні аспекти управління висуваються на перший план.

Не повинно виникати такої ситуації, коли, приміром, економісти чи юристи, оперуючи управлінською термінологією, вкладають у її значення різний смисл. Тому спроби

дослідників відшукати загальне, що може реально характеризувати управління в усіх його можливих проявах, виявилися не тільки цікавими з наукової точки зору, а й такими, що мали велике практичне значення.

Вирішальну роль у пошуку універсальних характеристик управління відіграла кібернетика — наука про загальні закономірності процесів управління та інформації у машинах, живих організмах і суспільстві. За допомогою категорій, вироблених кібернетикою, з'явилася можливість знайти єдині позиції, яка відсутня у різних варіантах “відомчого” підходу до розуміння сутності управління. Цьому сприяло і те, що безпосереднім об'єктом вивчення кібернетики є абстрактний процес управління. Тобто вона досліджує процес управління в цілому, без урахування особливостей, які завжди притаманні конкретним учасникам реальних управлінських відносин.

Увагу спеціалістів різних галузей знання кібернетика привернула і системним підходом до аналізу сутності управління та всіх пов'язаних з ним категорій.

Якими ж були вихідні позиції цього підходу? По-перше, кібернетика, запропонувала шукати сутність зазначеного аналізу виходячи з визнання того, що управління — це система взаємодіючих компонентів; по-друге, визначила, що управлінські системи є цілісними (цілісність системи — це сукупність компонентів, взаємодія яких породжує нові якості, не притаманні тим компонентам, які утворюють систему; характерним прикладом щодо цього є механічний годинник, який складається з багатьох деталей, їх сукупність породжує унікальну якість — здатність фіксувати перебіг часу); по-третє, поставила питання про самокерованість (самоорганізацію) управлінських систем; по-четверте, довела, що управління — це об'єктивна закономірність.

І хоча системний підхід до явищ дійсності не є відкриттям кібернетики, та саме вона привернула загальну увагу до того, що управління треба розглядати і досліджувати як цілісну систему, яка складається із взаємодіючих компонентів.



Таким чином, в управлінні як в об'єктивно існуючому явищі було виявлено і деталізовано (відокремлено) головну ланку — управлінську систему. Саме вона виявилася носієм усіх складових і ознак управління.

Вивчення цілісних управлінських систем показало, що будь-яка з них складається з двох підсистем — керуючої, тобто тієї, яка управляє, і керованої, тобто тієї, яка піддається управлінню, відчуває на собі дію (вплив) керуючої підсистеми.

Керуючу підсистему прийнято визначати як суб'єкт управління, тобто як те, що управляє, а керовану — як його об'єкт, тобто те, чим управляють. Звідси випливає, що керуюча підсистема (суб'єкт) управляє керованою (об'єктом). Керівництво (або управління) об'єктом здійснюється за допомогою керуючого впливу, який виходить від суб'єкта. Керуючий вплив — це ще один неодмінний і обов'язковий (присутній завжди) компонент управління. Без нього не може бути ні управлінської системи, ні управління як такого. Саме в керуючому впливі суб'єкта на об'єкт і закладена сутність управлінської діяльності, смисл і зміст взаємодії її компонентів (насамперед суб'єкта і об'єкта).

Управлінська система функціонує завдяки тому, що суб'єкт управління впливає на його об'єкт. Внаслідок цього об'єкт певною мірою змінюється, набуває нових якостей та організаційних особливостей. Головною визначальною ознакою змін (набутих об'єктом нових якостей та організаційних особливостей) є те, що вони відповідають потребам, інтересам і бажанням суб'єкта. Суб'єкт прагне до змін в об'єкті, які йому вигідні, корисні, відповідають цілям, завданням та уявленням про те, як має бути організований і як повинен функціонувати об'єкт. Тому керуючий вплив виступає як цілеспрямований та організуючий фактор.

Такий вплив містить комплекс керуючих команд, які виробляються, формуються і видаються суб'єктом. Об'єкт ці команди сприймає, "осмислює" і реалізує на практиці. Отже, керуючий вплив, виконуючи призначення і згідно зі своїм характером забезпечує підпорядкування та підвладність об'єкта суб'єкту.

Для формування керуючих команд суб'єкт потребує інформації про те, правильно чи неправильно “зрозумів” об'єкт його попередні команди, наскільки точно їх виконано, чи достатній від них одержано ефект. Тому суб'єкт діагностує, досліджує, вивчає стан об'єкта, тобто встановлює і підтримує так звані зворотні зв'язки.

Зворотні зв'язки — це ще один компонент управлінської системи. Інформація, що є наслідком зворотних зв'язків, є підставою для оцінки суб'єктом стану об'єкта, коригування суб'єктом своїх дій, вироблення нових команд, тобто для формування чергового імпульсу керуючого впливу на об'єкт.

Саме за такою схемою відбувається перетворення (розвиток, еволюція) управлінських систем. Цей процес має постійний, безперервний (перманентний) характер. Він надає системі динамізму і забезпечує її розвиток та еволюцію. Його прийнято називати управлінським процесом, а системи, в яких такий процес спостерігається, — динамічними.

Отже, до основних компонентів управлінської системи належать:

- 1) суб'єкт управління, тобто джерело керуючого впливу, той, хто управляє, виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його у новий стан;
- 2) об'єкт управління, тобто те, на що спрямовано керуючий вплив суб'єкта; що функціонує під цим впливом;
- 3) керуючий вплив, тобто комплекс цілеспрямованих і організуючих команд, заходів, прийомів, методів, за допомогою яких здійснюється вплив на об'єкт і досягаються реальні зміни у ньому;
- 4) зворотні зв'язки, тобто інформація для суб'єкта про результативність керуючого впливу та зміни в об'єкті.

На підставі викладеного можна сформулювати універсальні, найбільш загальні, абстрактні (кібернетичні) визначення категорій “управління” та “універсальна система”.

У найбільш узагальненому вигляді *управління* — це діяльність суб'єкта, що дістає вияв у цілеспрямованому, організуючому впливі на об'єкт управління, здійснюваному з метою приведення останнього у бажаний для суб'єкта стан.

*Управлінська система* — це єдине ціле, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів.

Учені пропонують й інші визначення цього поняття. Наприклад, під управлінською системою розуміють сукупність компонентів, які у процесі взаємодії утворюють єдине ціле; сукупність компонентів, взаємодія яких породжує нові якості, не притаманні її складовим (живий організм, будівля, годинник, комп'ютер, навчальна група тощо); сукупність взаємозв'язаних і взаємодіючих елементів, які становлять єдине ціле і розвиваються відповідно до заданої мети, що є загальним для всіх цих елементів; певну цілісність (єдність), яка існує завдяки внутрішній взаємодії і зв'язкам між елементами, що її утворюють.

З позицій кібернетики управлінський процес дістав вияв практично у будь-якій сфері живої або неживої природи і концентрується у трьох глобальних управлінських системах: механічній, біологічній і соціальній. Залежно від цього виділяють й три основні види управління:

- технократичне — управління технікою, механізмами, машинами;
- біологічне — управління живими організмами рослин і тварин;
- соціальне — управління людьми та їх колективами.

Кожен з перелічених видів є об'єктом пізнання і досліджується людиною в рамках відповідних наук.

Перші два види управління — це в основному сфера природничих, а також наук техніко-математичного профілю. Дослідження соціального управління є безпосереднім завданням суспільних наук. Що ж до кібернетики, то її пріоритети обмежені “трансплантацією” в галузь соціальних досліджень найбільш загальних абстрактних понять про категорії управління.

Кібернетичний підхід до поняття управління — це підхід формалізований. Практичне застосування він дістав у сфері кількісних показників, там, де управлінські категорії представлені здебільшого математичними формулами та символами. У такому вигляді вони реально можуть використовуватися лише у сфері техніки: комп'ютерах, кальку-

ляторах, касових апаратах, аудіо- і відеосистемах, навігаційних, криміналістичних та інших пристроях.

Внаслідок такого роду особливостей кібернетика не може пояснити ті управлінські процеси, які реалізуються у соціальних системах, де головною дійовою особою виступає людина. Прийнятна як найбільш загальна і в основному формальна наука про управління, вона виявляється неспроможною, коли йдеться про своєрідність управлінських відносин у людському суспільстві.

Наділені волею і свідомістю, люди виступають при цьому і в ролі керуючих, і в ролі керованих. Вони одночасно є і джерелами керуючого впливу і об'єктами, які відчують цей вплив на собі. Люди формують інформаційні потоки, оцінюють ефективність впливу, визначають цілі та завдання управління, приймають рішення, реалізують управлінські команди.

Іншими словами, управління у соціальних системах знаходить прояв у свідомо-вольових зв'язках людей. Усі основні управлінські категорії (суб'єкт, об'єкт, керуючий вплив, зворотні зв'язки) не є абстрактними. Вони матеріалізовані у конкретних діях людей, колективів, у взаємовідносинах між ними.

Саме тому, за змістом структурних елементів, управлінських взаємозв'язків та взаємозумовленостей, найбільш складним визнається соціальне управління, тобто управління людьми та їх колективами. Пізнання ж як соціального управління в цілому, так і окремих його сторін є завданням багатьох наук соціального профілю, в тому числі й адміністративного права.

**Характеристика соціального управління та його види.** Соціальне управління — це управління, здійснюване у людському суспільстві, людьми по відношенню до людей. І суб'єкт, і об'єкт управління представлені тут людиною. Отже, в управлінських системах, які функціонують у соціальному середовищі, головним і провідним є людський фактор.

Основними категоріями соціального управління є ті самі суб'єкт, об'єкт, керуючий вплив, зворотні зв'язки,

управлінська система. Проте їх зміст, форми і методи впливу, цілі взаємодії, принципи, на яких вони базуються, стають зовсім іншими, кардинально відмінними від того, що спостерігається у технократичних і біологічних системах. Усі відомі категорії набувають у соціальному управлінні конкретного вираження у діях людей, їх колективів, у їх взаємозв'язках.

Управління має місце у будь-якому суспільстві і, практично, у будь-якому людському колективі. Залежно від історичних, екологічних, політичних та інших обставин можуть змінюватися його цілі, форми, методи. Незмінною залишається необхідність в управлінні. Функції, породжені суспільством, без якої воно не може обійтися.

Основою потреби в управлінні є проста на перший погляд обставина, властива у будь-якому людському колективу. Це — співробітництво людей всередині колективу. Саме співробітництво, спільна діяльність заради досягнення конкретних цілей, перетворює окремо взятих людей у колектив.

Уявімо, що зібралася група людей, кожен прагне до адекватної для всіх мети (наприклад, до створення фірми, підприємства, громадського формування). У який спосіб найкраще розв'язати спільну для всіх і для кожного окремо проблему? Певна річ, найефективніший спосіб — співробітництво, спільна діяльність, спільне подолання труднощів і розв'язання завдань, що постають на шляху досягнення мети. Іншими словами, треба створити колектив і, використовуючи знання, психічні, фізичні та інші можливості його членів, розпочати спільно діяти. Зробити це можна тільки одним шляхом, — впливаючи на кожну людину, щоб досягти усвідомлення кожним необхідності в спільній праці. В результаті будемо мати соціальну управлінську систему, де є суб'єкт, об'єкт і керуючий вплив.

Потреба людей у співробітництві, спільній діяльності, спільній праці об'єктивно породжує потребу управління. Водночас, ця потреба завжди виникає там, де спостерігаються будь-які варіанти спільної діяльності людей. Управління в даній ситуації являє собою засіб забезпечення спільної діяльності, умову її нормального функціонування.

Суспільство в цілому є результатом спільної діяльності людей, їх співробітництва. Більше того, в подібному розумінні суспільство — найвища форма спільної праці людей, а управління — атрибут суспільного життя.

Виходячи з викладеного, визначимо найсуттєвіші, на наш погляд, ознаки соціального управління:

1) соціальне управління завжди присутнє там, де виникає спільна діяльність людей;

2) його головне призначення полягає у здійсненні регулюючого впливу на поведінку учасників спільної діяльності;

3) функції соціального управління (координація, узгодження, планування, контроль, нагляд, примус) реалізуються в рамках суспільних відносин;

4) внаслідок соціально-управлінських впливів виникають управлінські відносини, які є різновидом, по-перше, суспільних, а по-друге, — вольових відносин;

5) соціальне управління є різновидом людської діяльності.

На підставі цих ознак можна сформулювати визначення соціального управління.

**Соціальне управління** — це вид вольової діяльності, вираженої у цілеспрямованому й організуючому впливі, здійснюваному з метою забезпечення узгодженості й впорядкованості спільних дій людей та їх колективів в інтересах ефективного розв'язання завдань, що стоять перед ними.

Як і будь-який інший вид управління, соціальне управління має системний характер і здійснюється в рамках соціальних управлінських систем. До факторів, які детермінують ці системи, належать такі:

1) єдність системи по відношенню до середовища і багатоманітність її зв'язків з ним;

2) наявність у системи відносно самостійних компонентів, з яких утворені її керуюча і керована підсистеми;

3) інтегрування компонентів системи, внаслідок чого ціле (система) набуває властивостей і характеристик, які відсутні в окремих складових систем, тобто наявність у системи інтегративних якостей;

4) наявність всередині системи суперечностей, що є рушійною силою її саморозвитку, які породжують необхідність самоуправління, цілеспрямованого впливу однієї підсистеми (керуючої) на іншу (керовану);

5) історичність системи, тобто розвиток її у часі.

Соціальне управління, як і весь комплекс відносин, що складаються у суспільстві, — багатопланове й багатогранне явище. Цим і породжена величезна кількість спроб здійснення його видової класифікації.

Управління може здійснюватись однією людиною і колективом людей. Управляти можна економікою, соціально-політичною, духовною сферами тощо. Однак найбільш послідовне врахування характеристик соціального управління, специфіки керуючого впливу знаходить вияв у його поділі на такі два основних види:

- державне управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур;

- громадське управління, де суб'єктами є недержавні утворення.

Треба зазначити, що в суспільстві, організованому на державній основі, переважне значення має державний канал соціально-керуючого впливу. Нині у суспільному житті неможливо відшукати хоча б одну сферу, якої так чи інакше не торкався б управлінський вплив держави.

Поряд з цим, в умовах адміністративної реформи і ринкових перетворень в економіці зростає активність недержавних формувань і структур. Вони беруть дедалі активнішу участь в управлінні не тільки суспільними, а й державними справами, у розв'язанні політичних, господарських і соціально-культурних проблем.

Визнаючи наявність у них можливостей правильно розв'язувати такі проблеми, держава наділяє деякі недержавні об'єднання повноваженнями державно-владного характеру.

Як приклад можна навести Закон України від 21 травня 1997 р. "Про місцеве самоврядування в Україні". Згідно з ним виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад делеговано значний обсяг повноважень органів державної виконавчої влади, зокрема такі:

- здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

- реєстрація суб'єктів права на землю; реєстрація права користування землею і права договорів на оренду землі;

- організація і ведення земельно-кадастрової документації;

- статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території;

- вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, реєстрація актів громадянського стану.

У цілому ж аналіз функцій суб'єктів громадського управління свідчить, що основними напрямками їх діяльності є:

- виконання переданих до їх відання функцій органів державної виконавчої влади;

- здійснення безпосереднього впливу на роботу державного апарату (спільне вироблення питань, пов'язаних з управлінням господарством, культурою, організація громадського контролю);

- управління своїми внутрішніми справами.

Державне і громадське управління не є видами діяльності, що протистоять один одному. Як різновиди соціального управління вони мають багато схожого. Спільні риси, які досить легко можна у них виявити, зумовлені єдністю цілей і завдань, у виробленні яких ці дві системи беруть активну участь, а також самою природою управлінської діяльності.

Поряд з цим кожному з названих видів управлінської діяльності притаманні специфічні ознаки, що виключає можливість їх ототожнення. Відмінності між ними зумовлені особливостями їх організації, характером використовуваних форм і методів впливу.

Так, державне управління здійснюється спеціальним апаратом держави, в якому на платній основі працюють державні службовці. Діяльність такого апарату має юридично-владний характер і забезпечується примусовою силою держави. Суб'єкти державного управління виступають від імені держави. Рішення, які приймаються у рамках цієї



системи, обов'язкові для всіх учасників суспільних відносин, у тому числі й для недержавних організацій та формувань.

Громадське управління, як правило, не підкріплюється примусовою силою держави в обсязі, характерному для державного управління. Діяльність основної маси недержавних організацій має головним чином морально-організаційний характер.

Відмінності між державним і громадським управлінням не перешкоджають зростаючій взаємодії органів держави і громадських організацій.

Превалююча роль державного управління у розв'язанні завдань, що стоять перед суспільством, — об'єктивна закономірність і одна з найважливіших умов реалізації волевиявлення народу.

## 1.2. Характеристика державного управління

**Поняття державного управління.** Під державним управлінням треба розуміти специфічну діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів.

Термін “державне управління” широко використовується у законодавстві (в тому числі й конституційному), а також у науковій та навчальній літературі колишнього СРСР і ряду зарубіжних країн. Після розпаду СРСР виникли незалежні держави, які почали будувати свої правові системи на нових принципах.

Найважливішим з них став принцип здійснення державної влади на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, який закріплено у ст. 6 Конституції України. З урахуванням цього у тексті останньої вживаються терміни “органи виконавчої влади” (ст. 106), “місцеві органи виконавчої влади” (ст. 120). Термін же “державне управління” не використовується.

То ж постає питання: чи правомірним є застосування терміна “державне управління” і чи не треба замінити його на термін “державна виконавча влада”? Оскільки будь-який термін є словом або словосполученням, яким визначається певне поняття, важливо встановити, чи використовується у чинному законодавстві поняття, означене даним терміном.

Аналіз нормативних актів однозначно засвідчує, що поняття “державне управління” існує і є правомірним. Так, у чинній Конституції України є така норма: “Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами” (ст. 38); у Законі України від 24 січня 1997 р. “Про державний матеріальний резерв” зазначено, що його обслуговування забезпечується уповноваженим центральним органом виконавчої влади, який здійснює управління державним резервом (п. 1 ст. 4); у Законі України від 4 липня 1996 р. “Про залізничний транспорт” підкреслено, що управління залізницями здійснюється органом управління залізничним транспортом — Державною адміністрацією залізничного транспорту України (ст. 4); у Законі України від 16 жовтня 1997 р. “Про електроенергетику” прямо зафіксовано, що державне управління в електроенергетиці здійснюють органи державної виконавчої влади, уповноважені Кабінетом Міністрів України (ст. 8). Термін “система державного управління” вжито і в Указі Президента України від 7 липня 1997 р. “Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи”.

Будучи частиною соціального управління, державне управління зберігає його характеристики. Водночас, воно має численні особливості, що відображають його специфіку і дозволяють детермінувати як самостійний вид управління.

Ці особливості дістають вияв у основних компонентах системи державного управління (суб’єкті, об’єкті, керуючому впливі) та інтегративних властивостях, що притаманні йому як системному управлінню.

Головна особливість суб’єкта — це те, що ним є держава у цілому. В управлінському процесі вона представлена системою спеціальних, як правило державних органів.

Особливості останніх, як безпосередніх суб'єктів державного управління, такі: по-перше, вони формуються державою (з волі держави), по-друге, наділені державно-владними повноваженнями, по-третє, здійснюють управлінські функції від імені держави.

Головна особливість об'єкта — те, що ним є організоване суспільство в цілому. Безпосередніми об'єктами, на які справляє вплив той або інший конкретний суб'єкт, є підвідомчі йому сфери державного управління.

Визначальними особливостями керуючого впливу є те, що йому притаманний державно-владний характер (він містить веління держави, обов'язкове до виконання), дістає вияв у правовій, переважно адміністративно-правовій формі (система норм, система актів, пов'язаних з їх застосуванням, сукупність повноважень учасників управлінського процесу), а також має безперервний характер.

Головна інтегративна якість системи — реалізація у повному обсязі загальнодержавних інтересів у сфері соціального управління.

Усі основні компоненти державного управління мають складну структуру, тобто складаються з окремих частин. Тому воно являє собою управлінські підсистеми з особливими властивостями, місцем і роллю в управлінському процесі.

У теорії адміністративного права досить інтенсивно досліджується проблема ознак державного управління, які часто називають його рисами.

Найчастіше виділяють п'ять ознак: 1) виконавчо-розпорядчий характер; 2) підзаконність; 3) масштабність і універсальність; 4) ієрархічність; 5) безпосередньо організуючий характер.

Розглянемо кожну з них.

*Виконавчо-розпорядчий характер державного управління* означає, що останнє охоплює два взаємопов'язані напрями, а саме: виконавчу і розпорядчу діяльність.

Органи, які здійснюють державне управління, — це насамперед виконавчі структури. Найважливіші з них містять дану ознаку вже у своїй назві (наприклад, органи державної виконавчої влади). Ця ознака, як правило, закріп-

люється у нормативному порядку. Так, у Положенні про Міністерство внутрішніх справ України зазначено, що воно є органом державної виконавчої влади.

Існують органи державного управління, які такого статусу не мають (наприклад, управління залізниці). Однак аналіз компетенції останніх дозволяє однозначно кваліфікувати їх як виконавчі органи держави. Як перші, так і другі функціонують для оперативного й безпосереднього управління господарським, соціально-культурним, військовим та іншим будівництвом. Саме на них покладено обов'язок реалізовувати (виконувати) рішення, які приймаються законодавчою владою.

Здійснення цієї функції (виконання) неможливе без прийняття конкретних управлінських рішень і контролю за їх виконанням. Тому органи державного управління наділяються повноваженнями владного характеру, тобто одержують від держави право здійснювати розпорядчу (владну) діяльність. При цьому вони діють від імені держави і з метою реалізації державної політики у тій або іншій управлінській сфері.

Розпорядча діяльність управлінських структур дістає вияв, по-перше, у прийнятті загальнообов'язкових приписів (вони закріплюються в указах, постановах, положеннях, розпорядженнях, інструкціях, протоколах тощо); по-друге, в організації виконання зазначених приписів і, по-третє, у здійсненні контролю за цим процесом. У ході здійснення цієї діяльності органи державного управління застосовують заходи як переконання, так і державного примусу, тобто діють як державно-владні утворення.

У зв'язку з цим постає питання: як можна поєднати владність керуючого впливу і виконавство? Суть проблеми полягає в тому, що управління різними сферами життя держави і суспільства не є винятковою функцією виконавчого апарату держави. У цьому процесі беруть активну участь й інші суб'єкти єдиної державної влади.

При цьому головний зміст керуючого впливу полягає не стільки у прийнятті відповідних рішень, скільки в їх реалізації, у суворому втіленні в життя юридично-владних вимог, які містяться в них. А це і є процес виконання.

Певна річ, і законодавець вживає тих або інших заходів для забезпечення виконання прийнятих ним норм. Однак він не може взяти на себе виконання цієї функції у повному обсязі: по-перше, внаслідок різноманітності відносин, які потребують регулювання, а по-друге, через неприпустимість з позицій демократизму самому виконувати закони. Тому й виникає необхідність в існуванні спеціалізованої управлінської ланки, яка здійснює вплив у виконавчо-розпорядчому варіанті. Отже, виконання і є безпосередньою державно-управлінською діяльністю. Звідси й повна сумісність керуючого впливу з виконавством.

Під *підзаконністю* державного управління треба розуміти те, що найважливіші цілі останнього, сфери, які потрапляють під його вплив, основні форми і методи управлінської діяльності визначаються на законодавчому рівні. Вся виконавчо-розпорядча діяльність ґрунтується на правових нормах, головне місце серед яких належить нормам законів. Саме вони створюють міцну правову базу для здійснення державного управління і визначають межі його виконавчого спрямування.

Підзаконність, як риса державного управління, дістає вияв повсякденно, оскільки повсякденно й безперервно державні та громадські організації, колективи людей, громадяни здійснюють управлінський процес.

При цьому органи державного управління виконують певні дії, зміст яких становить реалізація прямих приписів закону. Зокрема, вони дають приписи, обов'язкові до виконання. Ці органи можуть на підставі законодавства, тобто без звернення до суду, притягати правопорушників до юридичної відповідальності, а також застосовувати до них адміністративні стягнення. Безперечно, такого роду діяльність повинна здійснюватись у рамках законності.

Виявом *масштабності* та *універсальності* державного управління є те, що через зазначені вище органи держава здійснює управлінську діяльність, справляє вплив на всі сфери соціального життя.

*Ієрархічність* державного управління полягає в тому, що органи, які його здійснюють, мають систему нижчестоящих, підпорядкованих їм інстанцій.

*Безпосередньо організуючий характер* державно-управлінської діяльності полягає в тому, що в процесі виконання і розпорядництва на різних рівнях організується спільна діяльність людей.

**Принципи державного управління.** Виникнення, розвиток, функціонування, припинення існування будь-яких систем зумовлено певними закономірностями, які мають об'єктивний характер. Якщо розглядати людський організм як біологічну систему, то такі закономірності легко виявити. Це — народження людини, її розвиток у часі (фізичне вдосконалення, старіння тощо), смерть. Не становлять винятку із зазначеного правила й усі інші відомі нам системи, у тому числі й державне управління.

Закономірності можуть бути пізнаними і непізнаними. Пізнані поділяють на дві групи: що відповідають потребам людини (позитивні); і що не відповідають потребам людини або суперечать їм (негативні).

Обидві групи пізнаних закономірностей використовуються (враховуються) людиною в її інтересах. З цією метою вживаються заходи щодо посилення, стимулювання впливу позитивних закономірностей, а також створення умов для їх безперешкодної реалізації і для обмеження впливу негативних закономірностей. Чим дійовішими є заходи щодо посилення впливу перших і обмеження дії других закономірностей, тим ефективнішим є управління, тим швидше і краще розв'язуються назрілі питання і досягаються поставлені цілі.

Отже, цілком зрозуміло, що ефективність управління багато в чому залежить від ефективності врахування і використання виявлених (пізнаних) закономірностей.

Ми наголошуємо на цьому тому, що принципи управління — це його позитивні закономірності, які пізнані наукою і практикою, а також охарактеризовані (зафіксовані, закріплені) у відповідних поняттях. Звідси випливає висновок, що ознаками принципу управління є: належність до пізнаних позитивних закономірностей; зафіксованість, закріпленість у суспільній свідомості.

У сфері державного управління закріплення (фіксування) закономірностей у суспільній свідомості здійснюється у правовій формі, найчастіше у вигляді відповідних юридичних норм.

Таким чином, принципи державного управління — це його позитивні закономірності, пізнані наукою і практикою, закріплені у правових нормах або є узагальненням діючих у державі юридичних правил.

У навчальній літературі наводяться й інші визначення. Наприклад, принципи державного управління — це основоположні начала, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими управління здійснюється і організується.

Прийнято виділяти такі групи принципів державного управління:

1) *соціально-політичні* — демократизм, участь населення в управлінській діяльності держави (народність); рівноправність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність; гласність і врахування громадської думки; об'єктивність;

2) *організаційні принципи побудови апарату державного управління* — галузевий, функціональний, територіальний;

3) *організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління* — нормативність діяльності, єдиноначальності, колегіальність, поділ управлінської праці; відповідальність за прийняті рішення, оперативна самостійність.

*Соціально-політичні принципи* — це найзагальніші принципи державно-управлінської сфери. Вони поширюються на всі види виконавчо-розпорядчої діяльності та всі функціонуючі в державі управлінські структури. Принципи цієї групи, як правило, закріплюються у нормативному порядку. Багато з них міститься у Конституції України (вони дістали назву конституційних) та в інших законодавчих актах.

Одним з найважливіших соціально-політичних принципів є демократизм. Уже в ст. 1 Конституції України зазначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Природно, що визна-

чальна риса держави зводиться у найважливіший принцип її управлінської діяльності.

Серед обставин, що визначають демократизм як принцип державного управління і закріплені в Конституції України, насамперед треба виділити такі:

- визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3);

- проголошення того, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, що забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3);

- закріплення положення про те, що єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5);

- проголошення верховенства права (ст. 8);

- визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст. 7);

- здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6);

- визнання і захист державної, комунальної і приватної власності (ст. 41);

- відсутність у державі обов'язкової ідеології та цензури (ст. 15);

- визнання того, що державний примус здійснюється виключно у межах чинного законодавства (ст. 19);

- державне гарантування свободи думки, слова, світогляду, об'єднання у політичні партії та громадські організації (статті 34—36);

- закріплення права громадян на звернення до органів влади і місцевого самоврядування, а також обов'язку цих органів розглядати такі звернення (ст. 40);

- проголошення права на працю, страйки, відпочинок, соціальний захист, житло, достатній життєвий рівень, охорону здоров'я, безпечне для життя і здоров'я людей довкілля (статті 43—50; освіту, свободу творчості (статті 53, 54).

Однією з найважливіших умов успішної побудови демократичної, правової, соціальної держави є забезпечення реальної участі громадян у вирішенні всієї різноманітності питань державного і суспільного життя. Саме тому участь населення в управлінській діяльності держави є неодмін-



ним принципом державного управління, закріпленим у Конституції, законах України і багатьох підзаконних актах.

Так, ст. 5 Конституції України фіксує положення про те, що народ України, будучи єдиним джерелом влади у державі, здійснює її як безпосередньо, так і через систему органів державної влади та місцевого самоврядування; ст. 38 Конституції надає громадянам право участі в управлінні державними справами; ст. 140 Конституції визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади (жителів сіл, селищ, міст) — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Розвитку зазначені конституційні положення набувають у преамбулі Закону України від 2 жовтня 1996 р. “Про звернення громадян”, де підкреслюється, що цей закон забезпечує громадянам можливість участі в управлінні державними і громадськими справами, а також впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування.

Чинне законодавство передбачає різноманітні форми участі населення в управлінні державними справами. Серед них, наприклад, участь у референдумах (статті 38, 69, 70, 72 Конституції України); служба у державних органах управління (ст. 4 Закону України від 16 грудня 1993 р. “Про державну службу”); об’єднання у політичні партії з метою участі у виробленні державної політики і формування органів влади (ст. 2 Закону України від 16 червня 1992 р. “Про об’єднання громадян”); звернення з пропозиціями і рекомендаціями до органів державної влади, спрямовані на вдосконалення їх управлінської діяльності (ст. 3 Закону “Про звернення громадян”); об’єднання у громадські організації споживачів з метою сприяння державним органам у здійсненні контролю за якістю товарів (робіт, послуг) торгівельних та інших видів обслуговування (статті 23, 26 Закону України від 12 травня 1991 р. у редакції Закону України від 15 грудня 1993 р. “Про захист прав споживачів”).

Принцип рівноправності осіб різних національностей у своєму конкретному прояві забезпечує рівне становище у державному управлінні всіх громадян України незалежно

від їх національності. Так, згідно зі ст. 24 Конституції України не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, етнічного походження. У ст. 4 Закону "Про державну службу" підкреслено, що право на неї мають громадяни України незалежно від расової та національної приналежності.

Даний принцип також означає, що державне управління здійснюється з урахуванням як загальнодержавних, так і національних інтересів. Так, ст. 53 Конституції України гарантує громадянам, які належать до національних меншин, право навчання рідною мовою, та на вивчення рідної мови у державних навчальних закладах.

З принципом рівноправності осіб різних національностей тісно пов'язаний принцип рівності усіх перед законом. Конституція України закріплює рівність перед законом усіх суб'єктів права власності (ст. 13); рівність прав жінки й чоловіка (ст. 24); об'єднань громадян (ст. 36); рівність перед законом дітей (ст. 52).

Рівність громадян перед законом означає й однаковий захист їх прав. Так, відповідно до Конституції України кожен громадянин має право на життя, яке зобов'язана захищати держава (ст. 27); на особисту недоторканність (ст. 29); соціальний (ст. 46), судовий (ст. 53) захист; правову допомогу (ст. 59).

Водночас, рівність перед законом не означає зрівнялівки. Для захисту прав окремих категорій населення передбачені соціальні заходи. Так, рівність прав осіб різних статей забезпечується спеціальними заходами охорони праці та здоров'я жінки, встановленням для неї пенсійних пільг, правовим захистом материнства.

Особливе місце серед усіх принципів державного управління належить принципу законності. Стаття 1 Конституції визначає Україну як правову державу, ст. 8 закріплює як державний принцип верховенство права, а статті 6 і 19 встановлюють, що органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Це означає, що суворе й неухильне додержання законів і підзаконних актів — це єдино припустимий

варіант діяльності державних структур, посадових осіб, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, інших суб'єктів права. Порушення чинного законодавства тягне за собою юридичну відповідальність, а незнання законів не звільняє від неї (ст. 68). Додержання законності необхідно розглядати як найважливішу умову і неодмінну основу ефективного функціонування управлінського апарату та забезпечення правового порядку в нашій державі.

Отже, додержання принципу законності у державному управлінні передбачає:

- утворення управлінських органів на підставі суворого додержання чинного законодавства;
- функціонування державних органів і органів місцевого самоврядування виключно в межах правових приписів;
- високу свідомість і дисциплінованість службовців апарату управління.

Законність як найважливіший принцип діяльності фіксується у нормативних документах, які визначають правовий статус суб'єктів державного управління.

Реальне здійснення демократичних перетворень, вдосконалення управлінських процесів відповідно до вимог документів про адміністративну реформу, забезпечення в державі справжньої законності та реального правового порядку можливі лише в умовах широкої гласності та врахування громадської думки.

Цей принцип містить три взаємопов'язані та взаємозумовлені компоненти. По-перше, — широка гласність; по-друге, — громадська думка щодо функціонування суб'єктів державного управління; по-третє, — широке її урахування під час вироблення управлінських рішень.

Гласність дає змогу громадянам бачити механізм формування і реалізації державно-керуючого впливу та протікання всіх управлінських процесів.

Громадська думка відображає уявлення (оцінки, судження) найактивнішої частини населення щодо ефективності, корисності, правильності управлінських рішень. Вона є масивом інформації для суб'єктів державного управління.

Урахування громадської думки — це канал зворотного зв'язку в системі державного управління, використання інформаційного масиву для вироблення і прийняття найбільш обґрунтованих та ефективних управлінських рішень.

Держава забезпечує додержання даного принципу двома способами.

По-перше, вона вимагає від державних органів гласності й відкритої для широкої громадськості діяльності. Так, у Законі України від 23 вересня 1997 р. “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” є норма, яка зобов'язує ці органи забезпечувати журналістам вільний доступ до інформації щодо своєї діяльності, а також надавати її засобам масової інформації у повному обсязі (ст. 2).

По-друге, держава стимулює прагнення населення до висловлювання суджень щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, а також підприємств, установ, організацій. Так, закріплене у Конституції право громадян України брати участь в управлінні державними справами (ст. 38) передбачає їх поінформованість про стан справ у цій сфері та спонукає до активних дій, спрямованих на його поліпшення. Ця норма конкретизована в Законі “Про звернення громадян”, в Указі Президента України від 19 березня 1997 р. “Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення” та в інших актах.

Важливе місце серед принципів державного управління посідає принцип об'єктивності. Він передбачає чітке додержання вимог об'єктивних закономірностей суспільного розвитку, врахування реальних можливостей (матеріальних, технічних, інтелектуальних) держави щодо реалізації тих або інших управлінських рішень. Цей принцип дістає вияв при формуванні державно-керуючого впливу. Згідно з ним останній повинен відповідати реальним можливостям керованих об'єктів і глобальним управлінським цілям.

Порушення принципу об'єктивності найчастіше пов'язані з об'єктивістськими ознаками природних і соціальних явищ, а також прийняттям рішень, які не враховують

об'єктивних закономірностей. У більшості випадків це призводить до втрат у сфері виробництва, поглиблення контролю за управлінським процесом, викликає недовіру до суб'єкта управління.

*Організаційні принципи побудови апарату державного управління* забезпечують найбільш раціональний вибір суб'єктів управлінської діяльності. Виходячи з цих принципів і враховуючи конкретні соціальні та економічні умови здійснюється розподіл компетенції управлінських структур (органів управління). Вони повинні максимально ефективно розподілити управлінську працю і усунути паралелізм у діяльності центральних та місцевих органів, вищестоящих і нижчестоящих ланок апарату.

Відповідно до зазначених принципів суб'єкти диференціюються за галузями, сферами, територіями, утворюючи у сукупності цілісну систему державного управління. Правильно організована структура забезпечує ефективне функціонування всієї системи. Нині структура суб'єктів державного управління України ґрунтується на галузевому, функціональному (міжгалузевому) і територіальному принципах.

Галузевий принцип реалізується у такій структурній побудові, де однорідні за характером діяльності об'єкти закріплено за відповідним органом управління і утворюють сферу його управлінської діяльності. Суб'єктів, які здійснюють управління за галузевим принципом, прийнято називати галузевими органами державного управління.

Так, відповідно до Положення про Міністерство транспорту України, затвердженого Указом Президента України від 17 грудня 1995 р., до сфери його управління входять об'єднання, підприємства, установи, організації автомобільного, авіаційного, залізничного, морського і річкового транспорту, а також шляхового господарства. Управління ними Мінтранс здійснює через три державні департаменти (автомобільного, авіаційного, морського і річкового транспорту), Державну адміністрацію залізничного транспорту і Українську державну корпорацію по будівництву, ремонту та утриманню автомобільних шляхів. Ці органи державного управління разом з підпорядкованими їм підприємства-

ми, установами, організаціями становлять систему Міністерства транспорту України.

При структурній побудові, що ґрунтується на функціональному (міжгалузевому) принципі, до відання спеціально утвореного органу управління передається одна (або декілька) державна функція. Управління здійснюється зазначеним суб'єктом на всій території України незалежно від належності підприємств, установ, організацій до тієї або іншої галузі, сфери, форми власності тощо. Так, Державна податкова адміністрація здійснює таке управління функцією збирання податків.

Управління, організоване за зазначеним принципом, прийнято називати функціональним або міжгалузевим, а суб'єктів, що здійснюють його, — органами функціонального або міжгалузевого управління.

Треба наголосити на тому, що одним з головних завдань комплексної адміністративної реформи в Україні є поступовий перехід від галузевого до функціонального принципу побудови міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Територіальний принцип дістає вияв у такій структурній побудові, за якої державні органи здійснюють комплексне управління на певних, чітко окреслених територіях.

До таких державних органів належать насамперед області, Київська і Севастопольська міські, районні в областях, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації. Конституція України визначає ці органи виконавчої влади як місцеві державні адміністрації (ст. 118). Вони покликані захищати права і законні інтереси громадян і держави, забезпечувати комплексний соціально-економічний розвиток підпорядкованих їм територій (областей, районів, міст Києва і Севастополя та їх районів) і реалізацію державної політики у визначених законодавством сферах управління.

*Організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління* застосовуються для визначення змісту діяльності конкретних управлінських структур. Додержання цих принципів дає змогу найбільш ефек-

тивно використовувати потенціал державних службовців, персоналу науково-дослідних установ, технічних працівників. За допомогою цих принципів забезпечується прийняття правильних управлінських рішень, організація і застосування раціональних управлінських процедур, дійовий контроль і виконавська дисципліна. Вони фіксуються у відповідних нормативних актах.

*Принцип нормативності* використовується для правового регулювання діяльності апарату державного управління. Щоб виконувати свої функції, кожен орган державного управління повинен мати відповідний обсяг компетенції. Її зміст і характер зумовлені дорученою органу сферою управління, його місцем в управлінській ієрархії, структурними особливостями. До компетенції повинні входити завдання, функції органу, порядок його організації та діяльності. Згідно з даним принципом застосовувані суб'єктом управління методи, форми, процедури тощо мають обиратися не довільно, а на підставі відповідних нормативних документів.

*Принцип єдиноначальності* полягає в тому, що орган державного управління очолює конкретна особа, призначена на відповідну посаду шляхом прийняття управлінського акта. Так, відповідно до статей 106 і 114 Конституції України та п. 7 Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади (затверджено Указом Президента України від 12 березня 1996 р.) міністерство очолює міністр, який призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Міністр здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності.

*Принцип колегіальності* передбачає обговорення важливих питань колективами спеціалістів, думка яких повинна враховуватись при прийнятті рішень. Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади містить норму, згідно з якою для колективного обговорення найважливіших напрямів діяльності міністерства та розвитку галузі у його складі має утворюватися колегія. Крім того, для розгляду наукових рекомендацій, обговорення програм, інших питань у міністерстві мо-

же утворюватися науково-технічна (наукова) рада, а також інші дорадчі та консультаційні органи.

Необхідність застосування принципу поділу управлінської праці зумовлена тим, що остання складається з відносно самостійних однорідних видів, кожен з яких вимагає від суб'єктів певної кваліфікації й специфічних знань, тобто управлінської спеціалізації. Тому всередині органів управління формуються колективи спеціалістів, які можуть бути організаційно оформлені у вигляді управлінь, відділів, підвідділів, секторів тощо. Управлінським документом, що відображає деякий принцип, є штатний розклад.

*Принцип відповідальності* за прийняті рішення має два аспекти. По-перше, завдяки його застосуванню забезпечується невідворотність відповідальності за помилкові, прийняті без урахування об'єктивних закономірностей і конкретних ситуацій рішення, а по-друге, — на його основі відповідальність персоніфікується.

Колективістська за своєю суттю управлінська праця, відповідно до принципу єдиноначальності, завжди об'єктивується у конкретних управлінських рішеннях, які приймаються керівником органу управління. Наділяючи останнього правом приймати рішення, держава передбачає і його персональну відповідальність, яка не повинна залежати від рівня компетентності будь-яких рекомендацій і пропозицій, що справили вплив на дане рішення. Зокрема, норми Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади передбачають, що рішення колегії міністерства можуть втілюватись у життя лише наказами міністра. Останній же несе персональну відповідальність за виконання цих рішень перед Президентом і урядом України.

Важливе значення для успішного здійснення державного управління має реалізація принципу оперативної самостійності. Усю багатоманітність управлінської діяльності неможливо заздалегідь передбачити і зафіксувати у документах, які регламентують функціонування органів управління. Складність вирішуваних питань зумовлює необхідність аналізу значного обсягу інформації та наявності у



багатьох спеціалістів різнопланової компетентності. Водночас динаміка соціально-економічних процесів спонукає державних службовців до оперативного прийняття рішень. Тому держава, визначаючи і закріплюючи адміністративно-правовими нормами компетенцію органів управління, надає їм відповідні можливості та оперативний простір для самостійних дій.

Так, міністерство самостійно розробляє і затверджує галузеві стандарти, обласна державна адміністрація затверджує правила, за порушення яких статтями 152, 159 і 182 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КпАП) передбачена адміністративна відповідальність.

### **1.3. Співвідношення державного управління і державної виконавчої влади**

**Поняття державної виконавчої влади.** Організація державної влади в Україні, згідно зі ст. 6 Конституції України здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Ідея поділу влади сформувалась як самостійне вчення всередині XVIII століття французьким просвітителем Ш. Монтеск'є, ґрунтується на визнанні наявності у кожного виду влади системи стримувань і противаг, що перешкоджає концентрації влади та можливому внаслідок цього свавілля під час її використання. Різні види влади повинні співробітничати між собою і доповнювати одна одну, залишаючись при цьому до певної міри незалежними, а також мати можливість впливати одна на одну. Результатом такої взаємодії є встановлення заснованих на законі відносин держави з громадянським суспільством, кожною людиною, створення умов для забезпечення прав і законних інтересів особи, розвитку громадянського суспільства, становлення правової держави.

Таким чином, децентралізована і поділена за функціональною ознакою єдина державна влада представлена у державно-правовому механізмі України трьома видами або, як нині прийнято говорити, гілками.

Разом з тим, державна влада є саме видом соціальної влади і похідна від неї. З волі і за рахунок суспільства утворюється держава, формується й оплачується її апарат. Водночас, суспільство ніби приймає на себе зобов'язання підкорятися волі та виконувати вимоги держави. Натомість від державної машини вимагається ефективно виконувати її функції щодо забезпечення безпеки громадян, суспільства, держави; розвитку економіки і створення умов, які сприяють піднесенню добробуту громадян, суспільства, держави; надання можливостей для реалізації громадянами та організаціями своїх прав і свобод, для вільного політичного, економічного, соціального, духовного життя людей. Отже, державна влада здійснює волю держави, а соціальна — волю соціуму, тобто суспільства.

Основними ознаками соціальної влади є те, що вона:

- 1) дістає вияв через соціальне управління;
- 2) являє собою особливий вид відносин між членами суспільства (наділеними волею і свідомістю людьми), їх об'єднаннями (колективами);
- 3) забезпечує прояв і домінування єдиної волі, здатної організовувати (об'єднувати і спрямовувати) вольові зусилля різних осіб з метою задоволення колективних потреб;
- 4) здійснюється за допомогою механізму, що складається з таких прийомів і засобів впливу, як переконання, примус, стимулювання, насильство, норми поведінки, організації, зброя тощо.

Таким чином, поняття “влада” органічно пов'язане з поняттям “воля”. Під терміном “влада” у найзагальнішому його смислі розуміють здатність і можливість здійснювати свою волю, підкоряти їй, спонукати людей та їх колективи до певних дій і певної поведінки. Основними засобами, за допомогою яких встановлюється воля, є авторитет, право, насильство. Реалізація влади відбувається шляхом панування або управління.

Під управлінням, як відомо, розуміють цілеспрямований, вольовий та упорядковуючий вплив суб'єкта на об'єкт. У соціальній сфері це вплив на зв'язки і відносини між компонентами, з яких складається суспільство, тобто на суспільні відносини.

Порівняння наведених вище визначень свідчить, що в кожному з них як ключове використовується поняття, яке позначається терміном "воля". Тому саме в ньому треба шукати як інтегративні, так і детермінуючі ознаки таких явищ, як "влада" і "управління".

Воля — це здатність, по-перше, до визначення мети діяльності, а по-друге, до внутрішніх зусиль, необхідних для реалізації останньої, тобто до вольових дій. За своєю структурою вольова поведінка розпадається на прийняття рішення і на його реалізацію, іншими словами, — на усвідомлення необхідності діяти і на безпосередньо вольові дії.

Підкорення іншій волі своїй (тобто влада) насамперед полягає в усвідомленні якоїсь необхідності, тобто є фактором психічним, внутрішнім проявом влади. Однак це лише один бік прояву влади. Другий бік (зовнішній) дістав вияв у реальній, конкретній діяльності, що має соціальне значення. Вона реалізується, насамперед, за допомогою відповідних владних команд, цілеспрямованого вольового впливу, тобто через управління. У свою чергу, влада — це найнеобхідніший засіб управління, оскільки її безпосередньою метою є бажана поведінка, адекватна владним, управлінським командам.

Таким чином, суб'єкти управління через волю впливають на поведінку, а через поведінку — на суспільні відносини та соціальні процеси. Звідси випливає, що управління є способом (формою) реалізації (прояву) влади.

Виконавчій владі, яка є органічною складовою соціальної, притаманні характеристики останньої. Водночас вона відображає виконавчий аспект державної волі, оскільки функціонує виключно у державно-організованому суспільстві та в інтересах законодавчої влади. Це зумовлює специфіку ознак виконавчої влади, до яких належать такі:

- відносна самостійність у системі єдиної державної влади;

- організаційний характер впливу на суспільні відносини;
- організаційна оформленість її носіїв (суб'єктів), тобто вона має конкретне суб'єктивне визначення і уособлюється в діяльності спеціальних структур, наділених державою відповідною компенсацією;
- системність суб'єктів (їх сукупність) характеризується функціональною взаємозалежністю, організаційно-ієрархічною і юридичною підвладністю;
- професіоналізм, тобто ця влада здійснюється спеціально утвореними і підготовленими, а також офіційно визнаними державою суб'єктами;
- універсальність існування в часі та просторі, тобто виконавча влада здійснюється безперервно й на всій підпорядкованій державі території;
- вторинність і підвладність законодавчій владі.

Вивчення механізму функціонування виконавчої влади свідчить, що її основними функціями є:

- регулювання зв'язків між структурними утвореннями;
- перетворення політичних проблем на організаційно-правові завдання, плани, програми;
- практична реалізація законів у загальнодержавному масштабі.

Масштаби функціонування виконавчої влади є найбільшими у державі. До сфери її безпосереднього відання належать величезні правові, інформаційні, економічні, технічні, ідеологічні, організаційні та інші ресурси. Виконавча влада спирається на значні території та контингенти людей, збройні сили, спеціалізовані примусові установи тощо. Іншими словами, у ній сконцентрована фактична державна міць.

Виконавчою владою охоплюється найширша сфера відносин у державі.

По-перше, це відносини як з кожним окремо взятим громадянином, так і з громадянським суспільством у цілому, а також з громадськими організаціями, політичними партіями, професійними спілками. Виконавча влада у цих відносинах має переважно правозастосовчий і забезпечуючий характер. Її завдання полягає у забезпеченні вільного

розвитку громадянського суспільства в межах приписів представницької влади.

По-друге, це економіка, соціально-культурна й адміністративно-політична сфери. Усі вони у той чи інший спосіб організаційно тим або іншим чином оформлені та виражені. Тут функціонують органи управління державним майном, підприємствами, торгівлею, освітою, охороною здоров'я, наукою, культурою, внутрішніми та закордонними справами, обороною тощо. Це відносини між різними суб'єктами у межах самої виконавчої влади. При цьому найбільш повно використовуються усі можливості останньої, її виконавчо-розпорядчий характер.

По-третє, це відносини з органами представницької та судової гілок влади, а також з прокуратурою, діяльність якої доповнює діяльність усіх гілок влади. Будучи підвладною, виконавча влада забезпечує життєдіяльність організаційних структур Верховної Ради України, судових і прокурорських органів. У цьому розумінні тут також має місце реалізація управлінських повноважень у встановленому законодавством обсязі.

Отже, виконавча влада — це здатність держави за допомогою управлінської діяльності реалізовувати веління законодавчої влади.

**Державне управління — спосіб реалізації виконавчої влади.** Усвідомлення сутності понять “управління”, “влада”, “державне управління”, “виконавча влада”, а також співвідношення влади і управління є достатньою базою для того, щоб визначити співвідношення державного управління і державної виконавчої влади.

Оскільки виконавча влада, як і будь-який інший прояв владних повноважень, відзначається здатністю підкоряти інших своїй волі і є специфічною складовою влади взагалі, а державне управління — це невід'ємна частина управлінської діяльності в цілому, співвідношення між ними випливає із співвідношення між владою і управлінням.

Державне управління є способом реалізації, формою вираження виконавчої влади. Отже, постає питання: чи полягає службова роль державного управління лише в

реалізації виконавчої влади, чи вона виходить за межі останньої?

Немає сумніву в тому, що державно-управлінська діяльність міністерства або обласної державної адміністрації є спосіб реалізації виконавчої влади. Проте з таким трактуванням важко погодитися, коли йдеться про управлінську діяльність адміністрації державного вузу, школи, аптеки, магазину, залізничної станції, театру тощо. У такому разі за допомогою державного управління реалізується адміністративна влада (дане поняття включає і виконавчу владу). Аналогічним чином треба кваліфікувати й внутрішньоуправлінську діяльність в органах державної виконавчої влади (наприклад, управлінські рішення про відпустки, перенесення зупинок громадського транспорту, надання матеріальної допомоги, зміну місць дислокації служб підприємства тощо). Все це належить до адміністративної влади, реалізованої у державно-управлінській формі.

Отже, державне управління є формою вираження не тільки виконавчої, а й інших видів адміністративної влади.

Активне використання законодавцем терміна “орган державної виконавчої влади” викликає необхідність розглянути питання про співвідношення понять “орган державної виконавчої влади”, “орган державного управління”, “суб’єкт державної виконавчої влади”.

З перелічених понять достатньо розроблене лише поняття органу державного управління. Під ним, як правило, розуміють структуру, спеціально утворену державою для реалізації управлінських функцій. Звідси випливає, що органи виконавчої влади одночасно є й органами державного управління.

Проте не всі органи державного управління є органами державної виконавчої влади. Нині найбільш чітким критерієм їх розмежування є нормативне закріплення за останніми статусу органів державної виконавчої влади. Так, міністерства, комітети, місцеві державні адміністрації у відповідних документах визначені як органи виконавчої влади. Однак цього не можна сказати про адміністрації

державних підприємств, установ, організацій. Вони є лише органами державного управління.

На підставі викладеного можна твердити, що органом державної виконавчої влади є орган державного управління, офіційно визнаний органом виконавчої влади.

Складніше справа з поняттям “суб’єкт державної виконавчої влади”. Не викликає сумніву, що до суб’єктів виконавчої влади належать усі органи останнього. Питання полягає в тому, чи є її суб’єктами управлінські структури, які не мають статусу органу виконавчої влади, наприклад, виконавчий комітет міської ради, який взагалі належить до виконавчих органів місцевого самоврядування? Відповідь на це має бути позитивною.

Відповідно до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” виконавчим комітетам міських рад делеговані деякі повноваження органів виконавчої влади. На підставі п. 2 ст. 11 цього Закону виконавчі комітети під час здійснення делегованих їм повноважень підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Це означає, що вони реалізують певний обсяг виконавчої влади, тобто належать до її суб’єктів.

Отже, поряд з органами виконавчої влади її суб’єктами є й деякі інші управлінські структури. Аналіз свідчить, що до цих структур насамперед належать державні утворення, спеціально створені для здійснення управлінських функцій, тобто всі органи державного управління. Виняток становлять адміністрації підприємств та установ, що є організаціями, призначеними для виконання господарських, соціально-культурних, адміністративно-політичних функцій, а також проведення робіт і надання послуг з метою задоволення суспільних потреб й одержання прибутку (виробничі, транспортні та торговельні підприємства, підприємства зв’язку, заклади культури, охорони здоров’я, освіти).

Крім того, до зазначених структур належать недержавні органи управління, яким делеговані повноваження органів виконавчої влади. Можна виділити три види суб’єктів виконавчої влади:

- органи державної виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації, міністерства,

державні комітети, відомства, департаменти, бюро, агентства, інспекції);

- органи державного управління, які не належать до першої групи, але реалізують виконавчу владу (Адміністрація Президента України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку);

- недержавні органи управління, яким делеговано повноваження органів виконавчої влади.

Треба підкреслити, що Конституція України (ст. 86) диференціює поняття “орган державної влади”, “орган місцевого самоврядування”, “підприємство”, “установа”, “організація”.

Потребують уточнення також поняття “сфера державного управління”, “державно-управлінська діяльність”, “державне управління”, “виконавчі органи”.

Межі поняття “сфера державного управління” за сучасних умов визначаються не тільки практичною діяльністю суб’єктів виконавчої влади щодо реалізації останньої, а й усіма іншими проявами державно-управлінської діяльності (наприклад, внутрішньосистемне управління, діяльність управлінських за своїм характером ланок, які не реалізують виконавчу владу).

*Державно-управлінська діяльність* — це функціонування суб’єктів виконавчої влади та інших ланок державного управління щодо реалізації їх завдань і функцій.

Поняття “*державне управління*” фактично є синонімом поняття “державно-управлінська діяльність” у його широкому розумінні та формою практичної реалізації виконавчої й іншої адміністративної влади в її буквальному розумінні.

Поняття “*виконавчі органи*” є збірним. Воно може бути використане для визначення всіх суб’єктів державно-управлінської діяльності, включаючи суб’єктів виконавчої влади, а також органи управління, що діють за межами її практичної реалізації (наприклад, виконавчі органи системи місцевого самоврядування, органи управління життєдіяльністю підприємств, установ, громадських об’єднань, комерційних структур).



Зазначені уточнення зроблено тому, що єдина термінологія, необхідність якої зумовлена переходом до системи поділу влади, остаточно ще не склалась.

#### **1.4. Концепція адміністративної реформи — програма вдосконалення державного управління**

Державно-управлінська діяльність завжди була і є необхідною. Головне полягає в обов'язкових змінах форм і методів цієї діяльності, що диктуються умовами суспільного розвитку.

Потреби в таких змінах найбільш голосно заявляють про себе у кризові періоди, коли системи державного управління не можуть забезпечити ефективності управлінського впливу, не встигаючи адекватно реагувати на трансформацію соціально-економічних відносин.

У близькому до цього стані перебуває нині система державного управління України. Однією з її слабких моментів є те, що вона еkleктично поєднала в собі, по-перше, інститути, які дісталися у спадок від радянської доби; по-друге, нові інститути, що вже сформувались у період становлення незалежності України. “Конфліктуючи” між собою, вони роблять управлінську систему внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою та важкодоступною. Таким чином, існуюча система державного управління у багатьох випадках стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Реагуванням на таке становище є низка нормативних документів щодо реформування системи державного управління. Так, постанова Верховної Ради України від 13 червня 1995 р. “Про розробку проекту Закону України щодо структури виконавчої влади”, у п. 2 містить доручення Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи розробити проект Концепції адміністративної реформи.

Указ Президента України від 7 липня 1997 р. “Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної ре-

форми" і "Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи", затверджене Указом Президента України від 2 жовтня 1997 р. зазначають, що комплексна адміністративна реформа має радикально змінити систему державного управління всіма сферами суспільного життя, перетворити її в один з визначних чинників економічних та соціальних реформ.

Указ Президента України від 22 липня 1998 р. "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні", постановляє покласти в основу здійснення реформування системи державного управління основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи.

"Положення про робочу групу з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і державної служби", затверджене Указом Президента України від 10 вересня 1998 р., визначає, що група створена для організації реалізації положень Концепції адміністративної реформи в Україні в частині проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби.

Отже, важливим інструментом подолання трансформаційної кризи в Україні є створення сучасної, ефективної системи державного управління. В свою чергу нова система державного управління має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи.

Зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, в комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З другого, у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй

стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей. Головним же пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах, ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному становищу держави.

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано ряд завдань:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;

- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;

- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Концепція адміністративної реформи передбачає, що вона має здійснюватись у п'яти напрямках за три етапи. Ці напрями мають включати:

- створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні;

- формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління;

- кадрове забезпечення нової системи державного управління;

- зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління;

- наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Етапи:

розробка та офіційне схвалення Концепції адміністративної реформи та Програми здійснення адміністративної реформи. На цьому етапі розв'язуються першочергові питання, пов'язані з поточним удосконаленням елементів існуючої системи державного управління;

запроваджуються організаційно-правові засади реформування ключових елементів системи державного управління;

поглиблюються трансформаційні процеси, формуються нові інститути, організаційні структури та інструменти державного управління.

На всіх етапах реформи вживаються заходи щодо її законодавчого, кадрового, наукового та інформаційного забезпечення, зміцнення та оновлення нових фінансово-економічних основ державного управління.

У створенні нової правової бази державного управління важливе місце посідає законодавче регулювання управлінських відносин. Насамперед, це стосується встановлення і регламентації таких взаємовідносин у суспільстві, за яких кожній людині буде гарантовано реальне додержання і охорона належних їй прав і свобод у сфері виконавчої влади, а також ефективний захист у випадках їхнього порушення.

До пріоритетних завдань Концепція віднесла покращання регулювання позасудового захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Передбачається, що право на такий захист повинно реалізовуватися шляхом подання адміністративної скарги до вищого у порядку підлеглості органу виконавчої влади (посадової особи).

Особлива увага звертається на процедурні питання розгляду скарг. Мається на увазі, що процедура такого розгляду повинна бути упорядкована в окремому Адміністративно-процедурному (процедуральному) кодексі України. Оскільки найбільша кількість скарг громадян належить до сфер охорони здоров'я, соціального захисту, управління державним майном, охорони навколишнього середовища, податкової та митної служби тощо, доцільно

в порядку державно-правового експерименту створити у системах органів виконавчої влади цих сфер спеціальні підрозділи щодо розгляду скарг громадян, які мають розглядати та вирішувати такі справи у порядку, наближеному до судового провадження (тобто так званої адміністративної “квaziюстиції”).

Особливого значення Концепція надає створенню правової бази для повноцінного запровадження такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція. Тому передбачене поетапне формування Вищого адміністративного суду України та апеляційних і місцевих адміністративних судів. Процедури розгляду справ у цих судах мають бути врегульовані окремим Адміністративно-процесуальним кодексом України.

Велика увага у Концепції приділяється подальшій систематизації адміністративного законодавства шляхом його кодифікації. Оскільки здійснити таку кодифікацію одночасно та в одному акті об’єктивно неможливо, пропонується поетапна кодифікація за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання. Кожний етап цього процесу має завершуватися підготовкою окремих частин майбутнього узагальнюючого Адміністративного кодексу України у вигляді відповідних томів (або “книг”), які повинні мати кодифікований характер і можуть називатися відповідними “Кодексами”<sup>1</sup>.

Відзначається також актуальність законодавчого унормування порядку надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг. Відповідні питання мають знайти своє закріплення у спеціальному кодифікованому Законі України “Про управлінські послуги громадянам”. У ньому треба визначити повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання управ-

<sup>1</sup> Орієнтовна структура (з урахуванням черговості прийняття) Адміністративного кодексу має включати: 1) Кодекс про адміністративні проступки; 2) Адміністративно-процесуальний кодекс; 3) Адміністративно-процедурний (процедуральний) кодекс; 4) Кодекс загальних правил поведінки державних службовців; 5) Кодифіковані акти.

лінських послуг громадянам у сфері публічної влади, обов'язки посадових осіб щодо етичного і професійного спілкування з громадянами.

Реформування організаційних структур виконавчої влади є найбільш складною проблемою адміністративної реформи в Україні. Визначені у Концепції заходи щодо цього напряму ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі:

пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади;

незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої та судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України;

здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади, їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління;

відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені;

запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами;

принципи ефективності, відкритості та добросовісності в роботі уряду, інших органів виконавчої влади.

Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу, що є особливим інститутом сучасної держави. Державна служба — це спеціально організована професійна діяльність громадян з реалізації конституційних цілей і функцій держави. Система державної служби складається з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, а також державних службовців — осіб, які спеціально

підготовлені і професійно зайняті у системі державних органів.

Розбудова державності України має супроводжуватися відповідним розвитком та удосконаленням державної служби. Метою реформування цього інституту є становлення справді професійної, високоефективної, стабільної і авторитетної державної служби.

Основними цілями і завданнями державної служби як інституту української держави є:

1. Охорона конституційного устрою, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав і свобод людини та громадянина;

2. Забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів і громадськості.

Реформування державної служби в Україні покликано забезпечити добір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління. Таким чином, здійснення адміністративної реформи неможливе без її кадрового забезпечення.

Концепція наголошує, що для реформування адміністративної системи потрібні будуть підготовлені й компетентні кадри. Для цього має бути організований добір працівників з подальшою їх підготовкою до впровадження адміністративної реформи та роботи в нових умовах. Поряд з необхідним теоретичним навчанням вони мають пройти ґрунтовне цілеспрямоване практичне стажування в управлінських структурах розвинутих країн.

Для здійснення адміністративної реформи, проведення моніторингу, розробки проектів запровадження окремих її складових, підготовки законодавчих і нормативно-правових актів та узагальнення міжнародного досвіду мають бути залучені на договірній основі провідні фахівці державного та приватного секторів економіки, наукові та науково-педагогічні кадри. Треба забезпечити підвищення кваліфікації цієї категорії фахівців щодо питань державного управління та адміністративної реформи в Україні.

Щодо формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління, Концепція передбачає вжиття заходів з оптимізації видатків на державне управління за рахунок Державного бюджету, державних цільових позабюджетних фондів і місцевих бюджетів з урахуванням існуючого зарубіжного та вітчизняного досвіду. Планується докорінно змінити політику в галузі оплати праці, систему та умови оплати праці державних службовців і службовців в органах місцевого самоврядування з метою підвищення рівня їх матеріального забезпечення та створення умов для залучення до органів державної влади та місцевого самоврядування найбільш кваліфікованих фахівців.

Вважається за доцільне припинити практику фінансування органів виконавчої влади за рахунок так званих додатково мобілізованих та госпрозрахункових коштів.

Наукове забезпечення адміністративної реформи, передбачене Концепцією, складається з проведення науково-теоретичних і прикладних досліджень з проблематики державного управління, адміністративного і муніципального права; видання фундаментальних, науково-довідкових, навчально-методичних та інших праць і матеріалів.

Особливої уваги Концепція надає організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування. Проблеми, що охоплюють сферу цих питань, повинні розв'язуватися на засадах:

дотримання встановлених Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях, які передбачають поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням;

вирішення питань адміністративної реформи щодо організації управління на регіональному та місцевому рівнях у поєднанні з формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних державних і громадських послуг, а також у зв'язку з іншими політичними, правовими та соціально-економічними перетвореннями — судово-правовою та муніципальною реформами; утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого само-



врядування; належне політико-правове, фінансово-економічне та організаційне забезпечення здійснення функцій та повноважень — делегованих і самоврядних — у системі місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією та законами України; законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і основних (які не можуть бути перерозподілені на договірних засадах) самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня; законодавче закріплення інституту служби в органах місцевого самоврядування та встановлення гарантій діяльності службовця; запровадження “механізмів” державної підтримки розвитку місцевого самоврядування та проведення муніципальної реформи; визначення механізму судового захисту прав територіальних громад, конституційних засад самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

## Г л а в а 2

# Поняття адміністративного права та його місце у правовій системі держави

### 2.1. Предмет і метод адміністративного права

**Соціальне призначення і система адміністративного права.** Адміністративне право — це найоб'ємніша, наймобільніша, найнестабільніша і найскладніша з усіх існуючих юридичних галузей. Немає такої сфери державного або суспільного життя, якої б не зачіпали питання адміністративно-правового регулювання. Його норми регулюють діяльність структур виконавчої влади, місцевого самоврядування, державних і недержавних підприємств, установ, організацій. Їх вплив постійно відчувають на собі конкретні особи.

Нас оточує велика кількість правил, якими визначається наша поведінка у громадських місцях, закладах, транспорті тощо. Службові відносини між громадянином і органом держави, органом місцевого самоврядування, громадською організацією також будуються в рамках адміністративно-правових приписів. Правила внутрішнього розпорядку, дорожнього руху, водокористування, санітарно-гігієнічні, пожежної і радіаційної безпеки, а також багато інших є сферою впливу адміністративних установлень. Норми адміністративного права зберігають відносини, що складаються під впливом цивільного, трудового, сімейного та інших галузей права.

Уже ст. 41 Особливої частини КпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення законодавства про працю. Стаття 6 Цивільного кодексу прямо вказує, що

захист громадянських прав у передбачених законом випадках здійснюється в адміністративному порядку. А угода, укладена представником, повноваження якого ґрунтуються на адміністративному акті, безпосередньо створює, змінює і припиняє громадянські права того, кого представляють (ст. 62 ЦК).

З курсу “Теорії держави і права” відомо, що вся правова система поділяється на галузі, які класифікуються за трьома головними групами:

1) Профілюючі (первинні, фундаментальні, самостійні) — державне, адміністративне, громадянське кримінальне право та їх процесуальні аналоги;

2) Спеціальні — земельне, фінансове, трудове, сімейне, виправно-трудове право;

3) Комплексні — господарське, сільськогосподарське, природоохоронне, житлове, морське тощо.

До профілюючих віднесені галузі, які концентрують у собі головні й вихідні у системі права юридичні режими, первинні юридичні засоби. Завдяки цьому вони утворюють юридичне ядро, юридичну основу змісту всіх галузей права. Правові режими у інших галузях ґрунтуються саме на цих вихідних юридичних режимах.

Адміністративне право також належить до категорії фундаментальних. У зв’язку з цим треба підкреслити, що в умовах адміністративної реформи значно підвищується його роль як особливого інструмента в кардинальній перебудові всієї системи державної виконавчої влади.

Відомий французький адміністративіст Г. Бренбан, який у своїй фундаментальній праці “Французьке адміністративне право” (М., 1988, с. 21) зазначав, що немає таких секторів суспільного життя, які б випадали цілком з-під сфери адміністративно-правового контролю, оскільки адміністративне право є правом живим, глибоко вкоріненим у суспільстві, що увійшло в побут і свідомість сучасної людини. Думка західного вченого в принципі справедлива і для наших умов. Службова роль адміністративного права — юридичного “супутника” державного управління і виконавчої влади — зберігається в період реформування державних інститутів.

Адміністративне право є однією з провідних галузей у правовій системі України, а також складним соціально-юридичним утворенням, в якому відображаються матеріальні, ідеологічні, моральні та інші відносини, що існують у суспільстві. Воно, насамперед, покликане відстоювати державні інтереси і є необхідним інструментом у справі демократичних перетворень.

Необхідність такої галузі права зумовлена потребами регулювання процесів і відносин, які складаються в суспільстві. За допомогою адміністративного права, а точніше — адміністративно-правових норм, держава впливає на суспільні відносини і перетворює їх на відносини державно-управлінські або на адміністративно-правові.

Прикладом такого регулювання може бути Указ Президента України від 2 грудня 1995 р. “Про впорядкування святкування пам’ятних дат і ювілеїв”. Суспільні відносини, пов’язані з відзначенням пам’ятних дат і ювілеїв, історичних подій, існували завжди (різного роду ювілейні заходи, вшанування, урочисті збори, демонстрації тощо). Але до прийняття названого нормативного акта ці відносини фактично правовими нормами не регулювалися. Тільки в окремих випадках приймалися адміністративні рішення індивідуального характеру щодо конкретних пам’ятних подій.

Даний Указ в адміністративному порядку врегулював відзначення пам’ятних дат, історичних подій, ювілеїв підприємств, закладів та установ державної форми власності, а також ушанування пам’яті видатних людей. Зокрема, визначено, що святкування пам’ятних дат й історичних подій, які мають загальнодержавне значення, проводиться за погодженням з Кабінетом Міністрів України. Таким чином, неправові суспільні відносини під впливом норм адміністративного права перетворилися на адміністративні правовідносини.

Соціальне призначення адміністративного права не обмежується перетворенням неправових відносин на правові. Це складніший процес. Значно частіше за допомогою адміністративного права змінюються, реконструюються, реформуються вже існуючі адміністративно-правові відно-

сини. Так, Указ Президента України від 3 лютого 1998 р. “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності” спрямований на зміну встановлених раніше адміністративно-правових відносин.

Таке регулювання (перетворення неправових відносин на адміністративно-правові або змінені встановлених раніше адміністративно-правових відносин) здійснюється в два етапи. Перший — правотворчий, на якому здійснюється прийняття відповідної адміністративно-правової норми. Другий — правозастосовчий. Наявність норми ще не є достатнім для настання правовідносин. Необхідно, щоб виникла відповідна подія або дія (юридичний факт) і була застосована норма адміністративного права.

Тут треба підкреслити, що безпосереднім об’єктом адміністративно-правового впливу з боку держави є не будь-які суспільні відносини, а тільки відносини управлінського характеру, що виникають у сфері державного управління.

Отже, соціальна природа адміністративного права двоедина: з одного боку, адміністративне право виражає управлінську волю держави; з другого — є засобом організуючого впливу на управлінські відносини у сфері державного управління.

Система адміністративного права — це внутрішня побудова галузі. Для детермінації внутрішніх складових галузі найчастіше застосовуються два критерії: масштабність дії норм та правова природа норм.

В адміністративному праві виділяють загальну, особливу і спеціальну частини.

*Загальна частина* об’єднує норми, що закріплюють основні принципи управління, правове становище суб’єктів, форми і методи їх діяльності, адміністративний процес, способи забезпечення законності в державному управлінні.

*Особлива частина* — норми, що регулюють управління народним господарством, транспортом, соціально-культурним будівництвом, зв’язком тощо.

*Спеціальна частина* — норми, що регулюють адміністративно-правову діяльність суб’єктів управління конкретними сферами. Наприклад, адміністративна діяльність ор-

ганів внутрішніх справ, адміністративна діяльність органів митного контролю тощо.

В адміністративному праві виділяють правові інститути: державної служби, адміністративної відповідальності, місцевого самоврядування та інші.

Зміст адміністративного права становить безперервний ланцюг відносин, що виникають у глибині економічних і соціальних процесів, які перетворюються через діяльність державних органів на адміністративні правовідносини.

**Предмет адміністративного права.** Предмет правового регулювання (далі — предмет права) будь-якої правової галузі становлять суспільні відносини, які нею регулюються. Отже, предмет адміністративного права — це сукупність управлінських відносин, які складаються в сфері державного управління.

Суспільні відносини є результатом діяльності людей у сфері державного управління. Саме через них виявляються характер, призначення, спрямованість і мета управління. Вони є загальними й існують в усіх соціальних системах і підсистемах, для яких характерне державне управління. Проте, хоч у якій сфері вони не виникали б і хто б у них не вступав, вони завжди є відносинами між керуючими і керованими, між суб'єктом і об'єктом управління.

Важливою характеристикою управлінських відносин, що складаються у сфері державного управління, є їх системність. Як складне системне утворення вони взаємодіють з іншими підсистемами суспільства і відчують на собі їх вплив. У той же час вони самі впливають на інші підсистеми.

Управлінські відносини як результат людської діяльності, в основі якої лежить вольовий та усвідомлений початок, є суб'єктивними, цілеспрямованими, вольовими і усвідомленими. Проходячи крізь свідомість людей, вони являють собою наслідок взаємодії волі та свідомості.

Предметом адміністративного права є не всі управлінські відносини, а лише ті, що складаються внаслідок і з приводу виконання органами державного управління своїх виконавчо-розпорядчих функцій.

Таким чином, відносини, що становлять предмет адміністративного права, характеризуються такими особливостями:

- виникають тільки в результаті державно-управлінської (владної) діяльності;
- в них обов'язково бере участь виконавчо-розпорядчий орган держави;
- завжди є наслідком свідомої, цілеспрямованої, вольової діяльності від імені держави.

Відносини, що регулюються адміністративним правом, мають місце у різних сферах державного управління: це економіка, культура, комунальне господарство, охорона здоров'я, освіта, внутрішні справи, оборона тощо. Сфери соціально-господарського комплексу за ознаками своєї діяльності здебільшого автономні, тому спільне між ними, наприклад, комунальним господарством і морським транспортом, відшукати важко. Однак адміністративно-правові відносини у зазначених сферах близькі за своєю суттю. Ріднить їх те, що вони виникають з питань організації їх діяльності і для цього застосовуються ідентичні методи та форми.

**Метод адміністративного права.** Поряд з предметом, важлива роль у здійсненні адміністративним правом регулятивної функції належить методу регулювання суспільних відносин або методу адміністративного права. Саме поняття предмета і методу правового регулювання дають повну характеристику будь-якій галузі права, включаючи й адміністративне.

У загальній теорії права під методом правового регулювання розуміють прийоми юридичного впливу (точніше: поєднання цих прийомів), які в концентрованому вигляді виражені в правовому становищі суб'єктів.

Виходячи з цього, теорія права визнає існування двох первинних (найпростіших) прийомів регулювання: методу субординації і методу координації. Саме вони виражають особливості юридичних режимів, які створюються тією чи іншою галуззю права.

Метод субординації формує централізоване, імперативне регулювання, яке зверху до низу здійснюється на владно-імперативних засадах. Юридична енергія надходить тільки зверху, від компетентних державних органів. Тому статус суб'єктів, їхнє становище в правовідносинах насамперед характеризується субординацією або підпорядкованістю.

Метод координації формує децентралізоване, диспозитивне регулювання. За такого регулювання джерелом юридичної енергії рівною мірою є будь-які суб'єкти правовідносин. Тому статус суб'єктів характеризується, у першу чергу, рівноправним їх становищем у правовідносинах.

Зрозуміло, що в правовій дійсності зазначені методи у чистому вигляді не зустрічаються. Будь-який правовий режим — це їх сполучення і модифікація. Однак у будь-якому з варіантів один з двох розглянутих методів відіграє провідну роль, виступає юридичним стрижнем, справляє вирішальний вплив на формування і характер правового режиму.

Найбільш реально первинні методи виражені в адміністративному праві (централізоване регулювання) і цивільному праві (децентралізоване регулювання). Саме ця обставина надає вказаним галузям значення провідних або профільюючих з юридичної точки зору.

Регулювання відносин у сфері державного управління здійснюється за допомогою адміністративно-правового методу. Під цим методом слід розуміти сукупність прийомів (способів, засобів), впливу, що містяться в адміністративно-правових нормах, на відносини в сфері державного управління, за допомогою яких встановлюється юридично владне і юридично підвладне становище суб'єктів у правовідносинах.

Відносини, що виникають під впливом адміністративно-правового методу регулювання, характеризуються, як правило, нерівністю сторін і мають назву “владовідносини”, або “відносини влади і підпорядкування”.

Дана теза потребує деяких уточнень. У юридичному розумінні зміст формули “влада-підпорядкування” означає, що одна сторона управлінських відносин юридично влад-



на, а друга — юридично підвладна. Таким чином, владовідносини не передбачають (і не виключають) організаційної підпорядкованості між суб'єктами. Вони можуть бути абсолютно незалежними один від одного. Однак рішення одного з них є обов'язковими для виконання другим, тобто вирішення усіх питань, що виникають між ними, здійснюється на засадах одностороннього волевиявлення суб'єкта, воля якого є похідною від волі держави.

Прикладом таких правовідносин можуть бути відносини між податковою адміністрацією і будь-якими іншими суб'єктами адміністративного права, що зобов'язані сплачувати податки.

Аналіз прийомів (способів, засобів) впливу, які містить у собі адміністративно-правовий метод регулювання, показує, що їх зміст складається з трьох компонентів: приписів, заборон, дозволів.

*Приписи* — покладення прямого юридичного зобов'язання чинити ті чи інші дії в умовах, які передбачені нормою.

Так, п. 11 Положення про обласну, Київську, Севастопольську міські державні адміністрації містить таку норму: у разі відсутності голови державної адміністрації його обов'язки виконує перший заступник голови державної адміністрації, а у разі відсутності останнього — один із заступників голови.

Стаття 9 Закону “Про надзвичайний стан” приписує: при оголошенні через засоби масової інформації Указу Президента України про введення надзвичайного стану народні депутати України зобов'язані прибути на засідання Верховної Ради України без спеціального виклику і в найкоротший строк. Органи державної влади зобов'язані сприяти негайному прибуттю народних депутатів на засідання Верховної Ради України.

*Заборони* — це також фактично приписи, але іншого характеру, а саме: покладення прямих юридичних обов'язків не чинити тих чи інших дій в умовах, передбачених правовою нормою.

Так, ст. 8 Закону “Про правовий статус іноземців” визначає, що вони не можуть призначатися на окремі посади

або займатися певною трудовою діяльністю, якщо відповідно до законодавства України призначення на ці посади або заняття такою діяльністю пов'язане з належністю до громадянства України.

*Дозволи* — юридичний дозвіл чинити в умовах, передбачених нормою, ті чи інші дії, або утриматися від їх вчинення за своїм бажанням.

Так, Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади містить дозвіл міністерствам одержувати в установленому законодавством порядку від органів виконавчої влади і самоврядування документи, матеріали, статистичні дані, необхідні для виконання покладених на нього завдань.

Стаття 22 Закону “Про надзвичайний стан” передбачає, що на період надзвичайного стану можуть запроваджуватись такі заходи:

1) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де запроваджено надзвичайний стан;

2) обмеження руху транспортних засобів і їх огляд;

3) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;

4) заборона проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, а також видовищних, спортивних та інших масових заходів;

5) заборона страйків.

Приписи, заборони і дозволи використовуються для регулювання суспільних відносин не тільки адміністративним і цивільним правом, а й іншими правовими галузями. Відрізняються вони між собою лише за ступенем або питомою вагою практичного використання того чи іншого регулятивного прийому. Дослідження даного питання свідчать, що для одних галузей найбільш притаманні риси, властиві цивільно-правовому методу, для інших — адміністративно-правовому. Через це будь-які спроби сконцентрувати особливі риси, властиві, наприклад, для регулювання виключно земельних, фінансових, природоохоронних, трудових, митних та інших відносин, неодмінно вели до визнання наявності одного з двох методів.

Розглядаючи адміністративно-правовий метод регулювання суспільних відносин, треба звернути увагу ще на одну важливу обставину. Проаналізовано лише ядро даного метода, найбільш концентрована його частина, сутність. Проте не можна не помітити, що “межі”, у певному розумінні, розмиті. На цих “межах” владність і односторонність адміністративно-правового регулювання проявляється не так ясно і чітко, як у “центрі”.

Норми адміністративного права справляють регулюючий вплив не тільки за допомогою приписів. Нерідко вони використовують заборони і дозволи. У результаті застосування дозвільних засобів виникають, хоч і ненадовго, управлінські відносини, в яких сторони рівні, тобто відносини, характерні для цивільно-правового методу регулювання.

На основі адміністративно-правових норм можуть виникати договірні зв'язки між суб'єктами правовідносин. Вони ведуть до укладення відповідних угод. Такі угоди одержали назву “адміністративних договорів”.

Так, в Указі Президента від 9 січня 1996 р. “Про додаткові заходи щодо матеріального і морального заохочення працівників вугільної промисловості” містяться такі норми:

Кабінету Міністрів України за погодженням з об'єднанням галузевих профспілок:

- визначити умови оплати праці, розміри тарифних ставок, схеми посадових окладів;
- установити граничні розміри надбавок, доплат, премій і винагород;
- передбачити запровадження додаткових заходів стимулювання сумлінної та високопродуктивної праці;
- підготувати законопроекти, якими передбачити пільги щодо оподаткування...

Аналіз цього Указу, який має яскраво виражений адміністративно-правовий характер, свідчить про те, що Кабінет Міністрів зобов'язаний в адміністративно-правовому порядку, тобто за допомогою видання відповідних адміністративно-правових актів, визначити умови оплати праці, встановити граничні розміри надбавок, доплат, премій, винагород, підготувати відповідні законопроекти.

Проте перш ніж виконати свою виконавчо-розпорядчу функцію (виконати волю глави держави шляхом прийняття одностороннього вольового рішення), йому необхідно всі ці питання погодити з об'єднанням галузевих профспілок. Іншими словами, Кабінет Міністрів зобов'язаний (саме так приписано адміністративно-правовою нормою) вступити з об'єднанням профспілок у договірні відносини.

Отже, виникає договір, який регламентується адміністративно-правовими нормами: по-перше, основою для його укладення є адміністративно-правова норма; по-друге, він вступає в силу тільки у тому випадку, якщо буде прийнято відповідний адміністративно-правовий акт; по-третє, якщо дія даної угоди буде визнана недоцільною, вона може бути припинена в адміністративному порядку шляхом видання правового акта, що відміняє попередній. Тобто, договірні відносини передують виникненню "стандартних" адміністративно-правових відносин, а потім ніби опиняються всередині цих адміністративних правовідносин.

Повертаючись до адміністративно-правового методу регулювання управлінських суспільних відносин, треба зупинитися на деяких його особливостях, що впливають із суті державного управління, як дії владної і здійснюваної за допомогою системи особливого виду органів — органів державного управління. Виділимо з них такі:

По-перше, для механізму адміністративно-правового регулювання найбільш характерними є правові засоби розпорядчого типу, тобто приписи. Своє пряме вираження вони знаходять у тому, що одній стороні регульованих відносин надано певний обсяг юридично-владних повноважень відносно другої сторони. Остання зобов'язана підкоритися приписам, що виходять від носія розпорядчих прав. Такі повноваження не можуть бути в розпорядженні обох сторін — інакше вони перетворилися б на рівноправних суб'єктів.

По-друге, як наслідок першого, адміністративно-правове регулювання передбачає односторонність волевиявлення одного з учасників відносин. Це волевиявлення юридично владне, тому йому належить вирішальне зна-

чення. Волевиявлення однієї сторони не рівнозначне волевиявленню другої. Пояснюється це перш за все тим, що юридично-владні приписи віднесені до компетенції відповідних суб'єктів виконавчої влади.

По-третє, в конкретних управлінських відносинах, що регулюються адміністративним правом, найбільш типовим є такий взаємозв'язок між керуючими і керованими: або в керуючій сторони є такі юридично владні повноваження, яких не має керована сторона (наприклад, громадянин), або обсяг таких повноважень у керуючій сторони більший, ніж у керованої (наприклад, у нижчестоящего органу виконавчої влади). Тобто, складається такий механізм правового регулювання, який не є результатом взаємного (тобто договірною) волевиявлення керуючих і керованих. Така особливість, зокрема, свідчить про те, що адміністративно-правове регулювання виходить з наявності офіційної державної інстанції, повноважень вирішувати в односторонньому порядку, але відповідно до вимог законів і адміністративно-правових норм, що виникають у рамках регульованих управлінських відносин, питання, незалежно від того, за чиєю ініціативою вони виникають.

По-четверте, владність і односторонність, як найбільш суттєві ознаки адміністративно-правового регулювання, не виключають використання в необхідних випадках дозвільних засобів, у результаті яких можуть виникати управлінські відносини рівності. Але використання дозволів також приписується адміністративно-правовим нормам (наприклад, у вигляді відповідних дозволів).

Таким чином, суть методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин може бути зведена до такого:

а) встановлення певного порядку дій — припис до дій за відповідних умов і належним чином, передбаченим даною адміністративно-правовою нормою. Недотримання такого порядку не викликає за собою юридичних наслідків, на досягнення яких орієнтується норма. Так, Кодексом про адміністративні правопорушення встановлено, що адміністративні стягнення можуть бути накладені (мають бути накладені) не пізніше двох місяців з дня скоєння

вчинку. Перевищення цього строку не дозволяє притягувати винуватця до адміністративної відповідальності;

б) заборона певних дій під страхом застосування відповідних юридичних засобів впливу (наприклад, дисциплінарної або адміністративної відповідальності). Так, заборонено направлення скарг громадян на розгляд тим посадовим особам, чії дії є предметом скарги; винні посадові особи несуть за порушення даної заборони дисциплінарну відповідальність;

в) надання можливості вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених адміністративно-правовою нормою. Як правило, даний метод розраховано на регулювання поведінки посадових осіб, причому останні не мають права уникати такого вибору. Це “жорсткий” варіант дозволу, що дає можливість прояву самостійності при вирішенні, наприклад, питання про застосування до особи, яка скоїла адміністративне правопорушення, того чи іншого заходу адміністративного впливу (стягнення), або вивільнення його від відповідальності;

г) надання можливості діяти (або не діяти) за своїм бажанням, тобто чинити або не чинити передбачені адміністративно-правовою нормою дії у визначених нею умовах. Як правило, це має місце при реалізації суб’єктивних прав. Наприклад, громадянин сам вирішує питання, чи варто оскаржити дії посадової особи, які він оцінює як протиправні. Це м’якший варіант дозволу. У зв’язку з цим треба підкреслити, що фактично дозвільні варіанти керуючого впливу мають усі риси офіційного дозволу на вчинення певних дій. Дозвільний метод є найбільш перспективним.

Такі основні особливості адміністративно-правового регулювання управлінських суспільних відносин, які нерідко характеризуються як владовідносини. За таким визначенням приховане те, що у всіх варіантах регулюючого впливу адміністративне право виявляє себе владно, незалежно від конкретної форми вираження владності (припис, заборона або дозвіл).

## 2.2. Адміністративно-правові норми

**Поняття і структура адміністративно-правової норми.** Адміністративне право, як і будь-яка інша галузь права, складається з комплексу юридичних норм і може бути представлене як їх організована сукупність. Юридична норма — це правило поведінки, встановлене державою і обов'язкове для всіх суб'єктів права, яким воно адресоване. За допомогою юридичних норм регулюються (встановлюються, змінюються, припиняються) правові відносини, тобто вони виступають регулятивним засобом щодо предмета тієї чи іншої галузі права. Норми концентрують у собі державно-владні веління, за невиконання яких передбачене застосування заходів впливу. Таким чином, головне призначення юридичних норм полягає в тому, щоб забезпечити детальне, точне і визначене нормативне регулювання суспільних відносин.

На підставі цих теоретичних положень адміністративно-правовою наукою сформульовано визначення адміністративно-правової норми.

*Адміністративно-правова норма* — це обов'язкове правило поведінки, яке встановлене і охороняється державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері державного управління.

Наприклад:

- ухилення осіб, які представляють уповноважені трудовим колективом органи, від участі в переговорах щодо укладення колективного договору або умисне порушення встановленого законодавством строку початку таких переговорів тягне за собою накладення штрафу (ст. 41<sup>1</sup> КпАП);
- транспортні засоби повинні відповідати вимогам безпеки, охорони праці та екології, державним стандартам, мати відповідний сертифікат (ст. 10 Закону “Про транспорт”);
- центральним органом державної виконавчої влади в галузі туризму є Державний комітет України по туризму, повноваження якого визначаються п. 1 ст. 4 Закону “Про

туризм” та положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України;

- працівники міліції мають право застосовувати наручники, гумові кийки, засоби зв'язування, сльозоточиві речовини, світлозвуківі пристрої відволікаючої дії, пристрої для відкриття приміщень і примусової зупинки транспорту, водомети, бронемашини та інші спеціальні і транспортні засоби, а також використовувати службових собак (п. 1 ст. 4 Закону “Про міліцію”).

Норми цієї галузі права конкретизують управлінську волю держави, перетворюють її на обов'язкове правило поведінки для керованих суб'єктів. Вони несуть на собі відбиток суспільних відносин, що становлять предмет галузі, тобто відносин, які складаються у сфері державного управління у зв'язку з виконанням відповідними державними структурами виконавчо-розпорядчих функцій. Відповідно проявляються і певні особливості, характерні для адміністративно-правових норм.

По-перше, в них закріплюються відносини по керуванню, державному контролю і нагляду, а також внутрішньоорганізаційній діяльності.

По-друге, метод впливу адміністративно-правових норм є імперативним, вольовим, державно-владним. Одна із сторін у відносинах, що регулюються даними нормами, завжди представляє державу, а відповідальність за їх недодержання настає перед державою.

По-третє, виконання приписів адміністративно-правової норми гарантується державою за допомогою засобів: а) організаційних, до яких належать видання норм, створення умов для їх застосування, матеріально-технічне забезпечення тощо; б) роз'яснювальних, до яких належать доведення змісту норми до адресата, підкреслення її значущості та неминучості відповідальності тощо; в) стимулюючих, до яких належить застосування різного роду заохочувальних заходів до тих, хто точно виконує приписи норм; г) примусових, до яких належить притягнення до відповідальності перед державою.

По-четверте, кожна адміністративно-правова норма є органічною частиною всієї галузевої системи і поза цією



системою діяти не може. Так, норми, що містяться в ст. 173 КпАП України, якими встановлюється відповідальність за дрібне хуліганство, чинні тільки разом з нормами ст. 12, згідно з якими до адміністративної відповідальності належать особи, які досягли до моменту скоєння правопорушення 16-річного віку, статей 221 і 222, що визначають підвідомчість таких справ, ст. 254, що зобов'язує складати протокол про адміністративне правопорушення, і ст. 255, що визначає осіб, які мають право складати протокол про таке правопорушення та ін.

Провідною соціальною метою адміністративно-правових норм є організація управлінських відносин. Поряд з нею є конкретні або локальні цілі, це зокрема такі:

- інформаційні — досягненням яких забезпечується необхідний зв'язок суб'єкта і об'єкта управління. Норма ніби "говорить", що потрібно від учасників управлінських відносин і тим самим інформує їх про належну і можливу поведінку;

- охоронні — спрямовані на забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Через їх реалізацію забезпечується чіткість роботи виконавчо-розпорядчих органів, охорона суспільних відносин, честі, гідності, свобод громадян;

- заохочувальні — забезпечується творча активність учасників адміністративно-правових відносин, розвиток їх ініціативи і самостійності у розв'язанні завдань державного управління;

- соціально-моральні — забезпечується формування у громадян, державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування відповідної правосвідомості та ставлення до праці, громадського порядку, громадської безпеки, правил співіснування.

Реалізація цільових установлень досягається за допомогою виконання нормами адміністративного права певних функцій (лат. *funktio* — виконання). Функціями адміністративно-правових норм є:

- забезпечення ефективної діяльності органів державного управління;

- забезпечення честі, гідності, прав, свобод і здоров'я особи;
- охорона системи суспільних відносин матеріальної і нематеріальної сфер;
- виховна;
- взаємодії з нормами інших галузей права;
- взаємодії з неправовими соціальними нормами (мораль, звичаї, корпоративні норми).

Цілі норм та їхні функції тісно між собою пов'язані. Кожна ціль породжує відокремлену функцію системи адміністративно-правових норм, у той же час однією функцією можуть забезпечуватися відразу кілька конкретних цілей. Функції відображають складний механізм життєдіяльності норм у системі державно-управлінських відносин. Як регулятори даної групи суспільних відносин адміністративно-правові норми забезпечують функціонування системи державного управління як у цілому, так і окремих її ланок; визначають той чи інший варіант належної поведінки усіх осіб та організацій; забезпечують і підтримують режим законності і державної дисципліни у суспільних відносинах, що виникають у процесі державно-управлінської діяльності.

Адміністративно-правова норма як юридичне правило поведінки завжди передбачає, що існують умови для її застосування, ті суспільні відносини, на які вона покликана впливати і які, у свою чергу, породжують конкретні правові правовідносини між суб'єктами адміністративного права. Адміністративно-правова норма визначає також права і обов'язки учасників відносин, що регулюються нею, передбачає наслідки, які настають у результаті невиконання або неналежного виконання приписів норми. Такою складністю і багатофункціональністю пояснюється наявність у норм адміністративного права певної структури.

*Структура адміністративно-правової норми* — це її внутрішня будова, визначений порядок взаємозв'язку, взаємообумовленості і взаємозалежності складових частин норми.

Структура адміністративно-правової норми, як правило, традиційна і складається з трьох компонентів: гіпотези,

диспозиції і санкції. Разом з тим, норми адміністративного права можуть містити разом із санкцією і заохочення.

*Гіпотеза* вказує на фактичні умови, за наявності яких слід керуватися даною нормою. Вона може бути абсолютно визначеною (досягши 16 років, громадянин зобов'язаний одержати паспорт) або відносно визначеною, тобто містити елементи адміністративного розсуду (містити вказівки на можливість її застосування за розсудом правозастосовника). Такі гіпотези, як правило, містять формулювання: може бути, у разі необхідності, за доцільністю, у певних випадках тощо (військовозобов'язаний, який без поважних причин не з'явився за викликом військкомату, може бути притягнутий до адміністративної відповідальності; у необхідних випадках працівник міліції може перевірити документи, організувати медичний огляд водіїв транспортних засобів; батьки неповнолітніх правопорушників, які без поважних причин не з'явилися за викликом у міліцію, можуть бути піддані примусовому приводу).

*Диспозиція* — це саме правило поведінки, яке сформульовано у вигляді приписів, заборон, дозволень (16-річному громадянину необхідно здійснити низку дій, щоб одержати паспорт; призовник зобов'язаний особисто з'явитися до військкомату).

У нормах адміністративної відповідальності диспозиція часто формулюється у вигляді вказівок або опису діяння, яке тягне за собою накладення стягнення. З караності діяння випливає висновок, що воно забороняється. Наприклад:

- пошкодження внутрішнього обладнання пасажирських вагонів, скла локомотивів і вагонів — тягне за собою накладення штрафу;
- невиконання особами, які перебувають на повітряному судні, розпоряджень командира судна — тягне за собою попередження або накладення штрафу;
- порушення правил фотографування, кінозйомки і користування засобами радіозв'язку з борту повітряного судна — тягне за собою попередження або накладення штрафу.

Санкція вказує на вплив, який застосовується державою у випадку порушення тих чи інших правил, передбачених нормою, тобто це конкретний захід дисциплінарного або адміністративного примусу. Наприклад:

- порушення санітарно-гігієнічних правил і норм — тягне за собою накладення штрафу;
- жорстоке поводження з тваринами, що спричинило їх загибель або каліцтво, а так само мучення тварин — тягнуть за собою попередження або накладення штрафу.

Треба зазначити, що не всі норми містять санкцію. Так, норми, що регулюють управлінську діяльність, виходять з того, що взаємовідносини між вищестоящими, нижчестоящими адміністративно-управлінськими працівниками будуються на засадах дисциплінарної влади. Санкції у даному випадку містяться у нормах загального характеру, що належать інституту державної служби. Наприклад:

- за анонімними повідомленнями, заявами та скаргами службове розслідування не проводиться;
- неповнолітніх тримають у школах і професійних училищах соціальної реабілітації у межах встановленого судом терміну, але не більше трьох років;
- службові особи митних органів зобов'язані не допускати порушень трудової дисципліни, а також вчинків, несумісних зі статусом працівника митної служби, виявляти пильність, зберігати державну, службову та комерційну таємницю.

Вище вже зазначалося, що адміністративно-правові норми можуть містити і такий елемент, як заохочення. Питання про заохочення як складовий елемент юридичної норми в теорії права майже не розглядається, на жаль не досліджується воно і в літературі, присвяченій проблемам адміністративного права. У той же час вченими-адміністративістами приділяється достатня увага заохоченню як одній з форм переконання.

Заохочення як елемент правової норми — це публічне визнання заслуг юридичної і фізичної особи у виконанні адміністративно-правових або громадських обов'язків. Такі заслуги формулюються (перелічуються), як правило, в диспозиції норми. Підставою для заохочення є визначені

нормою права на дії (поведінку), що стимулюються державою. Наприклад, “Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту” містить таку норму: “за зразкове виконання службових обов’язків та ініціативність у роботі для працівників залізничного транспорту встановлюються такі види заохочення: оголошення подяки; преміювання; нагородження цінним подарунком; нагородження почесною грамотою; присвоєння звання кращого працівника за фахом; нагородження нагрудним знаком; нагородження нагрудним значком “Почесному залізничнику”.

**Види адміністративно-правових норм.** У зв’язку з тим, що адміністративно-правові норми різняться за своєю регулюючою спрямованістю, своїм юридичним змістом, їх класифікують за видами.

Найпоширенішими є наведені нижче класифікації.

1. За спрямованістю змісту:

*а) такі, що закріплюють порядок утворення і правовий стан суб’єктів.* Наприклад:

- Державну адміністрацію утворює Президент України;
- Державну митну службу України створює Президент України. Положення про Державну митну службу України затверджує Президент України;
- територіальні митні управління створюються Кабінетом Міністрів України. Створення, реорганізація і ліквідація митниць та інших митних установ здійснюється Державною митною службою України за погодженням з Міністерством фінансів України;
- Державне патентне відомство України Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності (Держпатент України) здійснює функції центрального органу державної виконавчої влади в сфері правової охорони промислової власності;
- Державний комітет рибного господарства України є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України, і входить до складу агропромислового комплексу України;
- Державний комітет України по туризму (Держкомтуризм) є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України;

*б) такі, що визначають форми і методи управлінської діяльності, наприклад:*

- головними завданнями Держпатенту України є: розробка ефективних форм і методів державного регулювання відносин у сфері охорони промислової власності; забезпечення фізичних та юридичних осіб інформацією про об'єкти промислової власності;

- Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи відповідно до покладених на нього завдань: установлює форми і правила, бере участь у розробці стандартів щодо регулювання використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища від забруднення та іншого шкідливого впливу, забезпечення екологічної безпеки, визначає критерії, затверджує норми і правила з ядерної та радіаційної безпеки, транспортування і зберігання ядерних матеріалів і радіоактивних речовин, поводження з відходами, фізичного захисту ядерних матеріалів, конструювання та експлуатації обладнання атомних станцій та джерел іонізуючих випромінювань;

- службові особи митних органів при виконанні покладених на них обов'язків взаємодіють з представниками органів державної виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування, правоохоронних органів, підприємств, установ та організацій;

*в) такі, що встановлюють порядок проходження державної служби, права і обов'язки державних службовців.*

Як відомо, в Україні діє Закон від 16 грудня 1993 р. "Про державну службу", яким визначається порядок проходження державної служби в державних органах та їх апараті (розділ IV). Стаття 24, регламентуючи проходження державної служби, наголошує: "Прийняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їх праці, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, проводиться відповідно до категорії посад службовців, а також згідно з рангами, які їм присвоюються".

Цим же Законом визначаються правові обов'язки державних службовців:

- основними обов'язками державних службовців є: додержання Конституції України та інших актів законодавства України; забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції; недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина; безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;

- основні права державних службовців такі: користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України; брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень; одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції.

Закон також вказує, що конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції;

*г) такі, що визначають способи і порядок забезпечення законності в державному управлінні, наприклад:*

- Держмитслужба контролює відповідно до законодавства України проведення митними органами дізнання у справах про контрабанду та здійснення ними провадження у справах про порушення митних правил;

- Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи України здійснює державний контроль: за додержанням вимог законодавства з питань охорони навколишнього природного середовища, ядерної та радіаційної безпеки; за використанням і охороною земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського

середовища і природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України, природних територій та об'єктів природно-заповідного фонду України; додержанням норм і правил екологічної, ядерної і радіаційної безпеки об'єктів ядерної енергії; додержанням правил зберігання, транспортування, застосування та поховання токсичних радіоактивних та інших особливо небезпечних речовин і матеріалів, засобів захисту рослин і мінеральних добрив, промислових і побутових відходів;

*д) такі, що регулюють управління окремими галузями (соціально-культурною, адміністративно-політичною тощо), державними функціями і територіями, наприклад:*

• Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи України відповідно до покладених на нього завдань: здійснює комплексне управління та регулювання в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення регулювання екологічної, ядерної та радіаційної безпеки;

• обласна, Київська, Севастопольська міська державна адміністрація (далі — державна адміністрація) є органом державної виконавчої влади відповідно в області, містах Києві, Севастополі;

*е) норми, що встановлюють права і обов'язки громадян у сфері виконавчої і розпорядчої діяльності держави, у тому числі адміністративну відповідальність за порушення громадянами своїх обов'язків. Це право на об'єднання в політичні партії і громадські організації, право на внесення пропозицій щодо поліпшення діяльності органів управління тощо.*

## 2. За адресами або суб'єктами:

- адресовані органам державно-виконавчої влади;
- адресовані іншим державним виконавчо-розпорядчим органам;
- адресовані державним службовцям;
- адресовані державним підприємствам, закладам, організаціям;



- адресовані недержавним об'єднанням, підприємствам, закладам;
- адресовані громадянам.

Наприклад, міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади, підприємства, установи, організації, господарські об'єднання, а також громадяни, яким у встановленому порядку надано право виготовляти, придбавати, зберігати, перевозити і використовувати предмети, матеріали і речовини, відкривати підприємства, майстерні та лабораторії, на які поширюється дозвільна система, повинні забезпечити їх належну охорону і правильне використання у господарській діяльності.

### 3. За формою припису:

*зобов'язуючі (приписні)* — ці норми зобов'язують здійснювати певні дії при виникненні передбачених ними умов. Наприклад, під час прийому на роботу організація зобов'язана видати наказ; у разі одержання скарги громадянина орган управління зобов'язаний розглянути її в певний термін; для здійснення певних видів діяльності підприємства зобов'язані одержати ліцензію; підприємства, заклади, організації зобов'язані подавати податковим органам звіти за встановленою формою тощо;

*заборонні* — ці норми забороняють вчинення тих чи інших дій в умовах, які нею визначені. Заборони можуть мати або загальний, або спеціальний характер. Неприклад, заборона вчиняти дії, що підпадають під ознаки адміністративного правопорушення, є загальною, а заборона міліції застосовувати спеціальні засоби щодо неповнолітніх — спеціальною;

*повноважні (дозвільні, диспозитивні)* — ці норми уповноважують адресата (або дозволяють йому) діяти в рамках вимог норми за своїм розсудом, проте, підкоряючись правовому режиму, який нею встановлено. Фактично ці норми надають адресату вибір: або чинити певні дії, або не чинити їх. Конкретний юридичний зміст цих норм залежить від особливостей їх адресата.

Так, громадянину надається можливість самостійно вирішувати питання реалізації свого права на скаргу. Він мо-

же, на свій розсуд, подати або не подати скаргу на неправомірні дії посадових осіб.

Аналогічним чином такі норми регулюють компетенцію підприємств, надаючи можливість вибирати той чи інший вид діяльності. Однак, якщо вибір зроблено, то підприємство повинно функціонувати у певному правому режимі. Так, адміністративно-правовою нормою передбачається, що виробництво алкогольних напоїв здійснюється суб'єктами підприємницької діяльності незалежно від форм власності за наявності спеціального дозволу (ліцензії).

Якщо адресатом є виконавчі органи, то ситуація, не змінюючись за суттю, набуває особливого юридичного забарвлення. У виконавчому органі немає свободи розсуду, характерної для громадянина, тобто відсутня свобода вибору варіанта поведінки. Його поставлено у значно жорсткіші рамки, на нього покладено певні обов'язки, для реалізації яких надано певні повноваження; використання цих повноважень у конкретній ситуації одночасно є юридичним обов'язком, ухилитися від виконання якого він не має права. Так, орган, що порушує питання про адміністративне правопорушення, зобов'язаний визначити правопорушнику міру стягнення, як це передбачено адміністративно-правовою нормою даного типу. Проте вибір конкретної міри стягнення (штраф, попередження тощо) здійснюється цим органом на свій розсуд. Такий розсуд зветься адміністративним.

Під адміністративним розсудом розуміють прояв ініціативи з боку виконавчого органу при виборі засобів реалізації своєї компетенції у межах умов, передбачених нормою:

*стимулюючі (заохочувальні)* — це норми, що забезпечують за допомогою засобів матеріального або морального впливу належну поведінку учасників управлінських відносин, встановлюють різні пільги (наприклад, у сфері оподаткування). Так, постановою Кабінету Міністрів України встановлена така стимулююча норма: не застосовувати до підприємств з іноземними інвестиціями фінансових санк-

цій за несплату податку на додану вартість у період з 18 лютого до 19 червня 1995 року;

*рекомендаційні* — особливість правової природи цих норм у тому, що рекомендації, саме вони містяться у таких нормах, як правило, не мають юридично-обов'язкового характеру. Такого роду норми не містять у собі прямо виражених приписів, а дають можливість пошуку найбільш доцільних варіантів розв'язання завдань, що виникають. Наприклад: рекомендувати сільськогосподарським виробникам насіння буряку і цукровим заводам у 1996 р. ведення зустрічної торгівлі за оптово-відпускними цінами у межах таких норм ... (постанова Кабінету Міністрів).

#### 4. За галузевою належністю:

*матеріальні* — характеризуються тим, що юридично закріплюють комплекс обов'язків і прав, а також відповідальність учасників управлінських відносин, тобто фактично їх адміністративно-правовий статус. У них знаходить вияв той правовий режим, у рамках якого повинна функціонувати система державного управління. Такі норми нерідко називають статичними;

*процесуальні* — регламентують динаміку державного управління і пов'язаних з ними управлінських відносин. Ними визначається порядок прийому, розгляду, вирішення скарг і заяв, порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо. Їх призначення — визначати порядок реалізації юридичних обов'язків і прав, встановлених матеріальними нормами.

#### 5. За межею дії:

*у просторі* — дія норм у просторі передбачає територію, на яку поширюється їх юридична сила. У деяких випадках адміністративно-правові норми можуть бути міжтериторіальними, приміром, відомчі норми органів управління транспортом; територією дії норм можуть бути окремі економічні зони. Наприклад, підтримати ініціативу Кабінету Міністрів України і створити в порядку експерименту строком на п'ять років Північнокримську експериментальну економічну зону "Сиваш" в адміністративних ме-

жах міст Красноперекопськ, Армянськ та Красноперекопського району Автономної Республіки Крим.

Можливий “вихід” таких норм за межі державного кордону, коли вони регламентують діяльність українських організацій і громадян за кордоном;

*у часі*: дія адміністративно-правових норм у часі може обмежуватися будь-якими термінами (строкові норми) або не обмежуватися (безстрокові норми).

Прикладами строкових норм є: норми, що містяться в документах, які регламентують питання постачання продукції державі, розміщення державних замовлень, формування державних контрактів. Як правило, вони діють протягом календарного року; Північнокримська експериментальна економічна зона “Сиваш” утворена терміном на 5 років.

#### 6. За ступенем загальності:

*загальні* — мають загальне значення, наприклад: документами, які підтверджують громадянство України, є паспорт громадянина України, а для осіб до 16 років — свідоцтво про народження;

*міжгалузеві* — регулюють яку-небудь одну функцію в усіх галузях (норми міжгалузевого управління), наприклад, контроль за додержанням антимонопольного законодавства у процесі приватизації здійснюється Антимонопольним комітетом України;

*галузеві* — регулюють відносини у межах однієї галузі. Здебільшого це норми галузевих міністерств та відомств. Такий саме характер мають норми, що містяться у законах, відповідних документах Президента України, Кабінету Міністрів України, якщо їх вплив не виходить за межі конкретної галузі. Наприклад: колективне сільськогосподарське підприємство (далі — підприємство) є добровільним об’єднанням громадян у самостійне підприємство для спільного виробництва сільськогосподарської продукції і товарів і діє на засадах підприємництва та самоврядування;

*місцеві* — норми місцевих органів державної виконавчої влади, а також місцевого самоврядування.

7. За повнотою викладених велінь:

*визначені;*

*бланкетні (відсильні)*, наприклад, посадові особи міліції мають право у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, накладати адміністративні стягнення або передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд інших державних органів, товариських судів, громадських об'єднань або трудових колективів.

8. За юридичною силою:

*викладені в законах;*

*викладені в указах;*

*викладені в постановках;*

*викладені в рішеннях;*

*викладені в наказах тощо.*

**Реалізація адміністративно-правових норм.** Встановлені адміністративно-правові норми виконують свої функції тільки у тому разі, якщо вони реалізуються. Реалізація норм означає практичне використання правил поведінки, що містяться в них, з метою регулювання управлінських відносин, тобто втілення у життя волевиявлення, яке вони містять.

Відомо кілька підходів до питання про реально існуючу кількість способів реалізації адміністративно-правових норм. Найчастіше виділяють чотири способи: виконання, використання, додержання, застосування. Рідше виділяють тільки два способи: застосування і виконання, а використання і додержання розглядаються як форми виконання. Однак практика показує, що перший варіант краще відображає її потреби, та й у теоретичному розумінні переконливіший.

*Виконання* — це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо виконання юридичних обов'язків. До даного варіанта реалізації адміністративно-правових норм належать такі дії, як сплата податків, подання звітів, здійснення реєстрації, одержання паспорта тощо.

*Використання* — це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо здійснення наданих йому юридичних прав (можливостей). Діями щодо використання адміністративно-правових норм є: подання скарги, заява про відпустку, використання наданих державою пільг тощо.

*Додержання* — це пасивна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин, який не допускає порушень адміністративно-правових заборон.

*Застосування* — це діяльність державних виконавчорозпорядчих органів з вирішення управлінських справ і видання індивідуальних юридичних актів, що ґрунтуються на вимогах матеріальних або процесуальних норм.

У юридичній літературі неодноразово зазначалося, що неправильне застосування норм кримінального, кримінально-процесуального, цивільного та інших галузей права завдає суспільству значної шкоди. На жаль, про наслідки неправильного застосування норм адміністративного права згадується значно рідше. Неправильне їх застосування завдає шкоди не менше, а інколи навіть і більше.

Неправильне тлумачення норм адміністративного права, необ'єктивна оцінка фактичних обставин справи, до яких застосовується норма, видання незаконного, необґрунтованого, недоцільного акта реалізації норми завдає шкоди не тільки окремій особі, а й колективам людей, суспільству в цілому. Це пояснюється особливою значущістю управлінських відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами. Вони торкаються інтересів громадян, організацій, закладів, підприємств, цілих галузей і сфер управління, а різні реорганізації управлінських структур коштують платникам податків великих сум. На жаль, великі й малі реорганізації державно-управлінських структур в Україні перетворилися на безперервний процес (чого коштують тільки зміни у системі місцевих органів державної виконавчої влади). Сюди ж треба віднести прийняття слабо продуманих нормативних актів, найбільш характерним з яких став декрет Кабінету Міністрів "Про довірчі товариства" від 17 березня 1993 р (сумновідомі "трасти").

Усе це свідчить про те, наскільки важливо додержуватися основних вимог щодо застосування адміністративно-правових норм.

До таких вимог належать законність, обґрунтованість, доцільність.

*Законність* застосування норм полягає в тому, що компетентні органи і посадові особи в процесі вирішення управлінської справи зобов'язані застосовувати норму тільки в межах своїх повноважень і відповідно до її змісту. Порухення цих правил може призвести до шкідливих наслідків.

Разом з тим, на практиці відомі випадки, коли формальне додержання нормативних приписів, без всебічної оцінки обставин справи, дискредитує державні органи та їх діяльність. Законність вимагає суворо додержуватися встановленого процесуального порядку застосування норм. Це не пуста формальність, а необхідність, адже правильно зрозумілі й виконані умови застосування норми — гарантія охорони інтересів громадян, органів управління, підприємств, організацій.

Законність — це не тільки право, а й обов'язок органів управління та їх посадових осіб застосовувати адміністративно-правові норми. Незастосування норми, у випадках, коли це приписується законом, означає порушення законності.

*Обґрунтованість* — ця вимога звернена до фактичних основ застосування адміністративно-правової норми. Предметом зацікавлення суб'єкта застосування норми повинні бути не тільки факти (події, дії, обставини), для регулювання яких застосовується норма, а й уся інформація про них, про саме явище, зовнішні умови, в яких воно перебуває.

Вимога обґрунтованості зобов'язує суб'єкта правозастосування вирішувати справу після всебічної перевірки фактів. Сумнівні і неперевірені обставини не можуть бути покладені в основу рішення у справі, не повинні братися до уваги.

Вимога обґрунтованості тісно пов'язана із законністю.

Цей зв'язок полягає в тому, що повне і всебічне дослідження обставин справи є неодмінною умовою законності.

*Доцільність.* Суб'єкт застосування адміністративно-правової норми, з'ясувавши її зміст і розібравшись у фактичних обставинах справи, зобов'язаний прийняти найбільш доцільне рішення. Доцільність застосування норми — це оптимальний шлях досягнення мети, передбаченої нормою. Таким чином, йдеться про доцільність у рамках законності.

Доцільність органічно пов'язана із законністю і обґрунтованістю, однак, співпадає з ними не завжди. Тобто доцільність може виступати як самостійна категорія, мати самостійне значення, відігравати у правозастосуванні самостійну роль.

Про це свідчить та обставина, що в управлінській практиці нерідко трапляються випадки відміни законних актів управління внаслідок їх недоцільності. Як приклад можна розглядати рішення про відміну окремих нормативних актів, що регулюють правовідносини у певній сфері, у зв'язку з прийняттям нормативного документа, який сприяє комплексному і системному здійсненню цього процесу.

Так, постановою Кабінету Міністрів України № 56 від 12 січня 1996 р. у зв'язку з прийняттям Водного кодексу група нормативних актів визнана такими, що втратили силу.

Аналіз законності, обґрунтованості і доцільності як найважливіших вимог, які мають дотримуватися в процесі застосування адміністративно-правових норм, свідчить, що вони, з одного боку, знаходяться у нерозривній єдності, а з другого — кожна з них має самостійне значення.

Процес реалізації адміністративно-правових норм нині далекий від ідеального. Такий його стан є характерним наслідком кризової ситуації у державі. В механізмі адміністративно-правового регулювання ця ситуація проявляється у недієздатності багатьох адміністративно-правових норм, великій кількості правопорушень адміністративного і дисциплінарного характеру, в управлінській "суверенізації", що призводить до практичного ігнорування багатьох норм у регіонах і на місцях.



### 2.3. Адміністративно-правові відносини

Поняття адміністративно-правових відносин. Адміністративно-правові відносини — це результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, внаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру.

Таким чином, адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративно-правового відношення. Сутність такої конструкції полягає в тому, що норма від імені держави визначає належну поведінку кожного із своїх адресатів. Одних вона наділяє правом володарювати, інших — обов'язком виконувати волю володарюючого суб'єкта. Вона встановлює обов'язкові правила, за якими відбувається “спілкування”. Ці правила формулюються у вигляді взаємних прав і обов'язків.

З моменту вступу такої норми в силу відносини між сторонами будуються у рамках її приписів. Якщо до моменту прийняття норми (набрання нормою сили) управлінських зв'язків між ними не існувало, то вони формуються. Якщо ж такі зв'язки існували, то вони, по-перше, упорядковуються, як того вимагає норма, по-друге, набувають характеру юридичних зв'язків або правових відносин. Оскільки йдеться про адміністративно-правові норми, то ці юридичні зв'язки будуть адміністративно-правовими відносинами.

Адміністративно-правові відносини завжди мають державно-владний характер, тобто один із суб'єктів завжди наділений державою владними повноваженнями щодо інших учасників адміністративно-правових відносин. У даному розумінні не є винятком і так звані “горизонтальні” адміністративно-правові відносини.

Виникнення адміністративно-правових відносин — це, по суті, об'єктивізація загальної управлінської волі держави в реальній поведінці конкретних суб'єктів. Даний процес складається з трьох послідовно здійснюваних етапів.

По-перше, визначається необхідність (доцільність) і можливість встановлення конкретного адміністративно-

правового відношення. По-друге, створюється відповідна юридична конструкція, своєрідний абстрактний макет (склад) адміністративного правовідношення. Закріплюється певна абстракція в адміністративно-правових нормах. Наприклад, норми Закону України від 26 червня 1992 р. “Про надзвичайний стан” містять достатню кількість абстракцій, які можуть сформулювати правовідносини тільки за певних обставин (введення надзвичайного стану). По-третє, це реалізація норм і, як наслідок, виникнення сталих, державно-владних правових зв’язків між адресатами норм, тобто адміністративно-правових відносин.

Виникають (змінюються і припиняються) адміністративні правовідносини за настання конкретних життєвих обставин, які прийнято називати юридичними фактами. Вони кваліфікуються як юридичні, оскільки передбачені в адміністративно-правових нормах (прямо — у гіпотезі, опосередковано — в диспозиції або санкції).

Як тільки в житті з’являються факти, вказані в гіпотезі норми, остання починає діяти, внаслідок чого її адресати в одних випадках мають можливість для реалізації своїх прав і обов’язків, в інших — набувають суб’єктивних прав і обов’язків (права і обов’язки передбачаються диспозицією норми).

Наприклад, Закон України “Про захист прав споживачів” містить норму, згідно з якою Державний комітет України у справах захисту прав споживачів і його органи мають право забороняти господарюючим суб’єктам реалізацію споживачам товарів, які завезені на територію України без документів, що підтверджують їх належну якість. Тут юридичним фактом буде факт завезення на територію України споживчих товарів без відповідних документів. У разі його виникнення органи державного управління реалізують своє право на заборону продажу таких товарів.

Закон України “Про дорожній рух” від 10 листопада 1994 р. містить норму, згідно з якою кожен громадянин, що не має медичних протипоказань, може в установленому порядку отримати право на керування мототранспортними засобами і мотоколясками — за досягнення 16 років; автомобілями усіх видів і категорій (за винятком автобусів

і вантажних автомобілів, обладнаних для перевезення більш як 8 пасажирів) — з 18 років; автобусами і вантажними автомобілями, обладнаними для перевезення більш як 8 пасажирів — з 19 років. У даному разі юридичним фактом буде досягнення відповідного віку. З настанням юридичного факту громадянин набуває суб'єктивного права, якого раніше не було.

Диспозиція зобов'язуючої або уповноважуючої адміністративно-правової норми приписує, якою може і повинна бути поведінка активної сторони. Дії осіб, здійснювані відповідно до приписів диспозиції норми, тобто дії, що являють собою реалізацію прав і обов'язків, є юридичними фактами. Отже, фіксуючи права і обов'язки, диспозиція опосередковано вказує на юридичні факти.

Так, відповідно до Загальних правил прикордонного режиму (додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 12 травня 1994 р., № 304), громадяни, які в'їжджають у прикордонну смугу, повинні мати при собі документи, які посвідчують їх особу і підтверджують необхідність в'їзду, а також пред'являти ці документи на вимогу спеціально уповноважених осіб Прикордонних військ і органів внутрішніх справ. У даному разі юридичним актом буде в'їзд громадянина у прикордонну смугу, тобто дії громадянина, що є реалізацією ним свого суб'єктивного права.

Нерідко норми права пов'язують юридичні наслідки не тільки з наявністю тієї чи іншої обставини, але й з її відсутністю. Так, одержання права на управління транспортними засобами обумовлене не тільки настанням відповідного віку, але й відсутністю медичних протипоказань (фізичних вад і захворювань). Сюди ж належать факти невиконання зобов'язань. Так, невиконання громадянином обов'язку перереєстрації вогнепальної гладкоствольної мисливської зброї є юридичним фактом і тягне адміністративну відповідальність за ст. 192 КпАП України; невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей тягне адміністративну відповідальність за ст. 184 КпАП.

Дуже часто для виникнення правовідносин потрібна сукупність двох або кількох юридичних фактів, наявність

яких необхідна для настання юридичних наслідків. Наприклад, для одержання права на управління транспортним засобом необхідна наявність таких юридичних фактів: настання відповідного віку; відсутність медичних протипоказань; підготовка у відповідному навчальному закладі (або самопідготовка за відповідною програмою); одержання відповідного посвідчення.

Юридичні факти можна класифікувати за різними критеріями.

1. За наслідками, що настали, юридичні факти поділяються на: а) правоутворюючі; б) правозмінюючі; в) правоприпиняючі.

Правоутворюючі факти викликають виникнення правовідносин, наприклад, вчинення адміністративних правопорушень.

Правозмінюючі факти змінюють існуючі правовідносини. Так, визнання за правопорушником неможливості сплатити штраф може призвести до винесення постанови про накладення штрафу судовим виконавцем шляхом звернення стягнення на особисте майно правопорушника (ст. 308 КпАП). Такий юридичний факт (винесення постанови) змінює зміст адміністративних правовідносин між сторонами, хоча правовідносини зберігаються.

Правоприпиняючі факти зумовлюють припинення правовідносин. Такими є дії особи щодо здійснення суб'єктивного права або виконання юридичного зобов'язання. Наприклад, сплата правопорушником штрафу (виконання постанови про накладення стягнення) припиняє адміністративно-деліктні відносини, які виникли у зв'язку із здійсненням правопорушення.

2. Залежно від наявності або відсутності зв'язку факту з волею суб'єкта їх поділяють на дії та події.

Дії є результатом активного волевиявлення суб'єкта і поділяються на дії правомірні і неправомірні.

Правомірні дії завжди відповідають вимогам адміністративно-правових норм. Прикладом таких правомірних дій, які розцінюються нормами як юридичні факти, є: подання громадянином скарги; звернення підприємства, що створюється, за реєстрацією; подання проекту на експер-

тизу тощо. Важливим видом правомірних дій є індивідуальні правові акти органів державного управління, тобто акти, що належать до конкретного адресата і справи. Прямий наслідок прийняття таких актів — виникнення, зміна або припинення адміністративно-правових відносин. Так, наказ про призначення на посаду тягне за собою виникнення державно-службових відносин, що є різновидом адміністративно-правових.

Неправомірні дії порушують вимоги адміністративно-правових норм. Для сфери державного управління найбільш характерним видом неправомірних дій є різні правопорушення. Вони тягнуть за собою виникнення адміністративно-деліктних (юрисдикційних) відносин. Юридичним фактом цієї ж категорії є неправомірна бездіяльність. Приміром, бездіяльність, наслідком якої стало невиконання законних вимог прокурора, належить до юридичних фактів, які тягнуть за собою виникнення адміністративно-деліктних відносин (ст. 185<sup>8</sup> КпАП).

Події, тобто явища, що трапляються незалежно від волі людей, також можуть у деяких випадках виступати юридичними фактами, (наприклад, стихійне лихо, смерть тощо).

Адміністративно-правові відносини характеризуються такими особливостями:

1. Адміністративно-правові відносини складаються переважно в особливій сфері суспільного життя — сфері державного управління. Тут треба підкреслити, що вони виникають у зв'язку із здійсненням органами державного управління своїх управлінських функцій, тобто у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності.

2. Адміністративні правовідносини виникають у разі обов'язкової участі відповідного органу державного управління або іншого носія повноважень державно-владного характеру.

Отже, для цих відносин характерна наявність обов'язкового суб'єкта з державно-владними повноваженнями, суб'єкта виконавчо-розпорядчої діяльності. Ця особливість адміністративних правовідносин прямо впливає з владної природи державного управління.

3. Адміністративні правовідносини можуть виникати за ініціативою будь-якої із сторін. Проте, згода або бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення. Адміністративні правовідносини можуть виникати всупереч бажанню другої сторони. Дана особливість не впливає з тих обставин, що одна із сторін наділена владними повноваженнями (наприклад, міністерство), а друга — може їх не мати (громадянин).

У разі звернення громадянина до міністерства, останнє, незалежно від свого “бажання”, зобов'язане на таке звернення відреагувати і вирішити справу громадянина.

Аналогічний вигляд має ситуація і в тому випадку, коли другою стороною є не громадянин, а нижчестоящий орган управління, підприємство, установа, організація. Зрозуміло, що органи управління мають право породжувати адміністративні правовідносини в односторонньому порядку, керуючись інтересами держави і завданнями, що стоять перед ними. Таким чином, адміністративно-правові відносини можуть виникати за ініціативою будь-якої із сторін без згоди другої.

4. Суперечки, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, як правило, вирішуються у позасудовому порядку, тобто шляхом прямого юридично-владного розпорядження правомочного органу.

5. Якщо учасник адміністративно-правових відносин порушує вимоги норм адміністративного права, то він відповідальний перед державою в особі його органу.

Дана особливість зрозуміла, оскільки порушення норм адміністративного права означає посягання на інтереси держави.

Перелічені особливості адміністративних правовідносин дають змогу зробити висновок про те, що не будь-які суспільні відносини у сфері державного управління входять до кола адміністративно-правових. Такими відносинами перш за все є такі, що виникають “у зв'язку” і “з приводу” практичної реалізації завдань і функцій державного управління і виконавчої влади зокрема.

**Види адміністративно-правових відносин.** Існує кілька критеріїв класифікації адміністративних правовідносин.

*1. Залежно від виконуваних функцій вони поділяються на: регулятивні та правоохоронні.*

До регулятивних належать ті, що пов'язані з реалізацією позитивних завдань державного управління. Це організація роботи апарату управління, керівництво нижчими структурами, задоволення запитів громадян тощо.

Найбільш відомий різновид правоохоронних відносин — відносини адміністративно-деліктні. До них належать відносини, які є зв'язками з приводу відповідальності за адміністративні провини. Вони виникають між правопорушником і правозастосовчим органом (його посадовою особою). Ці відносини також мають організуюче значення. Воно полягає в тому, що через вжиття заходів впливу, передбачених адміністративно-правовою нормою, орган державного управління (тобто держава) прагне юридичними засобами забезпечити належну (правомірну, правослухняну) поведінку людини.

*2. Залежно від адміністративно-правового статусу суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах, виділяють:*

між підпорядкованими суб'єктами державного управління, що перебувають на різному організаційно-правовому рівні, тобто між вищестоящими і нижчестоящими органами;

між непідпорядкованими суб'єктами однакового організаційно-правового рівня. Це відносини між двома міністерствами, адміністраціями районів області тощо. Такі відносини прийнято називати горизонтальними;

між органами державного управління і підпорядкованими їм організаційно підприємствами, корпораціями, концернами тощо. Це відносини між адміністрацією і безпосередньо підприємством;

між органами державного управління і підприємствами, установами, організаціями, які організаційно їм не підпорядковані (організаційно від них незалежні). Це, приміром, відносини між податковою адміністрацією і підприємствами;

між органами державного управління і структурами місцевого самоврядування. Такі відносини складаються, наприклад, між державною адміністрацією району і виконкомом селищної ради;

між органами державного управління і недержавними підприємствами, установами, організаціями;

між органами державного управління і об'єднаннями громадськості;

між органами державного управління і громадянами.

### *3. За складом учасників виділяють:*

відносини між главою держави — Президентом України і всією системою державного управління взагалі та виконавчої влади зокрема;

відносини між вищим органом державної виконавчої влади, яким за Конституцією України (ст. 113) є Кабінет Міністрів України, і всією системою державного управління взагалі і виконавчої влади зокрема;

відносини між органами державної виконавчої влади одного ієрархічного рівня (міністерствами, комітетами, районними державними адміністраціями тощо);

відносини між органами державної виконавчої влади різного ієрархічного рівня (обласна державна адміністрація — районна державна адміністрація);

відносини між органами виконавчої влади і органами державного управління, які статусом органу виконавчої влади не наділені (міністерство транспорту — відділення залізниці);

відносини між управлінськими структурами держави і органами місцевого самоврядування (районна державна адміністрація — виконавчий комітет міської ради);

відносини між органами державного управління і структурами самоорганізації населення, об'єднаннями громадян, включаючи професійні спілки, недержавними підприємствами, установами, організаціями;

відносини між органами державного управління і особою (громадянами, особами без громадянства, іноземцями).

### *4. Залежно від галузевої належності виділяють:*

матеріальні адміністративні правовідносини;



процесуальні адміністративні правовідносини.

*Матеріальні правовідносини* — це відносини пасивного типу. Вони виражають статичну функцію права. Такі відносини складаються на основі уповноважуючих і заборонних адміністративно-правових норм, тобто норм матеріальних. Відносини такого типу, виникши одного разу, можуть тривалий час залишатися “нерухомими”, статичними. Так, відносини між громадянином, що одержав право на пільги, і органом державного управління, який надає ці пільги, будуть перебувати у статичному стані (залишатися матеріальними) доти, поки громадянин не вважатиме за потрібне реалізувати дане право.

*Процесуальні відносини* — це відносини активного типу. Вони виражають динамічну функцію права. Для їх виникнення потрібна процесуальна норма. Такі відносини постійно перебувають у розвитку, тобто є динамічними. Як правило, вони складаються у процесі вирішення управлінських справ (наприклад, справ про адміністративні правопорушення).

*5. Залежно від змісту виділяють:*

відносини у сфері загального управління (управлінська сфера Кабінету Міністрів, обласної державної адміністрації);

у сфері галузевого управління (управлінська сфера галузевих органів державного управління);

у сфері міжгалузевого управління (управлінська сфера міжгалузевих органів державного управління).

*6. За галузями діяльності адміністративно-правові відносини поділяються* на такі, що виникають в:

галузі економіки;

соціально-культурній сфері;

адміністративно-політичній сфері.

Адміністративно-правові відносини поділяють на функціональні й територіальні; внутрішні й зовнішні; майнові й немайнові; такі, що захищаються в адміністративному порядку, і такі, що захищаються у судовому порядку; субординації і координації; внутрішньоапаратні і позаапаратні тощо.

Значний інтерес становить класифікація адміністративних правовідносин на вертикальні та горизонтальні.

Вертикальні правовідносини найбільшою мірою виражають сутність адміністративно-правового регулювання і характер зв'язків у сфері державного управління. Ці відносини часто називають владовідносинами. Виникають вони між супідрядними у правовому розумінні сторонами і виражають юридичну залежність однієї сторони від другої.

Горизонтальними правовідносинами визнаються ті, в яких сторони фактично і юридично рівноправні. В них відсутні юридично-владні веління однієї сторони, обов'язкові для другої. Зрозуміло, сам факт визнання рівності сторін у адміністративно-правових відносинах, здавалося б, перебуває у прямій суперечності із сутністю адміністративно-правового методу регулювання. Разом з тим, багаторічна дослідницька робота ряду вчених (Ю. Козлов, А. Альохін, Г. Петров, В. Проніна, Б. Лазарєв, В. Юсупов та ін.) свідчить про можливість виникнення та існування таких відносин у сфері державного управління.

Адміністративно-правовими такі відносини робить державна воля, що вимагає від суб'єктів вступити у правові зв'язки між собою на паритетних засадах. Ця воля завжди виражена у формі адміністративно-правового акта. Таким чином, підставою для виникнення даних відносин є та сама адміністративно-правова норма. Внаслідок цього, суб'єкти (адресати норми) не можуть відмовитися від вступу у правовідносини, а також не можуть вийти за рамки державних настанов, якими регламентовано їхні взаємні права та обов'язки.

Ці відносини не є типовими для сфери державного управління, їх досить складно розрізнити у загальній кількості управлінських зв'язків, виражені вони не так чітко, як вертикальні. Проте управлінська практика дає підстави віднести до них такі відносини:

1. Відносини, що передують прийняттю нормативного акта. Вони є передумовою вертикальних і призначені для створення умов, необхідних для прийняття одностороннього юридично-владного рішення. Це зв'язки між суб'єктами, що перебувають на однаковому правовому рівні, в

які вони вступають з приводу підготовки прийняття спільних нормативних актів, узгодження спільних управлінських дій; відносини між органами виконавчої влади і профспілковими органами з приводу задоволення вимог останніх (укладення або зміна тарифних угод).

2. Це відносини, під час яких виробляються спільні заходи щодо виконання нормативних актів (проведення спільних ревізій, формування міжвідомчих комісій).

3. Відносини адміністративно-договірного характеру, що мають форму різного роду угод (попереднє погодження про прийом на посаду).

Ведучи мову про горизонтальні адміністративні відносини, треба враховувати, що багато процедурних зв'язків не врегульовано юридично і через це далеко не всі мають адміністративно-правовий характер (хоч і не втрачають управлінських якостей), будь-які спільні дії однопорядкових суб'єктів переростають у вертикальні відносини. Таким чином, горизонтальні відносини мають чітко виражений допоміжний і тимчасовий характер.

## **2.4. Співвідношення адміністративного права з іншими правовими галузями**

З'ясування співвідношення адміністративного права з іншими, суміжними правовими галузями, відіграє значну роль для уточнення його соціальної природи і призначення, особливостей змісту, а також визначення місця у правовій системі.

Адміністративне право, зберігаючи своєрідність, виражену в його предметі і методі, тісно взаємодіє практично з усіма існуючими галузями права. Характеризуючи цю взаємодію, треба мати на увазі, що воно охоплює своїм регулятивним впливом найрізноманітніші сфери державного і суспільного життя.

Зрозуміло, що державно-управлінська діяльність перебуває під прямим впливом процесів, які відбуваються у суспільстві, і насамперед, у галузі економіки. Вони неми-

нуче позначаються на змісті адміністративного права і характер адміністративно-правового регулювання.

У той же час не можна ігнорувати той факт, що скорочення державного сектору (особливо у сфері економіки) за рахунок приватизації і акціонування різних об'єктів, спричинило їх "вихід" з-під прямого управлінського впливу з боку суб'єктів державного управління. Проте, це не означає відмову від адміністративно-правового регулювання управлінських відносин у цілому.

За цих умов змінюється юридичний статус структур, які раніше знаходились в організаційному підпорядкуванні численних органів управління галузевого, міжгалузевого, територіального та іншого характеру. Відповідним чином змінюються форми і методи державного управління, зокрема, зростає роль регіональних регуляторів відносин; посилюється значущість норм-програм, рекомендаційних норм, адміністративно-правових дозволень; "виходить" на пріоритетні позиції управлінська діяльність контрольно-наглядового і правоохоронного характеру; частіше використовуються регулюючі можливості адміністративних договорів.

Отже, адміністративне право, змінюючи свій зміст, залишається в ролі одного з найнеобхідніших у ринкових умовах регуляторів суспільних відносин.

Службова роль адміністративного права за сучасних умов визначається також й іншими суттєвими обставинами, що впливають безпосередньо з його природи.

Так, у зв'язку з актуальністю проблеми правоохорони як неодмінного елемента правової держави, адміністративне право на відміну від багатьох інших правових галузей має і зміцнює свої власні юридичні засоби захисту від посягань на правовий режим у сфері функціонування механізму виконавчої влади. Невиконання або недбале виконання вимог адміністративно-правових норм тягне за собою введення в дію попереджувальних, припиняючих і каральних засобів адміністративно-примусового характеру.

Серед них особлива роль належить інституту адміністративної відповідальності, а також адміністративному про-

цесу. Найважливіше значення при цьому має те, що за допомогою адміністративної відповідальності дедалі більшою мірою здійснюється захист не тільки управлінських суспільних відносин, а й багатьох інших, зокрема, фінансових, трудових, природоохоронних тощо.

У багатьох випадках адміністративне право не тільки захищає суспільні відносини, а й може виступати у ролі їх регулятора. Так, чинне законодавство застосовує норми адміністративного права для забезпечення належної врегульованості податкових, земельних, трудових та інших відносин. Ними, наприклад, визначаються: порядок стягнення податків і зборів, державний контроль за додержанням податкового законодавства; основні організаційні засади підприємницької діяльності; порядок виникнення і припинення державно-службових відносин; численні аспекти компетенції різних наглядових органів, що діють у рамках предмета інших галузей права (природоохоронні інспекції) тощо.

Викладені особливості адміністративно-правового регулювання багато в чому зумовлені асиміляцією діючої правової системи. Особливо це характерно для так званих “нових” правових галузей типу комерційного, підприємницького, банківського права тощо. Крім того, практично в “чистому” вигляді не існує жодна галузь права. В кожній з них правову базу становлять, як правило, норми різного галузевого профілю з переважанням питомої ваги “власних” норм, тобто які цілком відповідають предмету даної галузі.

Найбільш самостійними є такі правові галузі, як громадянське, адміністративне, кримінальне, міжнародне, конституційне право. В інших випадках помітна взаємодія норм різних галузей права і законодавства. Так, у земельному або природоохоронному праві чітко проявляється взаємодія цивільно-правових, адміністративно-правових і кримінально-правових норм.

Спостерігається “проникнення” адміністративного права в сферу інших правових галузей. В основі такого явища — фактична наявність управлінських відносин у

предметі тієї чи іншої галузі права. Тому навіть у цивільному законодавстві є хоч і невелика, але ж певна кількість адміністративно-правових за своєю сутністю норм.

Адміністративне право з урахуванням специфічних особливостей державно-управлінської діяльності як правової форми реалізації виконавчої влади, охоплює своїм регулятивним впливом надзвичайно широке коло суспільних відносин управлінського типу. Таким чином, чітко проявляється багатоманітність адміністративно-правового регулювання. Приміром, фінансове право регулює суспільні відносини, які суворо обмежені рамками його предмета.

Адміністративне право таких суворих меж не має. Відповідно, важко знайти будь-яке спеціальне питання, яке можна було б назвати винятково адміністративно-правовим, тобто таким, що не зачіпає інтереси правових галузей. Фактично з усіх боків нас "оточують" норми, перш за все, адміністративного права. Хоча цей висновок здається з першого погляду парадоксальним, проте, він має міцне підґрунтя. Якщо, наприклад, у цьому плані вести мову про громадянина, то найбільш широкими і різноманітними є його адміністративна право- і дієздатність: народження, навчання, практична робота, взаємовідносини з соціальними, комунальними, медичними, транспортними, правоохоронними та іншими службами — на всіх цих процесах обов'язково позначається відповідний регулятивний вплив адміністративного права.

Сфера державного управління не ізольована від дії норм інших галузей права, якими регулюються відповідні суспільні відносини, які не охоплені предметом адміністративного права. Так виникає взаємодія різних правових галузей.

Найбільш тісно адміністративне право взаємодіє з конституційним (державним) правом. Будучи провідною галуззю, конституційне право закріплює основні принципи організації та функціонування виконавчої влади, місце її суб'єктів у державному механізмі, правові основи їх формування і взаємовідносин з суб'єктами інших гілок єдиної

державної влади; права і свободи людини і громадянина, значна частина яких практично реалізується у сфері державного управління. Отже, норми конституційного права є основою для вироблення адміністративно-правових норм.

Адміністративне право їх деталізує і конкретизує. При цьому воно визначає правовий механізм реалізації прав і свобод громадян, компетенцію різних ланок системи виконавчої влади; адміністративно-правовий статус конкретних учасників управлінських відносин і адміністративно-правові засоби їх захисту; форми і методи державно-управлінської діяльності, основи її галузевої і міжгалузевої, регіональної і місцевої організації тощо.

Адміністративне право тісно стикається з цивільним правом, оскільки обидві галузі регулюють відносини майнового характеру. Однак норми цивільного права регулюють ті відносини, в яких сторони рівноправні, а норми адміністративного права — відносини, які будуються на підпорядкованості однієї сторони другій.

Певні зв'язки є також з трудовим правом у сфері регулювання службових відносин. Норми трудового права визначають статус службовців як учасників трудового процесу. Норми ж адміністративного права регулюють державно-службові відносини: умови вступу на державну службу, порядок її проходження, правила користування службовими документами, повноваження посадових осіб щодо організації трудового процесу тощо.

Адміністративне право тісно пов'язано з фінансовим правом. Власне, фінансове право своїм народженням зобов'язане державному, адміністративному і частково цивільному праву. Фінансове право регулює відносини у сфері фінансової діяльності держави, насамперед, діяльності щодо акумулювання і розподілу коштів, що становлять національний дохід держави. Для регулювання відносин, які тут виникають, використовується адміністративно-правовий метод. Однак фінансове право визнане самостійною галуззю, оскільки регулювання мобілізації, розподілу і використання коштів у державних інтересах

має велике значення і специфічні особливості. Таким чином, коли йдеться про розподіл фінансів — це фінансове право; коли про організацію роботи фінансових органів — це адміністративне право. Адміністративне право регулює управлінські відносини в галузі фінансів, а фінансове — самі фінансові відносини як особливий різновид економічних відносин.

Найбільш складно здійснити розмежування між адміністративним і такими галузями права, як земельне, природоохоронне, сільськогосподарське, митне, підприємницьке. Механізм їх співвідношення полягає в тому, що значна частина відносин, які стосуються предмета зазначених галузей, регулюється нормами адміністративного права і притаманними йому методами.

Межі норм кримінального і адміністративного права визначаються характером і спрямованістю відповідних заборон.



## Суб'єкти адміністративного права

### 3.1. Поняття суб'єктів адміністративного права

У адміністративному праві під суб'єктом розуміють носія (власника) прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати.

З даного визначення випливає, що “претендент” на статус суб'єкта адміністративного права за своїми особливостями потенційно здатний бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління, тобто повинен мати комплекс соціальних передумов, що дозволяють надати йому суб'єктивні права і обов'язки.

До таких особливостей (соціальних передумов) належать: а) зовнішня відокремленість, яка характеризується наявністю системоутворюючих ознак; б) персоніфікація в суспільних відносинах управлінського типу, тобто виступ у вигляді єдиної особи — персони; в) здатність виражати і здійснювати або персоніфіковану волю у відносинах з державою, або державну волю у процесі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. “Претендент”, який має названі особливості, набуває статусу суб'єкта тільки в тому випадку, якщо держава, використовуючи адміністративно-правові норми, робить його носієм (власником) прав і обов'язків, які реалізуються останнім у сфері державного управління.

Таким чином, соціальні особливості спричинюють комплекс передумов, які свідчать про потенційну можливість бути суб'єктом, а адміністративно-правові норми,

використовуючи ці передумови, по-перше, перетворюють “претендента” на суб'єкта, по-друге, визначають його місце і роль у сфері державного управління. До перших належать норми загальні для усіх суб'єктів адміністративного права (наприклад, норми про право звернення до органів влади з пропозиціями), до других — норми, які реалізуються тільки даним суб'єктом (приміром, норми, що визначають права податкової міліції).

Потенційна здатність мати права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність), наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління формує адміністративно-правовий статус суб'єкта, є складовими адміністративної правосуб'єктності. Стислі характеристики кожної з них такі.

*Адміністративна правоздатність* — це здатність суб'єкта мати права і обов'язки у сфері державного управління. Правоздатність з'являється з моменту виникнення суб'єкта. Якщо йдеться про фізичну особу, — то з моменту народження громадянина; якщо про юридичну — з моменту державної реєстрації підприємства, закладу, організації. Припиняється — з моменту зникнення суб'єкта, тобто з моменту ліквідації підприємства, закладу, організації, а якщо йдеться про фізичну особу, то з моменту смерті.

*Адміністративна дієздатність* — це здатність суб'єкта самостійно, осмисленими діями реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки у сфері державного управління. Складовою дієздатності є адміністративна деліктоздатність, тобто здатність суб'єкта нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність.

Адміністративне законодавство України донині не передбачає адміністративної відповідальності юридичних осіб, хоча вказівка щодо її можливості вже має місце. Так, у ст. 25 Закону України “Про насіння” від 15 грудня 1993 р. наголошується, що юридичні і фізичні особи, винні у порушенні законодавства з питань насінництва, притягуються до дисциплінарної, адміністративної та кри-

мінальної відповідальності, згідно із законодавством України.

Не визнаючи за юридичними особами адміністративної відповідальності, законодавець встановлює для них матеріальну та іншу відповідальність (наприклад, накладення на об'єднання громадян таких стягнень, як попередження, тимчасове призупинення діяльності, примусовий розпуск тощо), яка кваліфікується як “заходи адміністративного характеру” (див.: Закон України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” від 23 вересня 1997 р.). Таку відповідальність доцільніше було б визначити терміном “відповідальність в адміністративному порядку”.

Отже, адміністративна деліктоздатність полягає у здатності фізичних осіб нести адміністративну відповідальність, а юридичних осіб — відповідальність в адміністративному порядку, включаючи матеріальну.

*Суб'єктивні права у сфері державного управління* — це надана і гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, яка забезпечена кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин.

Таким чином, суб'єктивні права у сфері державного управління такі:

- а) можливість певної поведінки;
- б) можливість, надана особі, яка володіє адміністративною правоздатністю і адміністративною дієздатністю;
- в) можливість, надана з метою задоволення його інтересів у сфері державного управління і вирішення завдань, що стоять перед ним;
- г) поведінка, що реалізується у правовідносинах;
- д) поведінка у певних рамках, межах. Порушення цих меж (міри можливої поведінки) є зловживання правом;
- е) існують тільки у зв'язку з відповідним юридичним обов'язком з боку іншого суб'єкта правовідносин і без виконання цього обов'язку не можуть бути реалізовані;
- ж) реалізація прав гарантується державним примусом щодо носія кореспондуючого обов'язку;

з) мають юридичну природу, оскільки надаються адміністративно-правовими нормами і гарантуються державою.

Діалектичною протилежністю суб'єктивних прав у сфері державного управління є суб'єктивні юридичні обов'язки. Вони нерозривно пов'язані і не можуть існувати один без одного, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізоване поза виконанням обов'язку другим суб'єктом. Таким чином, у державному управлінні існування обов'язків поза правами і навпаки — прав поза обов'язками позбавлено будь-якого сенсу.

*Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки* — це покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах, їх реалізація забезпечена можливістю державного примусу. Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки у сфері державного управління такі:

- а) необхідна, належна поведінка;
- б) можуть покладатися тільки на праводієздатну особу;
- в) покладаються в інтересах інших осіб;
- г) існують у правовідносинах;
- д) не можуть існувати поза зв'язком із суб'єктивними правами у сфері державного управління;
- е) реалізація забезпечується державним примусом;
- ж) мають свої межі, міру;
- з) мають юридичну природу, оскільки закріплені адміністративно-правовими нормами і забезпечуються застосуванням державного примусу.

У сфері державного управління суб'єктивні права і обов'язки мають як загальні ознаки, так й ознаки, що дозволяють їх розмежовувати.

Об'єднує їх спільна адміністративно-правова природа, існування в адміністративних правовідносинах, наявність меж у поведінці (і те, і друге є мірою), належність особам, які мають адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність, наявність державних гарантій.

Відмінності полягають у тому, що: а) права реалізуються в інтересах їх власника, а обов'язки в інтересах інших осіб; б) права — це міра можливої поведінки, а обов'язки — міра належної поведінки.

Необхідно розмежувати поняття “суб’єкт адміністративного права” і “суб’єкт адміністративних правовідносин”. Суб’єкт адміністративного права має потенційну здатність вступати в адміністративні правовідносини. У конкретному випадку він може і не бути учасником правовідносин. Якщо громадянин не чинить адміністративних правопорушень, то він не є суб’єктом адміністративно-деліктних відносин. Громадянин України, що перебуває за її межами, може теоретично ні в яких адміністративно-правових відносинах не брати участі, тобто не бути їх суб’єктом, однак, суб’єктом адміністративного права він є, оскільки його як громадянина адміністративно-правові норми наділили комплексом прав і обов’язків.

Суб’єкт адміністративних правовідносин — це фактичний учасник правових зв’язків у сфері управління, тобто він обов’язково в них бере участь.

Важливо зазначити, що суб’єкт адміністративного права характеризується зовнішньою відокремленістю. Він виступає у вигляді єдиної особи, здатний відповідно до своїх прав і обов’язків виробляти, виражати й здійснювати певну волю як учасник конкретних управлінських відносин. Так, орган державного управління складається з багатьох фізичних осіб і, як правило має структурні частини, але в адміністративно-правовій сфері виступає виключно як єдина особа.

Адміністративне право наділяє правосуб’єктністю велике коло учасників соціальних зв’язків, про що свідчить велика кількість управлінських відносин у суспільстві, а система суб’єктів адміністративного права складніша, ніж системи суб’єктів будь-якої іншої галузі права.

Суб’єктами адміністративного права є й органи державної виконавчої влади, а також внутрішні частини їх апарату, і органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, і адміністрація підприємств, установ, організацій, і виконавчо-розпорядчі структури органів місцевого самоврядування. Суб’єктами адміністративного права треба визнати і структурні частини підприємств, установ, організацій, такі, як, наприклад, факультет, цех, відділення в лікарні тощо. Суб’єктами адміністративного

права є громадяни, особи без громадянства, іноземні громадяни. Причому, правове становище суб'єктів одного рівня неоднакове. Якщо проаналізувати адміністративну правосуб'єктність громадян, то виявиться, що вона має різницю залежно від статі, віку, стану здоров'я (не всі можуть призиватися на військову службу, вступати у навчальні заклади тощо). Серед іноземних громадян особливим адміністративно-правовим статусом наділяються біженці згідно із Законом "Про біженців" від 24 грудня 1993 р.

Суб'єктами адміністративного права є також суди і органи прокуратури. На них, як і на всі інші організації, покладається обов'язок додержуватися пожежних, санітарних та інших загальнообов'язкових норм і правил (витрата електричної енергії, сплата оренди).

Таким чином, для адміністративного права характерна наявність великої кількості суб'єктів з різними повноваженнями, структурою і правовими властивостями. Цим зумовлене й існування кількох варіантів їх класифікації. Суб'єктів адміністративного права можна поділити залежно від належності до державних структур (державні організації та їх представники і недержавні організації та їх представники); на суб'єктів колективних та індивідуальних; фізичних та юридичних осіб тощо.

Разом з тим, адміністративно-правова теорія нині має такі юридичні конструкції у даній сфері, які дають змогу здійснити класифікацію суб'єктів адміністративного права з урахуванням інтересів як науки і практики, так і навчального процесу в юридичних вузах. Враховуючи значущість і роль у системі управлінських зв'язків, а також місце в державно-правовій ієрархічній структурі, до основних носіїв суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління взагалі і виконавчої влади зокрема треба віднести: 1) Президента України; 2) органи державної виконавчої влади; 3) державних службовців, як суб'єктів, у діяльності яких об'єктивізуються повноваження державних органів управління; 4) громадян України, іноземців, осіб без громадянства; 5) органи місцевого самоврядування; 6) об'єднання громадян; 7) суб'єктів підприємницької діяльності.

### 3.2. Президент України

Згідно зі ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини.

Необхідно зазначити, що за період існування в Україні поста Президента (введено Законом "Про заснування поста Президента Української РСР" від 5 липня 1991 р.) його правовий статус зазнав значних змін. Спочатку він визначався як найвища посадова особа і глава виконавчої влади, потім як глава держави і глава виконавчої влади і, нарешті, тільки як глава держави.

Такий правовий статус Президента України зумовлений його повноваженнями щодо кожної з гілок влади. Взаємовідносини Президента України і Верховної Ради України визначені статтями 77, 85, 90, 93, 94, 111 та іншими Конституції України. Зокрема, Президент призначає чергові вибори до Верховної Ради (ст. 77); Верховна Рада призначає вибори Президента (ст. 85); Президент може достроково припинити повноваження Верховної Ради (ст. 90); йому належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді (ст. 93); процедура прийняття законів передбачає тісну взаємодію Президента і Верховної ради (ст. 94); Президент може бути усунений з поста Верховною Радою в порядку імпичменту (ст. 111).

Взаємовідносини з виконавчою гілкою визначаються статтями 106, 112, 113, 114, 115, 116, 118 та іншими Конституції України. Так, Президент України призначає за поданням Прем'єр-Міністра України членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій і припиняє їх повноваження на цих посадах (статті 106, 114, 118); у випадках дострокового припинення повноважень Президента згідно зі статтями 108, 109, 110, 111 Конституції, його обов'язки покладаються на Прем'єр-міністра України (ст. 112); Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом і забезпечує виконання його актів (статті 113, 116); Кабінет Міністрів складає повноваження

перед новообраним Президентом України (ст. 115). Конституція передбачає процедуру контрасигнації (лат.: *contra* — против, *signare* — підписувати) стосовно актів Президента, виданих у межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 17, 18, 21, 22, 23, 24 ст. 106. Такі акти скріплюються підписами Прем'єр-Міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Взаємовідносини з гілкою судової влади визначаються статтями 106, 128, 131 та іншими Конституції України. Зокрема, Президент утворює суди у визначеному законом порядку (ст. 106); здійснює перше призначення особи на посаду професійного судді (ст. 128); призначає трьох членів Вищої ради юстиції (ст. 131).

Таким чином, Конституція України визначає місце і роль Президента України в умовах здійснення державної влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову.

Найбільшим обсягом повноважень Президент України наділений у сфері виконавчої влади. Їх можна поділити на три групи: а) формування виконавчої влади; б) визначення змісту і спрямування її функціонування; в) забезпечення законності у сфері державного управління.

У межах повноважень щодо формування виконавчої влади Президент України:

- призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;
- призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку;
- призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах;
- призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;



- призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

- 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;

- призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань;

- створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

Для визначення змісту і напрямів функціонування виконавчої влади Президент України:

- звертається із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

- представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

- очолює Раду національної безпеки і оборони України;

- має право законодавчої ініціативи;

- підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

- видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України;

- скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

- є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

- 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;
- нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними.

Для забезпечення законності у сфері державного управління Президент України:

- призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

- призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;

- припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися;

- призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади;

- здійснює контрольні повноваження як особа, що очолює Раду національної безпеки і оборони України;

- скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

- має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

- утворює суди у визначеному законом порядку.

Згідно з п. 18 ст. 106 Конституції Президент очолює Раду національної безпеки і оборони України, що є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Персональний склад Ради формує Президент України. Її членами можуть бути керівники центральних органів виконавчої влади, а також інші посадові особи, а за посадою, що передбачено ст. 107 Конституції, до неї входять: Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голо-

ва Служби безпеки України. Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України:

Забезпечення діяльності Ради здійснює Секретар Ради, якого призначає Президент України. Він має заступників, яких також призначає Президент. Секретар Ради безпосередньо підпорядковується Президентові України.

Як свідчить практика, крім визначених Конституцією (ст. 107) осіб, до Ради національної безпеки і оборони України входять: Секретар Ради національної безпеки і оборони України; Голова Державного комітету у справах охорони державного кордону України; Міністр промислової політики України; Голова Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України — директор Національного бюро розслідувань України; Міністр України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; Глава Адміністрації Президента України; Міністр фінансів України; Президент Національної академії наук України; Міністр економіки України.

Головними завданнями Ради є:

- забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері національної безпеки і оборони України;

- аналіз стану і тенденцій розвитку зовнішньо- та внутрішньополітичної ситуації, визначення на цій основі стратегії та пріоритетних напрямів забезпечення національної безпеки і оборони;

- комплексна оцінка та прогноз потенційних і реальних загроз державному, економічному, суспільному, оборонному, інформаційному, ядерному, екологічному та іншим видам і об'єктам безпеки України;

- планування, організація та контроль за здійсненням заходів політичного, економічного, воєнного, соціального, науково-технічного та іншого характеру, адекватних цим загрозам;

- розгляд питань фінансування витрат на національну безпеку і оборону, а також контроль за витрачанням відповідних коштів;

- розгляд проектів законів України та указів Президента України, інших нормативних актів, наказів і директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, концепцій, доктрин, державних програм у сфері національної безпеки і оборони України тощо;

- підготовка пропозицій щодо вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони України, у тому числі щодо утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у даній сфері;

- підготовка пропозицій щодо оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, а також щодо оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації;

- координація наукових досліджень у галузі національної безпеки і оборони;

- розгляд і вирішення інших актуальних проблем національної безпеки і оборони України.

Відповідно до покладених на неї завдань, Рада координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, а також Комісії з питань ядерної політики та екологічної безпеки при Президентові України, Генеральної військової інспекції при Президентові України, Координаційного комітету по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президентові України, інших органів у даній сфері, утворених при Президентові України.

Базовими державними науково-дослідними установами аналітично-прогнозного супроводження діяльності Ради є Центр стратегічного планування та аналізу при Раді та Національний інститут стратегічних досліджень, які підпорядковуються Секретареві Ради. Український інститут досліджень навколишнього середовища і ресурсів, підпорядкований Раді, та Національний інститут українсько-російських відносин при Раді.

У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України.

Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України.

З метою забезпечення необхідних умов для здійснення Президентом України своїх конституційних повноважень і відповідно до п. 28 ст. 106 Конституції України, Президентом утворено постійно діючий орган — Адміністрацію Президента України.

Основними завданнями Адміністрації Президента України є:

- організаційне, правове, консультативне, інформаційне і аналітичне забезпечення діяльності Президента України щодо реалізації ним повноважень гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, здійснення інших конституційних повноважень як глави держави;

- сприяння Президентові України у забезпеченні узгодженого функціонування і взаємодії Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також у вирішенні кадрових та інших питань, віднесених до повноважень Президента України;

- забезпечення взаємодії Президента України з Верховною Радою України, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян;

- організація підготовки та опрацювання проектів указів і розпоряджень Президента України, а також проектів законів, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи;

- аналіз соціально-економічних, політичних та правових процесів у державі та внесення відповідних пропозицій Президентові України;

- здійснення за дорученням Президента України та на виконання його повноважень як гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, контролю за додержанням актів законодавства України;

- організація протокольних заходів, а також здійснення матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності Президента України.

До складу Адміністрації Президента України входять: Глава Адміністрації Президента України; Перший помічник Президента України; Перший заступник та заступники Глави Адміністрації Президента України; помічники, радники та консультанти Президента України; Постійний Представник Президента України у Верховній Раді України; Постійний Представник Президента України в Конституційному Суді України; Державно-правове управління; Управління організаційної роботи та кадрової політики; Управління економічної та соціальної політики; Управління гуманітарної політики; Управління внутрішньої політики; Управління зовнішньої політики; Контрольне управління; Управління документального забезпечення та інформатизації; Управління справами; Канцелярія Президента України, Прес-служба Президента України; Служба Протоколу Президента України; Відділ державних нагород; Відділ громадянства; Відділ помилування; Відділ листів і прийому громадян; Перший відділ.

Доручення Глави Адміністрації Президента України, Першого помічника Президента України, першого заступника та заступників Глави Адміністрації Президента України у визначених Президентом України межах та з питань, що належать до їхніх повноважень, є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади та їх посадовими особами.

### 3.3. Органи виконавчої влади

Органи виконавчої влади посідають особливе місце у системі суб'єктів адміністративного права. По-перше, вони є основними (після Президента України) функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі і статус органу виконавчої влади закріплюється за ними в нормативному порядку; по-друге, є найважливішою складовою органів державного управління і державного апарату в цілому (як відомо, державний апарат, крім органів державного управління, об'єднує управлінські структури

законодавчої влади, органи правосуддя, прокуратури та інші державні органи); по-третє, вони об'єднані єдиним керівництвом і підпорядкуванням, внаслідок чого діють узгоджено і цілеспрямовано; по-четверте, кожен з органів даної системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері державного управління і реалізації державної виконавчої влади; по-п'яте, система органів виконавчої влади справляє регулюючий вплив на всі сфери державного і суспільного життя; по-шосте, в рамках своєї компетенції органи виконавчої влади самостійні в організаційному та функціональному відношеннях; по-сьоме, здійснюється специфічний вид державної діяльності, яка за своїм юридичним змістом є виконавчо-розпорядчою.

Виходячи з наведеного можна сформулювати визначення органу державної виконавчої влади. Ним буде носій державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління, і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади.

Органи виконавчої влади мають достатню кількість ознак, що дозволяють виділити їх з усієї системи органів державного управління. Аналіз сукупності органів державного управління свідчить, що одна їх частина визначена як органи виконавчої влади і даний статус закріплено за ними в нормативному порядку, друга — такого статусу не має. Більше того, визначити чіткі критерії, за якими законодавець одні органи державного управління наділяє статусом органу виконавчої влади, а інші не наділяє, досить складно.

До органів виконавчої влади віднесено певні структурні частини окремих міністерств. Наприклад, Державна адміністрація залізничного транспорту "Укрзалізниця", яка є складовою Міністерства транспорту, Державний департамент тракторного і сільськогосподарського машинобудування "Укргроماش", підвідомчий Міністерству промислової політики. До них належать міністерства, комітети (Комітет у справах ветеранів війни та воєнних конфліктів в іноземних державах), інспекції різного ієрархічного рівня (Інспекція заготівель та якості сільськогосподарської

продукції Севастопольської міської державної адміністрації), агентства (Національне космічне агентство України), міліція. Останню взагалі складно уявити як відособлену організаційну структуру.

Водночас, деякі органи державного управління, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність у загальнодержавному масштабі, до органів виконавчої влади не віднесені. Аналіз їх функцій свідчить, що й ті й другі здійснюють державне управління, і тих і других повноваженнями у цій сфері наділила держава, і тим і другим властиві такі спільні риси, як юридично владний характер діяльності, її підзаконність, організуюча спрямованість, цілеспрямованість, виконавчість щодо органів законодавчої влади, активність, безперервність тощо.

Так, відповідно до Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" від 30 жовтня 1996 р. управління в даній сфері здійснює Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, яка статусу органу виконавчої влади не має. Згідно з Положенням про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку (затверджено Указом Президента України від 14 лютого 1997 р.) вона у даній сфері: забезпечує реалізацію єдиної державної політики; координує діяльність державних органів; вживає заходів щодо попередження і припинення правопорушень; встановлює стандарти і порядок реєстрації цінних паперів; видає дозволи на їх обіг; встановлює необхідні обмеження; здійснює комплекс контрольних функцій; здійснює державну реєстрацію фондових бірж; приймає в межах своєї компетенції нормативні акти, обов'язкові для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади. Фінансування Комісії, її апарату та установ, включаючи територіальні органи, здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Звідси випливає, що до суттєвих ознак органу державної виконавчої влади треба віднести закріплення за ним цього статусу державою у нормативному порядку.

Отже, можна сформулювати визначення органу державної виконавчої влади. Ним буде носій державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію у закріпленій



сфері державного управління і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади.

Органи державної виконавчої влади класифікуються за такими критеріями:

- за масштабом діяльності;
- за порядком утворення;
- за обсягом компетенції;
- за місцем у державно-управлінській ієрархії.

За масштабом діяльності органи виконавчої влади поділяються на: а) вищі; б) центральні; в) місцеві; г) спеціальні.

До вищих належать органи, виконавчо-розпорядча діяльність яких поширюється на всю територію України. Таким органом є Уряд України — Кабінет Міністрів.

Стаття 113 Конституції України фіксує, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції. Кабінет Міністрів складає свої повноваження перед новообраним Президентом України.

До його складу входять Прем'єр-міністр України, перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради, а персональний склад Кабінету Міністрів призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра.

Роботою Кабінету Міністрів керує Прем'єр-міністр. Він спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка схвалюється Верховною Радою України, згідно з п. 11 ст. 85 Конституції. Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, в межах коштів, передбачених Державним бюджетом на утримання цих органів.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції:

1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

3) 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;

4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

6) 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;

7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

8) організує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України;

11) видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Акти Кабінету Міністрів підписує Прем'єр-міністр.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Президентові України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. Такі ж наслідки має прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінетові Міністрів.

Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новоствореного Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістдесят днів. Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри.

Структурними підрозділами апарату Кабінету Міністрів України є: Служба Прем'єр-міністра України; Служби віце-прем'єр-міністрів України; Служба Міністра Кабінету Міністрів України; Прес-служба Кабінету Міністрів України; Управління кадрового забезпечення; Управління діловодства; Юридичне управління; Управління з питань місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; Управління взаємодії з комітетами Верховної Ради України та громадськими політичними організаціями; Управління структурних змін у сфері матеріального виробництва; Управління з питань соціальної політики; Управління з питань науки та гуманітарного розвитку; Управління з питань міжнародного співробітництва та зовнішніх економічних зв'язків; Управління з питань оборонно-мобілізаційної роботи та правоохоронних органів; Відділ з питань державної політики в паливно-енергетичному комплексі; Управління розвитку міждержавних відносин з Російською Федерацією, країнами СНД і статутними органами Співдружності; Відділ з питань розвитку національної економіки; Відділ з питань власності, підприємництва та конкурентної політики; Відділ з питань державних фінансів та розвитку фінансових ринків; Відділ з питань техногенної, екологічної, ядерної безпеки та природокористування; Відділ інформаційних систем; Господарське управління.

До центральних органів виконавчої влади (цей термін застосовується Конституцією, див. наприклад, ст. 114) належать ті, що керують відповідними галузями, або здійснюють функціональне (міжгалузеве) управління. Це міністерства (наприклад, Міністерство агропромислового ком-

плексу України); комітети (наприклад, Державний комітет зв'язку та інформації України); відомства (наприклад, Служба безпеки України, Національне космічне агентство України, Державна митна служба України, Державна податкова адміністрація України).

Центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються Конституцією та законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, Загальним положенням про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади (затверджено Указом Президента України від 12 березня 1996 р.), а також положеннями про конкретний орган.

Робота центральних органів виконавчої влади спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України (п. 9 ст. 116 Конституції України).

Центральний орган виконавчої влади узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентіві України, Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень міністерство організує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Центральний орган виконавчої влади, у межах наданої державою компетенції, виконує такі функції:

- бере участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляє механізм її реалізації;
- прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах;
- бере участь у розробці проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України;
- готує пропозиції та бере участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб;

- розробляє цільові перспективні програми, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи;

- реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей);

- вносить у встановленому порядку пропозиції про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях;

- готує пропозиції про вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки;

- бере участь у формуванні та реалізації інвестиційної політики виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки;

- розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджує галузеві стандарти;

- вживає заходи, спрямовані на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку;

- видає у передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на проведення окремих видів підприємницької діяльності;

- виступає державним замовником наукових досліджень комплексного характеру;

- бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні договори міжвідомчого характеру;

- здійснює у межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства;

- складає макроекономічні та міжгалузеві баланси;

- розробляє пропозиції про визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки;

- бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами (демонополізація економіки, розвиток конкуренції, анти-

монопольне регулювання, застосування антимонопольного законодавства);

- забезпечує виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах визначених законодавством повноважень;

- забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті міністерства, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління;

- здійснює інші функції, що впливають з покладених на нього завдань.

Центральний орган виконавчої влади, у межах наданої державою компетенції, має право:

- залучати спеціалістів центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з керівниками) для розгляду питань, що належать до його 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 державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представницьких органів інформацію, документи і матеріали, а від Державного комітету статистики України — статистичні дані, для виконання покладених на нього завдань (безоплатно);

- скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції;

- притягати до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів міністерств, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління;

- самостійно або за участю роботодавців підприємств недержавної форми власності проводити переговори і укладати галузеві угоди з представниками найманих працівників.

Центральний орган виконавчої влади в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організує і контролює їх виконання. У випадках, передбачених законодавством, його рішення є обов'язковими для виконання іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

У разі потреби він може видавати спільні акти разом з іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представницькими органами.

Центральний орган державної виконавчої влади очолює керівник (міністр, голова, директор), якого призначає Президент України. Він має заступників, які призначаються відповідно до законодавства. Розподіл обов'язків між заступниками провадить керівник.

Керівник здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності і несе відповідальність перед Президентом України та урядом України за стан справ у цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників і керівників підрозділів центрального органу виконавчої влади.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції центрального органу виконавчої влади, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі у ньому утворюється колегія у складі керівника, заступників керівника за посадою, а також інших керівних працівників. Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами по центральному органу виконавчої влади.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань центральний орган виконавчої влади може утворювати науково-технічну (наукову) раду з учених і висококваліфікованих фахівців. Склад такої ради і положення про неї затверджує керівник.

У центральному органі виконавчої влади з урахуванням специфіки його діяльності можуть утворюватися й інші дорадчі та консультативні структури. Склад цих структур і положення про них затверджує керівник.

Граничну чисельність і фонд оплати праці працівників центрального апарату органу виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України. Структуру центрального апарату затверджує віце-прем'єр-міністр України. Штатний розпис центрального апарату і положення про його структурні підрозділи затверджує керівник.

Центральний орган виконавчої влади є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням.

Важливе значення для вдосконалення адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади має Указ Президента України від 13 березня 1999 р. "Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України". Його прийнято з метою:

- вдосконалення системи державного управління;
- підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади;
- посилення провідної ролі міністрів як головних суб'єктів розробки та реалізації державної політики у відповідних галузях і сферах діяльності;
- поетапного впровадження адміністративної реформи в Україні.

Цим Указом Президент України вніс цілий ряд змін до системи центральних органів виконавчої влади, а також затвердив схему їх організації та взаємодії. Він містить дві класифікації центральних органів виконавчої влади.

Відповідно до першої вони поділяються на три види:

*1. Центральні органи виконавчої влади, керівники яких входять до складу Кабінету Міністрів України.*

Такими органами на сьогодні є міністерства. Саме вони визначені як головні суб'єкти розробки та реалізації державної політики у відповідних галузях та сферах діяльності. Передбачено, що в Україні функціонує 18 міністерств.



## *2. Державні комітети України.*

Передбачено, що в Україні функціонує 20 таких органів. Усі вони мають у своїй назві слова “Державний комітет”. Один комітет у статусі “Державний” (Державний інвестиційно-кліринговий комітет) віднесено до третього виду органів — інших центральних органів виконавчої влади України.

## *3. Інші центральні органи виконавчої влади України.*

Таких органів — 50. В їх складі комітетів — 13; адміністрацій — 6; агентств — 6; служб — 5; комісій — 5; головних управлінь — 5; департаментів — 4; фондів — 3; палат — 2; бюро — 1. Термін “Державний” містять у своїй назві 19 органів, термін “Національний” — 7.

Відповідно до другої класифікації вони поділяються на два види:

*1. Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо.*

До даного виду органів віднесено: всі міністерства; 14 органів з групи “Державні комітети”; 18 органів з групи “Інші центральні органи виконавчої влади України”.

*2. Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через інші центральні органи виконавчої влади.*

До таких віднесено: 6 органів з групи “Державні комітети”; 32 органи з групи “Інші центральні органи виконавчої влади України”. Функції “координаторів” покладено на 12 міністерств й 1 державний комітет (з питань розвитку підприємництва).

Місцеві органи державної виконавчої влади — це насамперед державні адміністрації. Вони утворюються згідно зі ст. 118 Конституції України, а їх безпосередня діяльність регламентується Законом України “Про столицю України — місто-герой Київ” від 15 січня 1999 р. і двома положеннями: Положенням про обласну, Київську, Севастопольську міські державні адміністрації та Положенням про районну, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації (затверджені Указом Президента України від 21 серпня 1995 р.).

Державна адміністрація є складовою єдиної системи органів державної виконавчої влади. Вона підпорядковується Президентові України, а також Кабінету Міністрів України.

Обласній, Київській та Севастопольській міській державній адміністрації підпорядковуються відповідно районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації.

Державна адміністрація покликана захищати права і законні інтереси громадян та держави, забезпечувати комплексний соціально-економічний розвиток території та реалізацію державної політики у визначених законодавством сферах управління. Вона діє на засадах законності, гласності, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, взаємодії з відповідними представницькими органами та органами місцевого самоврядування.

Склад місцевих державних адміністрацій формують їх голови, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. При здійсненні своїх повноважень вони відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, а також органам виконавчої влади вищого рівня.

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

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 районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради. Президент України

приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

До спеціальних органів державної виконавчої влади належать органи, які не віднесені законодавством ні до вищих, ні до центральних, ні до місцевих, проте наділені статусом органа виконавчої влади.

Нині міліція має статус “державного озброєного органа виконавчої влади” (ст. 1 Закону України “Про міліцію” від 20 грудня 1990 р.). Такий підхід законодавця дозволяє обґрунтовано розглядати міліцію як спеціальний орган у системі державних органів виконавчої влади. З адміністративно-правової точки зору міліція являє собою системну сукупність спеціальних державних підрозділів, частин, установ, які є носіями виконавчої влади і реалізують свою компетенцію у сфері охорони громадського порядку, громадської безпеки і боротьбі зі злочинністю. Вона є найважливішою складовою органів внутрішніх справ. Міліція належить до системи Міністерства внутрішніх справ України і Міністр внутрішніх справ здійснює керівництво всією міліцією держави.

Правовою основою діяльності міліції є Конституція України, Закон України "Про міліцію", нормативні акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України, інших органів виконавчої влади.

Діяльність міліції будується на принципах законності, гласності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями і населенням. Вона інформує органи влади і управління, населення, засоби масової Інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення. За узгодженням з міліцією засоби масової інформації можуть акредитувати своїх журналістів при її органах. Не підлягають розголошенню відомості, які являють собою державну або службову таємницю.

Завдання і обов'язки, покладені державою на міліцію, виконують різні апарати загальної (територіальної), транспортної і спеціальної міліції, які організаційно належать до складу центральних і місцевих органів внутрішніх справ або є самостійними підрозділами. У підрозділах міліції не допускається діяльність партій, рухів та інших громадських об'єднань, які переслідують політичну мету. При виконанні службових обов'язків співробітники міліції незалежні від впливу будь-яких політичних громадських об'єднань. Державні органи, громадські об'єднання, посадові особи, трудові колективи, громадяни зобов'язані сприяти міліції в охороні громадського порядку і боротьбі із злочинністю.

Основними завданнями міліції є забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; попередження правопорушень і їх припинення; охорона та забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань та адміністративних стягнень; участь у наданні соціальної, правової допомоги громадянам, сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Міліція виконує свої завдання неупереджено, у точній відповідності з законом. Ніякі виняткові обставини або вказівки посадових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності міліції. Для забезпечення громадського порядку співробітники міліції зобов'язані вживати заходів незалежно від свого підпорядкування.

Співробітник міліції повинен поважати гідність особи і виявляти до неї гуманне ставлення, захищати права людини незалежно від її соціального походження, майнового та іншого становища, расової і національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, ставлення до релігії, статі, політичних та інших переконань. У взаємовідносинах з громадянами він повинен виявляти високу культуру і такт, не розголошувати відомостей, які стосуються особистого життя, принижують честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагає іншого.

Міліція тимчасово, у межах чинного законодавства, обмежує права і свободи громадян, якщо без цього не можуть бути виконані покладені на неї обов'язки, й зобов'язана дати їм пояснення з цього приводу.

Правове положення міліції, форми і методи практичного здійснення завдань щодо охорони правопорядку зумовлені її призначенням: її апарати, служби і підрозділи здійснюють заходи з попередження і припинення протиправних діянь, розкриття злочинів, розшуку і затримання злочинців; її співробітники згідно із законом можуть застосовувати спеціальні засоби фізичного впливу і вогнепальну зброю; дисципліна в міліції і проходження служби встановлені відповідно до військової: особи рядового і начальницького складу міліції приймають Присягу на вірність державі, віддану і бездоганну службу своєму народу. Права і обов'язки, організація роботи та структура підрозділів міліції визначаються положеннями, які затверджуються Міністром внутрішніх справ України (наприклад, положення про Головне управління охорони громадського порядку, Головне управління Державної автомобільної інспекції МВС України).

Відповідно до поставлених перед міліцією завдань вона виконує різноманітні за своїм характером і змістом обов'язки, які можуть бути розділені на чотири основні групи: охорона громадського порядку; боротьба із злочинністю; охорона власності і фізичних осіб; попередження правопорушень.

При охороні громадського порядку міліція здійснює широкий комплекс заходів, спрямованих на попередження і припинення правопорушень на вулицях, площах, у парках, на транспортних магістралях, вокзалах, пристанях, в аеропортах та інших громадських місцях; здійснює адміністративний нагляд за виконанням посадовими особами і громадянами рішень органів державної влади та державного управління з питань охорони громадського порядку, виявляє при цьому правопорушників і забезпечує притягнення винуватців до відповідальності; у межах своїх повноважень сприяє народним депутатам, представникам органів державної влади у виконанні ними своїх обов'язків. Разом з іншими державними органами та громадськими організаціями міліція веде боротьбу проти пияцтва і алкоголізму, вилучає з громадських місць осіб у нетверезому стані, що розпивають спиртні напої у невстановлених для цього місцях, контролює додержання правил торгівлі спиртними напоями, оформляє, а також подає до суду матеріали на осіб, які хворі на алкоголізм і наркоманію, для вирішення питання про їх примусове лікування; веде боротьбу з хуліганством та дрібною спекуляцією; проводить роботу щодо попередження бродяжництва і дитячої безпритульності та боротьби з правопорушеннями неповнолітніх.

Служби міліції впроваджують у життя правила паспортної і дозвільної систем; забезпечують безпеку дорожнього руху в містах та інших населених пунктах, на автомобільних шляхах; здійснюють нагляд за технічним станом автомобілотранспорту; забезпечують порядок у період надзвичайних обставин (при аваріях і катастрофах, стихійних лихах, епідеміях, епізоотіях), під час проведення різних масових заходів і заходів цивільної оборони.

Міліція виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконав-

чу та охоронну (на договірних засадах) функції і складається з підрозділів: кримінальної міліції; міліції громадської безпеки, транспортної міліції, державної автомобільної інспекції; міліції охорони, спеціальної міліції.

До кримінальної міліції належать служби карного розшуку, із боротьби з організованою злочинністю, кримінального пошуку, боротьби з економічною злочинністю, слідчої роботи і дізнання.

Міліцію громадської безпеки складають служби охорони громадського порядку (патрульно-постової служби міліції, приймальники-розподільники для затриманих за бродяжництво, медичні витверезники, приймальники-розподільники для неповнолітніх, охорони, утримання і конвоювання затриманих та взятих під варту осіб, спецприймальники, підрозділи міліції швидкого реагування "Беркут"), паспортної, реєстраційної та міграційної роботи, дозвільної системи, дільничних інспекторів міліції, забезпечення карантинних і ветеринарно-санітарних заходів при проведенні боротьби з епізоотією.

До транспортної міліції належать відповідні підрозділи, які забезпечують охорону громадського порядку і боротьбу із злочинністю на залізничному, водному та повітряному транспорті.

Державна автомобільна інспекція являє собою сукупність підрозділів дорожньо-патрульної служби, дорожнього нагляду, реєстраційно-екзаменаційної роботи, технічного нагляду, розшуку транспортних засобів, пропаганди і агітації з безпеки руху.

Міліція охорони складається з підрозділів, які забезпечують на договірних засадах охорону всіх видів власності, об'єктів майна та вантажів, фізичних осіб, коштів (управління, відділи охорони при територіальних органах внутрішніх справ, які мають у своєму складі окремі дивізіони, роти, взводи, спеціальні підрозділи міліції охорони "Титан").

До спеціальної міліції належать підрозділи внутрішніх справ на закритих об'єктах (наприклад, підприємства з особливим режимом функціонування).

Для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерство внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України може створювати спеціальні підрозділи міліції.

Законодавством України встановлені загальні для усіх працівників міліції обов'язки, згідно з якими співробітник міліції на території України незалежно від посади, яку він займає, місця знаходження і часу в разі звернення до нього громадян або службових осіб із заявою чи повідомленням про події, які загрожують особистій чи громадській безпеці, або у разі безпосереднього виявлення таких зобов'язаний вжити заходів щодо попередження і припинення правопорушень, рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, установа та затримання осіб, які вчинили правопорушення, охорони місця події, а також повідомити про це в найближчий підрозділ міліції.

У питаннях забезпечення боротьби із злочинністю і громадського порядку на працівників міліції покладений обов'язок виявляти, попереджувати, припиняти та розкривати злочини, використовувати з цією метою оперативно-розшукові і профілактичні заходи; приймати, а також реєструвати заяви і повідомлення про злочини та адміністративні правопорушення, своєчасно приймати щодо них рішення; розшукувати осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства і суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісті, та інших осіб; охороняти, конвоювати та тримати затриманих і взятих під варту осіб; забезпечувати громадський порядок під час проведення масових заходів комерційного характеру, виконання загальнообов'язкових рішень місцевих Рад народних депутатів, прийнятих ними в межах своєї компетенції, з питань охорони громадського порядку і правил торгівлі у нестворених для цього місцях.

Виконуючи адміністративні функції, міліція зобов'язана припиняти адміністративні правопорушення і здійснювати провадження у справах щодо них; забезпечувати в межах своєї компетенції безпеку дорожнього руху, додержан-



ня законів, правил, нормативів у цій сфері, здійснювати реєстрацію, облік автотранспортних засобів, приймати іспити на право керування транспортними засобами і видавати відповідні документи; запобігати забрудненню повітря, водойм транспортними засобами та сільськогосподарською технікою; давати дозвіл на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів та речовин, щодо зберігання і використання яких установлені спеціальні правила, а також на відкриття об'єктів, де вони використовуються, контролювати додержання зазначених правил та функціонування згаданих об'єктів; контролювати додержання громадянами та службовими особами встановлених законодавством правил паспортної системи, в'їзду, виїзду, перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію іноземних громадян та осіб без громадянства.

З метою забезпечення громадської безпеки міліція зобов'язана повідомляти відповідні державні органи і громадські об'єднання про аварії, пожежі, катастрофи, стихійне лихо та інші надзвичайні події, вживати невідкладних заходів щодо ліквідації їх наслідків, врятування людей і надання їм допомоги, охорони майна, що залишилось без нагляду; брати участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій; у встановленому порядку виявляти і повідомляти заклади охорони здоров'я про осіб, які становлять групу ризику на СНІД, та здійснювати за поданням закладу охорони здоров'я, з санкції прокурора привід цих осіб, а також інфікованих вірусом імунодефіциту людини, хворих на венеричні захворювання та хронічний алкоголізм і наркоманів, які вводять наркотичні речовини шляхом ін'єкцій, для обов'язкового обстеження і лікування.

У сфері боротьби із злочинністю міліція забезпечує прийом, реєстрацію, облік і вирішення заяв, повідомлень про скоєні і ті, що готуються, злочини, а також іншої інформації про події і факти, які стосуються боротьби із злочинністю. Вона проводить роботу із попередження злочинів і вживає необхідних заходів щодо їх припинення, а та-

кож оперативно-розшукові та інші передбачені законом заходи з метою розкриття злочинів і виявлення осіб, що їх вчинили; порушує кримінальні справи, здійснює невідкладні слідчі дії для установлення і закріплення слідів злочину; провадить у межах своєї компетенції дізнання за кримінальними справами; охороняє та конвоює затриманих і взятих під варту, виконує вироки судів відносно осіб, засуджених до позбавлення волі умовно з відстрочкою, а також до виправних робіт; у передбачених законом випадках здійснює адміністративний нагляд за особами, які відбували покарання.

У сфері охорони власності міліція попереджує, припиняє і розкриває посягання на власність у промисловості, будівництві, торгівлі, на транспорті, у сфері економіки; виявляє та викриває осіб, які займаються спекуляцією, забороненим промислом тощо. Особлива увага у цій роботі приділяється боротьбі із замаскованим розкраданням власності, порушенням правил заняття підприємницькою діяльністю, незаконними валютними операціями, хабарництвом.

Охорону найбільш важливих об'єктів різних форм власності (державної, колективної, кооперативної, громадської і особистої), а також фізичних осіб на договірних засадах виконують підрозділи Державної служби охорони при органах внутрішніх справ. Окремі важливі підприємства та споруди (установи Національного банку України, державні архіви, музеї, водосховища з питною водою, гідровузли і водозабірні станції, метрополітен) охороняються спеціальними підрозділами міліції на основі договорів, які укладаються з відповідними відомствами (юридичними особами). Взаємодіючи з іншими службами міліції, підрозділи охорони виконують обов'язки з охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю в місцях охорони об'єктів. Ділячі більшого поширення у діяльності служби охорони набувають пункти централізованої охорони, які забезпечують збереження майна або об'єктів від злочинних посягань за допомогою технічних засобів.

Попередження правопорушень (профілактична діяльність) — важливий напрям роботи міліції, пов'язаний з по-

передженням злочинів та інших правопорушень, виявленям причин і умов, що сприяють їх скоєнню. На цій основі здійснюються заходи профілактичного характеру відносно осіб, які займаються пияцтвом, схильні до наркоманії, ведуть антигромадський спосіб життя, відносно безпритулних підлітків та неповнолітніх правопорушників.

Міліція проводить серед населення правову пропаганду, використовуючи засоби масової інформації (радіо, телебачення, пресу, кіно). Багато в чому успіх профілактичної роботи міліцейських служб залежить від зв'язку з громадськістю, взаємодії з правоохоронними та іншими державними органами, глибокого аналізу причин правопорушень, цілеспрямованої роботи і правильного використання сил і засобів. Значна частка у загальному обсязі виконуваних міліцією обов'язків належить патрульно-постовій службі, наряди якої попереджають і припиняють злочини та інші правопорушення, охороняють державне майно і особисту власність. Важливу роль в охороні громадського порядку, боротьбі із злочинністю відіграють спеціальні установи міліції (медичні витверезники, спеціальні приймальники для заарештованих в адміністративному порядку, приймальники-розподільники для осіб, затриманих за бродяжництво, ізолятори тимчасового утримання затриманих і взятих під варту осіб).

Великий обсяг робіт виконують дільничні інспектори міліції. Вони безпосередньо попереджують правопорушення, ведуть боротьбу із злочинністю, здійснюють нагляд за додержанням актів, які регулюють громадський порядок, вживають заходів щодо охорони державної та особистої власності, забезпечують паспортний режим і виконання правил дозвільної системи, здійснюють нагляд за безпекою дорожнього руху. Це визначає першорядну роль дільничних інспекторів у практичному вирішенні покладених на міліцію завдань.

Реалізуючи профілактичні функції, міліція зобов'язана виявляти причини й умови, що сприяють вчиненню правопорушень, вживати в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення; брати участь у правовому вихованні населення; проводити профілактичну роботу серед осіб,

схильних до скоєння злочинів, здійснювати адміністративний нагляд за особами щодо яких його встановлено, а також контроль за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі.

Для забезпечення виконавчої функції міліція зобов'язана виконувати в межах своєї компетенції кримінальні покарання та адміністративні стягнення, а також прийняті в установленому законом порядку рішення прокурора, слідчого, суду.

Забезпечуючи кримінально-процесуальні функції, міліція зобов'язана здійснювати досудову підготовку матеріалів за протокольною формою, провадити дізнання, а також слідство у межах, визначених кримінально-процесуальним законодавством; проводити криміналістичні дослідження за матеріалами оперативно-розшукової діяльності, забезпечувати у встановленому порядку участь спеціалістів криміналістичної служби у слідчих діях.

Обов'язки міліції при виконанні охоронної функції полягають у тому, що вона має охороняти на договірних засадах майно громадян, колективне і державне майно, а також майно іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних юридичних осіб та громадян, осіб без громадянства; забезпечувати захист фізичних осіб, охорону свідків, потерпілих та інших осіб за їх зверненням, якщо їх життя, здоров'я і майно перебувають у небезпеці у зв'язку з поданням ними допомоги правоохоронним органам у запобіганні та розкритті злочинів.

Інші обов'язки міліції полягають у сприянні забезпеченню відповідно до законодавства режиму воєнного або надзвичайного стану в разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості; здійсненні приводу до відповідних державних органів або установ згідно з чинним законодавством та з санкції прокурора громадян, які ухиляються від призову на військову службу; поданні у межах наданих прав допомоги народним депутатам, представникам державних органів і громадських об'єднань у здійсненні їх законної діяльності, якщо їм чиниться протидія або загрожує небезпека з боку правопорушників; поданні у межах наявних можливостей невідкладної, у тому

числі медичної, допомоги особам, які потерпіли від правопорушень і нещасних випадків, перебувають у небезпечному для життя і здоров'я стані, а також неповнолітнім, які залишилися без опікування; забезпеченні збереження знайдених, вилучених у затриманих і заарештованих осіб і зданих до міліції документів, речей, цінностей та іншого майна, вжитті заходів щодо повернення їх законним власникам. Міліція несе відповідальність за збереження зданих цінностей і майна. Для виконання обов'язків із боротьби зі злочинністю міліції надане право викликати громадян і службових осіб у справах про злочини та у зв'язку з матеріалами, що знаходяться в її провадженні, а в разі ухилення без поважних причин від явки за викликом піддавати їх приводу.

Для виконання покладених на міліцію обов'язків їй надані необхідні державно-владні повноваження, згідно з якими працівники міліції мають право вимагати від громадян і посадових осіб припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень міліції, вживати заходів щодо припинення порушень у разі невиконання цих вимог, складати у передбачених законодавством випадках протоколи про адміністративні правопорушення; застосовувати в межах своєї компетенції заходи адміністративного примусу (адміністративно-попереджувальні заходи, заходи припинення і стягнення); перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень особисті та інші документи; затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях: осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, обвинувачених, які переховуються від дізнання, слідства чи суду, засуджених, які ухиляються від виконання кримінального покарання; взятих під варту осіб, осіб, що вчинили правопорушення, за які передбачене стягнення у вигляді адміністративного арешту; неповнолітніх, які залишилися без опікування або вчинили суспільно небезпечні діяння; осіб, які перебували в громадських місцях у нетверезому вигляді; осіб, яких запідозрено у занятті бродяжництвом; осіб, які ухиляються від виконання постанови суду про направлення на примусове лікування від хронічного алкоголізму або наркоманії; осіб з

вираженим психічним розладом; військовослужбовців, які вчинили діяння, що підпадають під ознаки злочину або адміністративного правопорушення.

У своїй адміністративній діяльності щодо забезпечення охорони громадського порядку і громадської безпеки міліція має право вимагати від громадян і службових осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень міліції, а в разі невиконання зазначених вимог застосовувати заходи примусу; перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію; складати протоколи про адміністративні правопорушення, здійснювати особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, накладати адміністративні стягнення або передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд інших державних органів, громадських об'єднань або трудових колективів; проводити кіно- і фотозйомку, звукозапис як допоміжні засоби попередження протиправних дій та розкриття правопорушень; проводити фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку, дактилоскопію осіб, які затримані за підозрою у вчиненні злочину або бродяжництво, взяті під варту, звинувачуються у вчиненні злочину, а також осіб, підданих адміністративному арешту. З метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей працівники міліції також мають право тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти; у випадках затримання злочинців, при аваріях, інших надзвичайних обставинах обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць та автомобільних шляхів.

Працівники міліції можуть здійснювати в порядку провадження дізнання і за дорученням слідчих органів у кримінальних справах обшуки, вилучення, допити та інші слідчі дії відповідно до кримінально-процесуального законодавства; здійснювати на підставах і в порядку, встановленому законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи, фото-, кіно-, відеозйомку і звукозапис, прослуховування телефонних розмов з метою розкриття злочинів; проводити кіно-, фотозйомку і звукозапис як допоміжні засоби попередження протиправних дій та розкриття правопорушень (наприклад, у випадках проведення несанкціонованих зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій); проводити огляд поклажі, багажу та огляд пасажирів цивільних повітряних, морських і річкових суден.

Здійснюючи нагляд за виконанням правил дозвільної системи, міліція має право анулювати виданий підприємству, установі й організації дозвіл на придбання, зберігання і використання зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів та речовин при невиконанні ними встановленого порядку користування і поводження з ними або недоцільності їх дальшого зберігання, вилучати при необхідності зазначені предмети, опечатувати склади, бази й сховища, закривати стрілецькі тири, стенди, збройно-ремонтні та піротехнічні підприємства, магазини, що торгують зброєю і боєприпасами, до усунення порушень відповідних правил; анулювати дозволи на придбання, зберігання і носіння зброї та боєприпасів, видані громадянам, які зловживають спиртними напоями, вживають наркотичні засоби без призначення лікаря, інші одурманюючі засоби, мають психічні захворювання; оглядати за участю адміністрації підприємств, установ, організацій приміщення, де знаходяться зброя, боєприпаси, вибухові, наркотичні та сильнодіючі хімічні, отруйні та радіоактивні речовини і матеріали, з метою перевірки додержання правил поводження з ними; оглядати зброю та боєприпаси, що знаходяться у громадян, а також місця їх зберігання.

У будь-який час працівники міліції мають право входити в житлові приміщення осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, з метою перевірки; перебувати на

земельних ділянках, у жилих та інших приміщеннях громадян за їхньою згодою, а також на території і в приміщеннях підприємств, установ і організацій з метою забезпечення безпеки громадян, громадської безпеки, запобігання злочину, виявлення і затримання осіб, які його вчинили.

Виконуючи охоронні функції та функції боротьби з економічною злочинністю, міліція має право проводити за участю адміністрації підприємств, установ і організацій огляд виробничих, складських та інших службових приміщень і територій з метою перевірки охорони державного і колективного майна, додержання правил продажу товарів і надання послуг населенню; вимагати від матеріально відповідальних і службових осіб підприємств, установ організацій відомості та пояснення з фактів порушення законодавства, проведення документальних і натуральних перевірок, інвентаризацій та ревізій виробничої та фінансово-господарської діяльності; вимагати і при необхідності вилучати документи, зразки сировини і продукції, опечатувати каси, приміщення і місця зберігання документів, грошей та товарно-матеріальних цінностей.

Виконуючи функції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, міліція має право зупиняти транспортні засоби в разі порушення правил дорожнього руху, наявних ознак, що свідчать про технічну несправність транспорту або забруднення навколишнього середовища, а також при наявності даних про те, що він використовується з протиправною метою: оглядати транспортні засоби і перевіряти у водіїв документи на право користування й керування ними, дорожні листи і відповідність вантажів, що перевозяться, товарно-транспортним документам; проводити технічний огляд автотранспорту; організувати при необхідності медичний огляд водіїв, затримувати, відстороняти від керування транспортними засобами осіб, які перебувають у стані сп'яніння, а також тих, які не мають документів на право керування або користування транспортними засобами, позбавляти водіїв у передбачених законодавством випадках права керування транспортними засобами; використовувати передбачені нормативними актами технічні



засоби для виявлення та фіксації порушень правил дорожнього руху, забороняти експлуатацію транспортних засобів, технічний стан яких загрожує безпеці дорожнього руху чи навколишнього середовища або номери агрегатів яких не відповідають записам у реєстраційних документах; затримувати і доставляти у встановленому порядку транспортні засоби для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках; відвідувати підприємства, установи й організації для виконання контрольних і профілактичних функцій щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; вимагати від відповідних організацій усунення порушень правил утримання шляхів, обмежувати або забороняти проведення ремонтно-будівельних та інших робіт, інших заходів на вулицях і автомобільних шляхах.

З метою здійснення профілактичних заходів міліція має право виявляти і вести облік осіб, які підлягають профілактичному впливу, на підставі та в порядку, встановлених законодавством, виносити їм офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки; вести профілактичний облік правопорушників, криміналістичний та оперативний обліки в обсязі, структурі й порядку, що визначаються завданнями, покладеними на міліцію; повідомляти з метою профілактичного впливу державним органам, громадським об'єднанням, трудовим колективам і громадськості за місцем проживання особи про факти вчинення нею адміністративного правопорушення; вносити відповідним державним органам, громадським об'єднанням або службовим особам, підприємствам, організаціям обов'язкові для розгляду подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень.

Окрім зазначених, працівники міліції мають й інші права: одержувати безперешкодно і безкоштовно від підприємств, установ та організацій, громадських об'єднань відомості, необхідні у справах про злочини та у зв'язку з матеріалами про правопорушення, що знаходяться у провадженні міліції; користуватися безплатно всіма видами громадського транспорту міського, приміського і місцевого сполучення (крім таксі), а також попутним транспортом. Працівники підрозділів на транспорті у межах обслу-

говуваних дільниць, крім цього, мають право на безплатний проїзд у поїздах, на річкових і морських суднах. Під час службових відряджень працівники міліції мають право на позачергове придбання квитків на всі види транспорту і розміщення в готелях при пред'явленні службового посвідчення та посвідчення про відрядження. У разі невідкладних службових поїздок вони забезпечуються квитками на проїзд незалежно від наявності місць; можуть використовувати безпосередньо транспортні засоби, що належать підприємствам, установам, організаціям і громадянам (крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав, міжнародних організацій, транспортних засобів спеціального призначення), для проїзду до місця події, стихійного лиха, доставки в лікувальні заклади осіб, які потребують невідкладної медичної допомоги, для переслідування правопорушників та їх доставки в міліцію; користуватися у невідкладних випадках безперешкодно і безкоштовно засобами зв'язку, що належать підприємствам, установам і організаціям, а засоби зв'язку, що належать громадянам — за їх згодою; користуватися безплатно засобами масової інформації з метою встановлення обставин вчинення злочинів та осіб, які їх скоїли, свідків, потерпілих, розшуку злочинців, які втекли, осіб, які пропали безвісті, та з іншою метою, що пов'язана з необхідністю подання допомоги громадянам, підприємствам, установам і організаціям у зв'язку з виконанням міліцією покладених на неї обов'язків.

Здійснюючи охорону громадського порядку і боротьбу із злочинністю, міліція, керуючись нормами кримінально-процесуального законодавства, виконує функції дізнання; порушує кримінальні справи, провадить невідкладні слідчі дії щодо встановлення та закріплення слідів злочину — огляди, обшуки, виїмки, затримання і допит підозрюваних, допит потерпілих, свідків. Це регулює відносини міліції з іншими органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами, адже у таких випадках міліція виступає як орган дізнання і в межах своєї компетенції бере участь у розслідуванні злочинів.

Розглянуті напрями роботи міліції складають окремі сторони єдиної діяльності міліції щодо охорони громадського порядку, боротьби із злочинністю, охорони власності, профілактики правопорушень, які тісно взаємопов'язані.

Законодавством установлені загальні для усіх працівників міліції обов'язки, які вони повинні виконувати незалежно від службового становища і займаної посади: попереджувати і припиняти злочини та інші правопорушення, забезпечувати захист особи, прав і свобод громадян від протиправних посягань. Крім цього, кожний працівник міліції виконує регламентовані правовими актами конкретні службові функції, пов'язані з зайняттям відповідної посади у міліцейському апараті, підрозділі, стройовій частині. Деякими обов'язками і правами законодавство наділяє лише посадових осіб. Наприклад, застосовувати адміністративні стягнення за дрібне хуліганство, появу у громадських місцях у нетверезому вигляді, розпиття спиртних напоїв у громадських місцях правомочні тільки начальники міліції та їх заступники, приймати рішення про виїзд за кордон і в'їзд в Україну можуть лише працівники підрозділів паспортної, реєстраційної роботи і керівники органів внутрішніх справ (міліції). Ці повноваження не можуть бути делеговані іншим посадовим особам.

Особовий склад міліції — це працівники, які проходять державну службу в підрозділах міліції, відповідно до чинного законодавства їм присвоюються спеціальні звання міліції.

Працівники міліції мають єдиний формений одяг, зразки якого затверджуються Кабінетом Міністрів України. Їм видається службове посвідчення.

Працівник міліції є представником державного органу виконавчої влади, і його законні вимоги обов'язкові для виконання громадянами і службовими особами.

Другий критерій, за яким класифікуються органи державної виконавчої влади, — порядок їх утворення.

По-перше, це конкретні органи, які утворюються внаслідок прямої дії конституційних норм. Ними є Кабінет Міністрів і місцеві державні адміністрації. Якщо, наприк-

лад, у будь-якій області України буде утворено новий район, то відповідно до ст. 118 Конституції для здійснення на його території виконавчої влади буде утворена місцева державна адміністрація. Ліквідація району спричинить і ліквідацію відповідної місцевої державної адміністрації. Утворення та ліквідація районів, встановлення та зміна їх меж, а також найменування і перейменування належать до повноважень Верховної ради України (ст. 85 Конституції).

По-друге, це органи, які утворюються Президентом України. Згідно з п. 15 ст. 106 Конституції України Президент України утворює, реорганізує і ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Третій критерій — це обсяг компетенції. На його основі виділяють:

а) органи загальної компетенції, які здійснюють державне управління соціально-громадським комплексом на підвідомчій території у повному обсязі. Це Кабінет Міністрів та місцеві державні адміністрації;

б) органи галузевої компетенції, які здійснюють управління окремими галузями, наприклад, Міністерство вугільної промисловості, Міністерство охорони здоров'я;

в) функціональні органи або органи міжгалузевої компетенції, які здійснюють управління в межах однієї або кількох державних функцій, що передані в їх відання. Це, приміром, Міністерство фінансів, Державний комітет статистики, Міністерство праці та соціальної політики та ін.

Четвертий критерій — становище державно-управлінської ієрархії. Відповідно до нього виділяються вищестоящі та нижчестоящі органи.

### 3.4. Державні службовці

Якщо виконавча влада знаходить вияв у державному управлінні, а державне управління реалізується через функціонування у кожній з його сфер спеціально з цією метою утворених державних органів, то діяльність кожного окремо взятого органу державного управління об'єктивується,

проявляється в реальних умовах і конкретних життєвих обставинах, у діях його повноважних представників — державних службовців.

Особи-службовці є кадровим складом (або особовим складом, чи персоналом) органів державного управління. Будучи співробітниками державного органу, вони фактично перебувають на службі у держави і виконують її завдання та функції. Саме вони є останньою ланкою державного управлінського механізму, через яку реалізується виконавча влада, втілюються в життя державні вимоги та управлінські рішення. Від того, як вони розуміють і виконують свою роботу, наскільки точно і правильно діють, залежить ефективність функціонування органу управління і всієї системи виконавчої влади.

Отже, держава набуває реальності та сили завдяки персоналу, кадровому складу своїх органів, а завдання і функції держави стають за умови практичної реалізації завданнями і функціями контингенту державних службовців. *Інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше — робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління.*

Організуючи й формуючи свою державну службу, держава насамперед використовує правовий інструментарій. За допомогою юридичних норм здійснюється як організація державної служби, так і регламентація практичної діяльності державних службовців щодо реалізації наданих їм повноважень. Це, зокрема, встановлення посадових найменувань, визначення повноважень відповідно до посади, вироблення правил вступу на державну службу, проходження служби та просування по ній, укладання документів і порядок роботи з ними, прийом громадян і розгляд їх звернень, застосування заходів заохочення і відповідальності, припинення службових відносин тощо.

Основним нормативним документом, що регламентує питання державної служби в Україні, є Закон “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. Стаття 1 Закону “Державна служба і державні службовці” визначає, що державна служба — це професійна діяльність осіб, які займають

посади в державних органах та їх апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави, за що їм виплачується заробітна платня із державного бюджету. Закон визначив поняття “посади” і “посадові особи”.

*Посада* — це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

*Посадовими особами* вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Посади державних службовців класифікуються за категоріями та рангами. Основними критеріями класифікації посад державних службовців є: організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу; обсяг і характер компетенції на конкретній посаді; роль і місце посади в структурі державного органу.

Усього встановлено 7 категорій і 15 рангів. Кожній із 7 категорій відповідає 3 ранги. Отже, державному службовцю присвоюється один із трьох рангів, що відповідає категорії, під яку підпадає та чи інша посада.

Встановлені такі категорії та ранги.

Перша категорія (3, 2, 1 ранги):

- посади голів державних комітетів, що не є членами Уряду України;
- голів інших центральних органів державної виконавчої влади при Кабінеті Міністрів України;
- Постійного Представника Президента України в Республіці Крим;
- голів держадміністрацій в областях, містах Києві та Сенастополі;
- перших заступників міністрів, перших заступників голів державних комітетів, що входять до складу Уряду;
- керівників Адміністрації Президента України;
- Секретаріату Верховної Ради України та інші, прирівняні до них посади.

Друга категорія (5, 4, 3 ранги):

- посади заступників керівника Адміністрації Президента України;
- заступників керівника Секретаріату Верховної Ради України;
- заступників керівника апарату Кабінету Міністрів України;
- керівників структурних підрозділів Секретаріату Верховної Ради України;
- секретаріатів постійних комісій Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, апарату Кабінету Міністрів України;
- радників та помічників Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України;
- заступників міністрів, заступників голів державних комітетів, які входять до складу Уряду;
- перших заступників, заступників голів комітетів та інших центральних органів державної виконавчої влади при Кабінеті Міністрів України;
- першого заступника Постійного Представника Президента України в Республіці Крим;
- перших заступників глав обласних Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші прирівняні до них посади.

Третя категорія (7, 6, 5 ранги):

- посади заступників керівників структурних підрозділів, завідувачів секторами, головних спеціалістів, експертів, консультантів Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України і апарату Кабінету Міністрів України;
- заступників Постійного Представника Президента України в Республіці Крим;
- заступників глав обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;
- глав держадміністрацій в районах, районах міст Києва та Севастополя;
- начальників управлінь, самостійних відділів у складі міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади та інші, прирівняні до них посади.

Четверта категорія (9, 8, 7 ранги):

- посади спеціалістів Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України і апарату Кабінету Міністрів України;

- заступників начальників управлінь, самостійних відділів (підвідділів) міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади;

- керівників управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші, прирівняні до них посади.

П'ята категорія (11, 10, 9 ранги):

- посади спеціалістів міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади;

- заступників голів держадміністрацій у районах, районах міст Києва та Севастополя;

- заступників керівників управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

- спеціалісти апарату цих адміністрацій та інші, прирівняні до них посади.

Шоста категорія (13, 12, 11 ранги):

- посади керівників управлінь, відділів, служб районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій;

- спеціалісти управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші прирівняні до них посади.

Сьома категорія (15, 14, 13 ранги):

- посади спеціалістів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь і відділів та інші прирівняні до них посади.

Ранг службовцю присвоюється відповідно до очолюваної посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи. Ранги, які відповідають посадам першої категорії, присвоюються Президентом України. Ранги, які відповідають посадам другої категорії, присвоюються Кабінетом Міністрів України. Ранги, які відповідають посадам третьої — сьомої категорії, присвоюються керівником



державного органу, в системі якого працює державний службовець.

При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад.

Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посади державний службовець повинен успішно відпрацювати на займаній посаді два роки. За виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути присвоєно черговий ранг достроково в межах відповідної категорії посад.

За сумлінну працю державному службовцю при виході на пенсію може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад. Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за вироком суду. Якщо державний службовець перейшов на посаду нижчої категорії або залишив державну службу, на яку потім повернувся, за ним зберігається присвоєний ранг.

Народним депутатам України, які до обрання перебували на державній службі, час виконання цих обов'язків зараховується до стажу державної служби.

У трудовій книжці державного службовця робиться запис про присвоєння, зміну і позбавлення відповідного рангу.

Тут необхідно зазначити, що в світовій практиці інститут державної служби розвивається у двох напрямках. Перший з них умовно називають кар'єрним, інший — посадовим.

При кар'єрній системі чиновник вступає на державну службу на весь період своєї професійної діяльності. В процесі служби він послідовно отримує посадове підвищення, тобто “робить” кар'єру, просувається службовими “сходами”.

При посадовій схемі — укладає контракт щодо виконання певних функцій на відповідній посаді в державному апараті протягом певного часу. В даному разі просування по службі відсутнє.

Кар'єрна державна служба характерна для континентальної системи права, посадова — для англосаксонської.

Еволюційний розвиток державного управління породив змішані системи. Для них характерні ознаки як кар'єрної, так і посадової державної служби.

Державна служба в Україні є кар'єрною, з окремими інститутами посадової державної служби.

Вона ґрунтується на таких принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму та соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Право на державну службу мають тільки громадяни України незалежно від походження, соціального стану, матеріального становища, расової та національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір.

При цьому вони наділяються спеціальним адміністративно-правовим статусом, який визначається Конституцією України, Законом "Про державну службу", іншими законами України.

Згідно із Законом "Про державну службу" державний службовець має право: користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України; брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень; одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції; на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян; вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця; на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи;

безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, в необхідних випадках давати особисті пояснення; на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії; вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри; на здорові, безпечні та належні для високопродуктивної роботи умови праці; на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу; захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку.

Відповідно до прав, державний службовець має обов'язки. Основні обов'язки державних службовців: дотримання Конституції України та інших актів законодавства України; забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції; недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина; безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників; збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації; сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість у роботі.

Державний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні — повідомити вищу за посадою особу.

Конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються у посадових положеннях та інст-

рукціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Окрім цього, для державних службовців передбачені особливі умови декларування доходів. Так, особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця третьої — сьомої категорій, подає за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї. Особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця першої і другої категорій, повинна подати також відомості про належні їй та членам її сім'ї нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери. Зазначені відомості подаються державним службовцем щорічно. Порядок подання, зберігання і використання цих відомостей встановлюється Кабінетом Міністрів України.

До правового статусу державного службовця органічно входять норми, які встановлюють певні обмеження для службовця у зв'язку з державною службою. Передбачено два види обмежень.

По-перше, це обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу. Відповідно до них, не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які: визнані у встановленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками.

Окрім перерахованих, законами України можуть бути встановлені інші обмеження щодо прийняття на державну службу.

По-друге, обмеження, пов'язані з проходженням служби. До них належать: обмеження загального порядку; заборона на здійснення дій, що є корупційними; спеціальні, з метою попередження корупції, обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених виконувати функції держави.

Обмеження загального порядку полягають в тому, що державні службовці не можуть брати участь у страйках та

чинити інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу.

Корупційними (передбачені ст. 1 Закону України “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 р.) діяння є:

а) 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;

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

У порядку спеціальних обмежень (передбачені ст. 5 Закону України “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 р.) державний службовець чи інша особа, уповноважена виконувати функції держави, не має права:

а) сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а також в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

б) займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);

в) 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;

Державний службовець, який є посадовою особою, не має також права:

а) сприяти, використовуючи своє посадове становище,

фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

б) неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;

в) бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого він контролює;

г) надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

Особи, які претендують на зайняття посади в системі державної служби або на виконання інших функцій держави, попереджаються про встановлені щодо них обмеження. Інші обмеження, пов'язані з проходженням державної служби окремими категоріями державних службовців, встановлюються виключно законодавчими актами України.

Державні службовці зобов'язані неухильно дотримуватись усіх норм і правил, якими регламентується їх діяльність. Їх порушення спричиняє притягнення службовця до відповідальності. Залежно від характеру і тяжкості скоєного може наступати відповідальність цивільна, дисциплінарна, адміністративна, кримінальна.

Порівняно з іншими особами, державні службовці підлягають особливій дисциплінарній відповідальності.

Дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який ганьбить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює.

До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України (ст.147 КЗпП: догана і звільнення), можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу, як: а) попереджен-

ня про неповну службову відповідність; б) затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

За невиконання службових обов'язків державний службовець може бути усунений від виконання посадових повноважень із збереженням заробітної плати. Проте усунення припускається лише в тих випадках, коли невиконання службових обов'язків призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян.

Рішення про усунення державного службовця від виконання повноважень за посадою приймається керівником державного органу, в якому працює цей службовець. Тривалість усунення від виконання посадових повноважень не повинна перевищувати часу службового розслідування. Службове розслідування проводиться у строк до двох місяців у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Якщо правомірність рішення про усунення державного службовця від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування, це рішення скасовується.

Заключним етапом правового статусу державного службовця є припинення державно-службових відносин. Ці відносини можуть припинятися у випадку:

1. Виникнення підстав, передбачених Кодексом законів про працю України.

2. Порушення умов реалізації права на державну службу (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).

3. Недотримання обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби.

4. Досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби (граничний вік перебування на державній службі становить 60 років для чоловіків і 55 років для жінок). У разі необхідності керівник державного органу за погодженням з Начальником Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України може продовжити термін перебування на державній службі, але не більш як на п'ять років. У виняткових випадках після закінчення цього терміну державні службовці можуть бути залишені на державній службі лише на посадах радників або консультантів за рішенням керівника відповідного державного органу.

5. Відставки державних службовців (відставкою є припинення службовцем державної служби за його письмовою заявою), які займають посади першої або другої категорії.

Підставами для відставки є:

принципова незгода з рішенням державного органу чи посадовою особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі;

примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадовою особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об'єднанням громадян, громадянину;

стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку).

Відставка приймається або в ній дається мотивована відмова державним органом або посадовою особою, які призначили державного службовця на цю посаду. Рішення про прийняття відставки або відмову в ній приймається у місячний термін. У разі відмови у відставці державний службовець повинен продовжувати виконання службових обов'язків і має право на звільнення в порядку, передбаченому Кодексом законів про працю України.

У разі відставки державного службовця, який не досяг пенсійного віку, але має достатній для призначення пенсії стаж (для чоловіків — 25, для жінок — 20 років) і відпрацю-



вав на посадах першої чи другої категорії не менш як п'ять років, йому виплачується щомісячно 85 відсотків його посадового окладу з урахуванням надбавок за ранг та за вислугу років до досягнення пенсійного віку. При досягненні пенсійного віку державним службовцем, який перебуває у відставці, йому призначається пенсія як державному службовцю.

6. Виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі; а) визнання у встановленому порядку недієздатним; б) наявність судимості, що є несумісною із зайняттям посади; в) у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками; г) інші випадки, що передбачені законодавством України).

7. Відмови державного службовця від прийняття або порушення Присяги, передбаченої ст. 17 Закону "Про державну службу".

8. Неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів.

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

За державними службовцями, які займали посади першої категорії не менше трьох років і звільнені у зв'язку із зміною складу органу, де вони працювали, або закінченням терміну повноважень цього органу, зберігається середньомісячний заробіток на період працевлаштування, але не більше одного року.

### 3.5. Громадяни України та іноземці

Головною особливістю становища громадян як суб'єктів адміністративного права є те, що вони виступають як приватні особи, тобто реалізують свої особисті, загальногромадянські права та обов'язки у сфері державного

управління, а не права та обов'язки виконавчо-розпорядчих органів, громадських організацій чи посадових осіб.

Розглядати їх адміністративно-правовий статус найдоцільніше за допомогою аналізу: а) адміністративної правоздатності; б) адміністративної дієздатності; в) прав, які зумовлені адміністративним законодавством; г) адміністративно-правових обов'язків.

Адміністративна правоздатність — це здатність мати суб'єктивні права та обов'язки, передбачені нормами адміністративного права. Вона виникає з народженням громадянина і припиняється з його смертю.

Адміністративна правоздатність може бути повною або обмеженою.

Обмеження правоздатності полягає в тому, що в результаті дії адміністративно-правових норм відбувається: 1) звуження кола прав. У даному випадку конкретний громадянин повністю або частково позбавляється деяких прав, наданих йому особисто. Наприклад, позбавлення права керування транспортними засобами в результаті здійснення правопорушення, передбаченого ст. 130 КпАП (управління транспортними засобами в стані сп'яніння); 2) покладання на громадян додаткових обов'язків. У цьому випадку на громадянина, поза його волю, в адміністративному порядку органом управління покладаються додаткові обов'язки. Такі обов'язки можуть бути персоніфікованими, тобто зверненими до конкретної особи, обов'язок відбувати таке адміністративне стягнення, як виправні роботи. Можуть мати загальний характер, наприклад, обов'язок дотримуватися певних правил при перебуванні в районах епідемій, епізоотій, екологічних катастроф; обов'язок дотримуватись режимних вимог при роботі з літературою обмеженого використання тощо.

У будь-якому випадку обмеження правоздатності має винятково тимчасовий характер і може бути викликане лише однією з двох обставин.

По-перше. Виникнення особливих умов здійснення державного управління (стихійні лиха, епідемії, епізоотії, умови цивільної оборони), коли на громадян в адміністративно-правовому порядку покладаються додаткові

обов'язки і коли немає можливості реалізувати певні права, передбачені нормами адміністративного права.

Так, на підставі Закону України "Про надзвичайний стан" від 26 червня 1992 р. можуть встановлюватися тимчасові обмеження прав і свобод громадян (ст. 1), зокрема: вводиться комендантська година, під час якої забороняється громадянам перебувати у громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень (п. 1 ст. 23); перевірка документів, проведення особистого огляду, перевірка житла громадян (п. 3 ст. 23); вислання порушників громадського порядку, які не є жителями даної місцевості, до місця їх проживання (п. 7 ст. 23); встановлення особливих правил користування зв'язком (п. 9 ст. 23).

По-друге, скоєння конкретним громадянином правопорушення, у зв'язку з чим на нього покладаються додаткові обов'язки або він позбавляється окремих прав. Громадянин, притягнений до адміністративної відповідальності, зобов'язаний виконати рішення компетентного державного органу про застосування до нього санкції, наприклад, сплатити штраф. Відносно певної категорії громадян (звільнених з місць позбавлення волі та визнаних особливо небезпечними рецидивістами; тих, хто відбуває покарання за тяжкі злочини; засуджених два і більше разів до позбавлення волі за будь-які навмисні злочини, звільнених від відбуття строку покарання з обов'язковим залученням до праці тощо встановлюється адміністративний нагляд, який являє собою систему обов'язків та обмежень щодо піднаглядних, які ґрунтуються на адміністративно-правових нормах.

Громадянин, що вчинив правопорушення, може бути позбавлений певних прав (прав, зловживання чи порушення яких призвело до правопорушення). Так, порушення водіями транспортних засобів правил дорожнього руху (ст. 122), перевезення людей (ст. 122), проїзду залізничних переїздів (ст. 123) тощо можуть спричинити позбавлення водіїв прав на керування транспортними засобами. Громадянин, позбавлений в адміністративному порядку свободи (підданий адміністративному арешту), через істотне обмеження свободи пересування та особистої свободи взагалі

не має можливості здійснювати свої окремі права в державному управлінні.

Адміністративна правоздатність є основою адміністративної дієздатності.

Адміністративна дієздатність — це здатність громадянина реалізовувати надані права і виконувати покладені на нього обов'язки.

Здійснюючи свої права і обов'язки, громадяни вступають в адміністративно-правові відносини з виконавчо-розпорядчими органами. Адміністративно-правові відносини даного типу (громадянин — державний орган) виникають у зв'язку з:

- реалізацією громадянином належних йому прав (призначення пенсії, вступ на навчання, на роботу, надання відпустки, збереження чи зміна прізвища у зв'язку з одруженням);

- виконанням покладених на громадянина обов'язків (військового обов'язку; обов'язку, що виникає у зв'язку з отриманням паспорта: реєстрація постійного місця проживання, сплата мита за видачу паспорта; подання документів на обмін паспорта, зобов'язання зберігати паспорт і сповіщати паспортну службу у разі його втрати; обов'язки, що виникають у зв'язку з отриманням права керувати автотранспортним засобом; придбанням зброї тощо);

- порушенням органами управління або їх посадовими особами прав та інтересів громадян (відмова у прийомі на роботу у зв'язку з наявністю малолітніх дітей; відмова прийняти скаргу; незаконний арешт; притягнення до відповідальності; відмова у приватизації житла, гаража, дачі; відмова видати довідку, диплом, оформити документи; відмова приймати купюри дрібної вартості; відмова у збереженні місця роботи, житлової площі за громадянами, що проходять альтернативну (невійськову) службу тощо);

- порушенням громадянином його правових обов'язків (порушення громадського порядку, правил користування міським транспортом, паспортних правил тощо);

- поданням громадянином скарги, заяви з приводу недоліків у роботі державних закладів, підприємств, організацій (несвочасне проведення інвентаризацій; погане за-

безпечення працівників матеріалами, обладнанням; недотримання техніки безпеки; невжиття необхідних заходів до порушників дисципліни тощо).

Важливо зазначити, що адміністративна дієздатність не однакова для окремих груп і категорій громадян. Її зміст та обсяг залежать від цілого ряду факторів, до яких насамперед належать: вік, стан здоров'я, належність до певних соціальних груп.

Залежно від віку: повна адміністративна дієздатність настає при досягненні 18 років; обмежена — при досягненні 16 років; з цього моменту громадянин може притягатися до адміністративної відповідальності (ст. 16 КпАП), зобов'язаний мати паспорт тощо; часткова — у більш ранньому віці. Досягши 7 років, громадянин має право вступити до загальноосвітньої школи. Ставши школярем, зобов'язаний дотримуватися правил для учнів, має право користуватися шкільною бібліотекою тощо. Після досягнення 15-річного віку громадянин може бути засновником молодіжних і дитячих організацій (ст. 11 Закону “Про об'єднання громадян”).

Стан здоров'я є фактором, що виключає покладення на конкретних громадян деяких обов'язків. Так, на дійсну військову службу призиваються громадяни, стан здоров'я яких відповідає поставленим вимогам (п. 1 ст. 15, ст. 18 Закону “Про загальний військовий обов'язок і військову службу”).

Належність до певних соціальних груп забезпечує громадянам додаткові права, характерні тільки для конкретної соціальної групи. Неодмінною умовою існування таких груп є їх адміністративно-правова детермінованість.

Так, ветерани війни, згідно із Законом “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” від 22 жовтня 1993 р. мають право на 75-відсоткове зниження плати за житлову площу, безкоштовне зубопротезування, безкоштовний проїзд у міському транспорті, використання чергової відпустки у зручний для них час тощо.

Учасники ліквідації аварії на ЧАЕС, які віднесені до I категорії, відповідно до Закону “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобиль-

ської катастрофи" від 1 липня 1992 р. мають право: безкоштовно отримувати ліки за рецептами лікарів; на оплату лікарняного у розмірі 100 відсотків незалежно від стажу роботи; на 50-відсоткову частину плати і плати за комунальні послуги; позачергове безкоштовне забезпечення автомобілем; вступ поза конкурсом тощо (ст. 20).

Військовослужбовці та члени їх сімей згідно із Законом "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" від 20 грудня 1991 р. користуються правом безкоштовного проїзду у відпустку; перевезення багажу при переїзді на нове місце служби; правом на першочерговий вступ до житлово-будівельного кооперативу; на отримання кредитів на індивідуальне будівництво на термін 20 років з погашенням за рахунок військових формувань певного відсотка.

Працівникам міліції та членам їх сімей відповідно до Закону "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р. надається 50-відсоткове зниження щодо оплати за житлову площу та комунальні послуги, паливо; тим, хто використовує особистий транспорт у службових цілях, виплачується грошова компенсація; надається право на отримання кредитів на індивідуальне будівництво у розстрочку на 20 років з 50-відсотковим погашенням позики за рахунок доходів МВС і місцевих бюджетів; за сім'єю загиблого працівника міліції зберігається право на отримання житлової площі, а наявна протягом 3-х місяців переходить у приватну власність; за дітьми загиблого працівника міліції, а також за непрацездатними членами сім'ї зберігається право на пільги щодо оплати за житло та комунальні послуги, паливо тощо (розділ 4, ст. 22—29).

Особи, що мають духовний сан і штатну посаду в одній із зареєстрованих релігійних конфесій, на підставі ст. 18 Закону "Про загальний військовий обов'язок і військову службу" звільняються від призову на строкову військову службу.

Особи, зайняті на роботах з важкими і шкідливими умовами праці, відповідно до Закону "Про охорону праці" від 14 жовтня 1992 р. безплатно забезпечуються лікувально-профілактичним харчуванням, спеціальним одягом,

мають право на оплачувані перерви санітарно-оздоровчого призначення, скорочення тривалості робочого часу, додаткову оплачувану відпустку, пільгову пенсію, оплату праці у підвищеному розмірі тощо.

Особливий адміністративно-правовий статус молоді визначено Законом “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” від 5 лютого 1993 р. Згідно з ним до молоді належать громадяни України віком від 15 до 28 років.

Цим законом держава гарантує працездатній молоді надання першого робочого місця на термін не менш як два роки після закінчення навчального закладу або завершення дійсної строкової військової чи альтернативної служби; держава гарантує надання роботи за спеціальністю на період не менш як три роки молодим спеціалістам, потреба в яких раніше була заявлена підприємствами, установами, організаціями. При народженні в молодій сім’ї (вік чоловіка і жінки не перевищує 28 років) першої дитини за рахунок бюджетних джерел погашаються відсотки за користування пільговим довготерміновим кредитом; при народженні другої дитини — погашаються 25 відсотків; при народженні третьої — 50 відсотків від суми пільгового довготермінового кредиту.

Право громадянина, обумовлене адміністративним законодавством — це визнана державою і закріплена адміністративно-правовою нормою можливість діяти в певних межах.

*У адміністративно-правовій науці прийнято виділяти три групи прав громадян:* а) соціально-економічні; б) політичні права і свободи; в) особисті права і свободи.

*Соціально-економічні права* стосуються основ життя людей — право на працю, матеріальне забезпечення, право на освіту, на охорону здоров’я. Вони становлять основу правового становища громадян.

*Політичні права і свободи* — це права на свободу думки, совісті, релігії, зібрань, мітингів, демонстрацій, об’єднання в політичні партії; право вносити пропозиції до державних органів і критикувати недоліки, оскаржувати в суді дії посадових осіб; право на судовий захист. Сюди також на-

лежать право обиратися і бути обраним у ради будь-якого рівня; право на користування досягненнями культури, свободу наукової, технічної, художньої творчості.

*Особисті права і свободи* — це права, які пов'язані з виконанням громадянами дій, спрямованих на задоволення особистих потреб.

*Адміністративно-правові обов'язки громадян* — це встановлені державою і адресовані громадянам вимоги діяти в певних рамках та межах. Вони витлумачені в адміністративно-правових нормах, які регламентують численні правила поведінки.

В обов'язках закріплюється необхідне, належне ставлення громадян до: а) держави та її апарату; б) суспільства та його членів; в) власних інтересів.

Кожному обов'язку громадянина відповідає право державного органу вимагати від нього виконання чи дотримання своїх адміністративно-правових обов'язків.

За своїм змістом адміністративно-правові обов'язки поділяються на два види: а) обов'язок здійснювати певні дії (отримувати паспорт, сплачувати штраф тощо); б) обов'язок утримуватися від певних дій, які розцінюються як правопорушення (не порушувати громадський порядок).

Адміністративно-правові обов'язки громадян виникають у зв'язку з юридичними фактами, закріпленими в нормах права. Найхарактерніші з них такі:

- досягнення громадянином певного віку (з 16 років виникає обов'язок отримати паспорт);
- перебування в певному місці (перебування у громадських місцях зобов'язує не порушувати громадський порядок);
- зайняття певною діяльністю (громадяни, що керують автомобілем, повинні дотримуватися правил дорожнього руху);
- наявність у громадян деяких об'єктів особистої власності (наявність автомобіля, вогнепальної, газової зброї спричиняє обов'язок щодо їх реєстрації або неререєстрації);
- укладання і наступне виконання громадянином громадянсько-правових угод (укладання громадянином з транспортною організацією угоди про перевезення спри-



чиняє виникнення у останнього обов'язків щодо дотримання протипожежних, санітарних та інших правил, що діють на транспорті);

- користування об'єктами державної, кооперативної, суспільної власності (користування лісами, водними ресурсами тощо породжує адміністративно-правовий обов'язок дотримуватися встановленого режиму користування ними).

На території України поряд з її громадянами проживають іноземці. До іноземців законодавство України відносить осіб, які належать до категорії громадян іноземних держав і не є громадянами України, а також осіб без громадянства, тобто осіб, які не належать до громадян будь-якої держави.

Конституція України ст. 26 закріплює за іноземцями ті ж права і свободи, що й за громадянами України, крім винятків, установлених самою Конституцією, законами і міжнародними угодами.

Особливості їх адміністративно-правового статусу визначаються рядом спеціальних нормативних документів. Це, зокрема: Закон України "Про правовий статус іноземців" від 4 лютого 1994 р.; Постанова Кабінету Міністрів "Про тимчасовий порядок оформлення іноземним громадянам віз для перебування в Україні" від 26 лютого 1993 р.; Закон України "Про біженців" від 24 грудня 1993 р. та інші.

Аналіз нормативних документів показує, що права і свободи, встановлені для громадян України, рівною мірою стосуються й іноземних громадян. Іноземці мають ті ж права і свободи та виконують ті ж обов'язки, що і громадяни України, якщо інше не передбачено Конституцією, законами, а також міжнародними договорами України.

Іноземці є рівними перед законом незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин.

Однак адміністративна правомочність іноземців вужча за правомочність громадян України. Так, для них встановлені обмеження щодо реалізації права на працю, вони не

можуть обиратися до державних органів, призначатися на певні посади. На них не покладається обов'язок несення військової служби.

Обмеження адміністративної правомочності іноземців може бути викликане введенням відповідною державою обмеження прав і свобод для громадян України. Зокрема, якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадян України, Кабінет Міністрів України може прийняти рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадян цієї держави на території України. Це рішення набирає чинності після його опублікування. Воно може бути скасовано, якщо відпадуть підстави, за яких воно було прийнято.

Іноземці можуть у встановленому порядку іммігрувати в Україну на постійне проживання або для працевлаштування на визначений термін, а також тимчасово перебувати на її території.

Іноземець може отримати дозвіл на імміграцію та іммігрувати на постійне проживання, якщо він: а) має в Україні законне джерело існування; б) перебуває у близьких родинних відносинах (батько, мати, діти, брат, сестра, подружжя, дід, баба, онуки) з громадянами України; в) перебуває на утриманні громадянина України; г) має на своєму утриманні громадянина України; д) в інших передбачених законами України випадках.

Іноземці, які іммігрували на постійне проживання або для тимчасового працевлаштування, отримують посвідки відповідно на постійне або тимчасове проживання.

Іноземці, які перебувають в Україні на іншій законній підставі, вважаються такими, що тимчасово перебувають в Україні. Вони зобов'язані в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, зареєструвати свої національні паспорти або документи, які їх замінюють, і виїхати з України після закінчення відповідного терміну перебування.

Іноземці, які вчинили злочин, адміністративні або інші правопорушення несуть відповідальність на загальних підставах.

За порушення іноземцями встановленого порядку перебування в Україні, тобто проживання без документів на

право проживання в Україні, або проживання за недійсними документами, недотримання встановленого порядку реєстрації або пересування і вибору місця проживання, працевлаштування, ухилення від виїзду після закінчення терміну перебування, а також недотримання Правил транзитного переїзду через територію України до них застосовуються заходи відповідно до законодавства України.

Іноземцю, який порушує законодавство України, якщо ці порушення не передбачають адміністративної або кримінальної відповідальності, може бути скорочено визначений йому термін перебування в Україні. Такий термін може бути також скорочено, якщо в іноземця відпали підстави для його подальшого перебування в Україні. Рішення про скорочення терміну тимчасового перебування іноземця в Україні приймається органами внутрішніх справ.

Іноземця може бути видворено за межі України за рішенням органів внутрішніх справ або Служби безпеки України, якщо: його дії суперечать інтересам забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку; це є необхідним для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України; він грубо порушив законодавство про правовий статус іноземців.

Іноземець зобов'язаний покинути територію України у термін, зазначений у рішенні про видворення. Іноземці, які ухиляються від виїзду, підлягають з санкції прокурора затриманню і видворенню у примусовому порядку. Затримання допускається лише на термін, необхідний для видворення. Рішення про видворення іноземців з України може бути оскаржено до суду. Оскарження не зупиняє виконання рішення про видворення. Видворення іноземців здійснюється органами внутрішніх справ. Іноземці, які підлягають видворенню, або фізичні, юридичні особи, які приймають цих іноземців, влаштовують їх незаконні в'їзд, проживання, працевлаштування, сприяють в ухиленні від виїзду після закінчення терміну перебування, відшкодовують витрати, пов'язані з видворенням, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Особливим адміністративно-правовим статусом наділяються іноземці, визнані біженцями.

Термін “біженець” означає, що іноземець (іноземний громадянин чи особа без громадянства), який внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками расової, національної належності, ставлення до релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань змушений залишити територію держави, громадянином якої він є (або територію країни свого постійного проживання), і не може або не бажає користуватися захистом цієї держави внаслідок зазначених побоювань і щодо якого в порядку та за умов, визначених законодавством, прийнято рішення про надання йому статусу біженця.

Центральним органом державної виконавчої влади, який координує взаємодію інших органів державної виконавчої влади при вирішенні всіх питань, що стосуються проблем біженців, є Державний комітет України у справах національностей та міграції.

Він займається підготовкою для розгляду урядом України пропозицій щодо встановлення регіонів тимчасового розселення біженців; визначення обсягів фінансування на утримання біженців і розподілу коштів за регіонами їх компактного проживання.

Крім цього, до його відання належить: встановлення порядку оформлення надання статусу біженця за наявності умов і позбавлення цього статусу; утримання пунктів тимчасового розміщення біженців; розгляд скарг на рішення про надання і позбавлення статусу біженця, що приймаються органами міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; ведення централізованого обліку осіб, які подали заяву про надання статусу біженця, та біженців; контроль за виконанням Закону “Про біженців”.

Особа, яка набула статусу біженця, має право на вибір місця тимчасового проживання із запропонованого їй міграційною службою переліку населених пунктів і пересування на території України за умов дотримання правил, установлених для іноземців; працю за наймом або на підприємницьку діяльність, придбання у власність майна за умов, передбачених законодавством України для інозем-

ців; охорону здоров'я та відпочинок у порядку, передбаченому законодавством для громадян України; одержання грошової допомоги, пенсій та інших видів соціального забезпечення в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; користування житлом, наданим у місці тимчасового проживання; навчання в порядку, передбаченому законодавством України для іноземців; користування надбаннями культури; свободу совісті та вільне відправлення релігійних обрядів; недоторканність особи, житла, охорону законом особистого життя, таємниці листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень; судовий захист від посягань на честь і гідність, життя і здоров'я, особисту свободу та житло, а також захист майнових та немайнових прав; вступ до легалізованих громадських організацій відповідно до їх статутів (положень).

Біженець зобов'язаний: дотримуватися Конституції та законів України, виконувати рішення і розпорядження органів державної виконавчої влади, регіонального та місцевого самоврядування; виконувати законні вимоги державних органів і посадових осіб.

Така в цілому загальна характеристика громадян України та іноземців як суб'єктів адміністративного права.

### 3.6. Об'єднання громадян

Конституція України в частині 1 ст. 36 чітко визначила, що громадяни України для здійснення і захисту своїх прав і свобод, а також задоволення політичних, економічних, культурних та інших інтересів мають право на об'єднання в політичні партії та громадські організації. Отже, на конституційному рівні в Україні закріплене існування двох видів об'єднань громадян.

До громадських організацій частина 3 цієї ж статті Конституції відносить професійні спілки. Професійні спілки об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Участь громадян у профе-

сійних спілках допускається тільки з метою захисту власних трудових і соціально-економічних прав та інтересів.

Конституція України (ч. 1 ст. 37) забороняє утворення і діяльність політичних партій і громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.

Відповідно до частини 2 ст. 37 Конституції України, політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань.

Крім цього, Конституція України (ч. 5 ст. 37) не допускає утворення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади, у виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах та організаціях.

Норми Конституції України, що стосуються об'єднань громадян, конкретизуються і деталізуються в інших законах і підзаконних актах. Їх сукупність (включаючи Конституцію) становлять специфічну систему і є законодавством про об'єднання громадян (ст. 5 Закону "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 р.).

До таких нормативних актів насамперед належать:

- Закон "Про об'єднання громадян";
- Положення "Про порядок легалізації об'єднань громадян" від 26 лютого 1993 р.;
- Положення "Про порядок реєстрації символіки об'єднань" від 26 лютого 1993 р.;
- Закон "Про захист прав споживачів" у редакції від 12 травня 1991 р. (розділ 3 даного Закону прямо названо: "Громадські організації споживачів (об'єднання споживачів)". У статтях 25 і 26 визначаються цілі і права цих об'єднань);
- Закон "Про благодійництво та благодійні організації" від 16 вересня 1997 р. (ст. 1 визначає благодійну діяльність

як діяльність, що не передбачає отримання прибутків, ст. 2 прямо вказує на громадський характер діяльності благодійних організацій; ст. 5 передбачає заснування благодійної організації громадянами України, іноземними громадянами, особами без громадянства, що відповідає ст. 11 Закону “Про об’єднання громадян”; ця ж стаття забороняє органам державної влади, органам місцевого самоврядування, державним і комунальним підприємствам, установам, організаціям, які фінансуються із бюджету, виступати засновниками благодійних організацій; ст. 5 передбачає можливість створення членських благодійних організацій, що відповідає вимогам ст. 12 Закону “Про об’єднання громадян”; ст. 10 забороняє реорганізацію благодійної організації в юридичну особу, метою діяльності якої є отримання прибутку.

Отже, благодійні організації відповідно до Закону “Про об’єднання громадян” треба визнати громадськими організаціями в таких випадках: якщо їх засновники не є юридичними особами, а членство в них встановлене згідно зі ст. 12 цього Закону та інші.

Аналіз нормативних актів, які регламентують діяльність громадських формувань в Україні дозволяє встановити головну відмінність їх адміністративно-правового статусу від адміністративно-правового статусу державних структур. Вона полягає в тому, що у відносинах з іншими суб’єктами права і між собою ці формування виступають виключно від власного імені і не мають державно-владних повноважень. Держава інтенсивно і цілеспрямовано регулює їх діяльність. Проте використовувані у цій сфері управлінські форми і методи істотно відрізняються від тих, які застосовуються щодо державних органів.

Свій регулюючий вплив держава поширює тільки на ті повноваження громадських формувань, які реалізуються безпосередньо у взаємовідносинах з державними органами. Суть же такого регулювання зводиться до того, щоб, по-перше, через норми адміністративного права закріпити повноваження громадських об’єднань у сфері державного управління, по-друге, створити реальні гарантії їх реалізації.

Так, ст. 8 Закону "Про об'єднання громадян" передбачає, що держава забезпечує додержання їх прав і законних інтересів, а втручання державних органів та службових осіб у діяльність об'єднань громадян, як і втручання об'єднань громадян у діяльність державних органів, не допускається, крім випадків, передбачених законом; у ст. 25 Закону "Про захист прав споживачів" (у редакції від 15 грудня 1994 р.) міститься норма, що забезпечує об'єднанням споживачів підтримку з боку держави при здійсненні своїх прав.

Важливою особливістю Закону "Про об'єднання громадян" є те, що його дія не поширюється на професійні спілки, а також на релігійні, кооперативні організації, об'єднання громадян, що мають основною метою одержання прибутків, комерційні фонди, органи місцевого та регіонального самоврядування (в тому числі ради і комітети мікрорайонів, будинкові, вуличні, квартальні, сільські, селищні комітети), органи громадської самодіяльності (народні дружини, товариські суди тощо), інші об'єднання громадян, порядок створення і діяльності яких визначається відповідним законодавством.

Закон дає визначення об'єднання громадян. Згідно зі ст. 1 об'єднанням громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Отже, об'єднанням громадян визнається: по-перше, виключно добровільне громадське формування, утворене на основі єдності інтересів; по-друге, тільки таке формування, яке утворене фізичними особами для спільної реалізації, поданими ними на законних підставах, прав і свобод.

У зв'язку з цим, треба зазначити, що законодавець обмежує коло осіб, які можуть виступати засновниками об'єднань громадян.

Засновниками громадських організацій можуть бути особи, яким виповнилося 18 років і які є: а) громадянами України; б) громадянами інших держав; в) особами без громадянства. Стосовно віку засновників молодіжних і ди-



тячих організацій зроблено виняток. Ними можуть бути особи, що досягли 15-річного віку.

З цього випливає, що засновувати об'єднання громадян (політична партія, або громадська організація) можуть виключно фізичні особи. Юридичним особам у такому праві законодавець відмовив.

Членство в об'єднаннях громадян регламентується ст. 12 цього Закону. Відповідно до неї, членами політичних партій можуть бути тільки фізичні особи — громадяни України, які досягли 18-річного віку.

Членами громадських організацій можуть бути особи, яким виповнилося 14 років. Вік членів молодіжних та дитячих організацій встановлюється їх статутами. Законодавець нічого не говорить про громадянство членів громадських організацій. Проте, орієнтуючись на ст. 11, слід визнати, що ними можуть бути громадяни будь-якої держави і особи без громадянства.

Крім фізичних осіб, у діяльності громадських організацій можуть брати участь колективні члени. Такі випадки повинні передбачатись їх статутами.

Передбачаючи різноманітні обмеження щодо членства, чинне законодавство категорично забороняє встановлення і застосування будь-яких обмежень прав і свобод людини і громадянина у зв'язку з належністю чи неналежністю до об'єднань громадян (ст. 7).

Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян. Належність чи неналежність до об'єднання громадян не може бути підставою для обмеження прав і свобод або для надання державою будь-яких пільг і переваг.

Вимога про зазначення в офіційних документах щодо членства (участі) у тому чи іншому об'єднанні громадян не допускається, крім випадків, передбачених законами України.

Забороняється відмова у прийнятті або виключення з політичної партії особи в зв'язку з її статтю або національною належністю. Обмеження щодо перебування у політичних партіях окремих категорій громадян встановлюються Конституцією та законами України.

На працівників апарату об'єднань громадян поширюється законодавство про працю, соціальне забезпечення і соціальне страхування.

На законодавчому рівні закріплюються принципи створення та діяльності об'єднань громадян (ст. 6). Ними є: добровільність утворення; рівноправність усіх членів; самоврядування; законність; гласність.

Останній принцип, окрім іншого, передбачає, що об'єднання повинні регулярно оприлюднювати свої основні документи, склад керівництва, дані про джерела фінансування і видатки.

Чинне законодавство передбачає кілька видів об'єднань громадян та вказує на критерії, за якими здійснюються їх розмежування. Такими критеріями є:

- мета створення і діяльності;
- територіальний масштаб діяльності;
- спосіб обліку членів;
- шлях легалізації (легалізація — офіційне визнання);
- вік, досягши якого дозволяється бути членом об'єднання громадян.

*Види об'єднань:*

1. Залежно від цілей створення і діяльності об'єднання громадян визнається: а) політичною партією; б) громадською організацією. При цьому назва об'єднання (рух, конгрес, асоціація, фонд, союз тощо) для вирішення даного питання не має значення.

Під політичною партією розуміють об'єднання прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, для яких головною метою є:

- участь у виробленні державної політики;
- формування органів влади;
- формування органів місцевого самоврядування;
- представництво у складі органів влади і органів місцевого самоврядування (ст. 2).

Громадська організація — це об'єднання громадян для забезпечення і захисту власних законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

2. За територіальним масштабом діяльності класифікуються лише громадські організації. Вони можуть бути: всеукраїнськими; місцевими; міжнародними.

До всеукраїнських належать ті громадські організації, діяльність яких поширюється на території всієї України; до місцевих — діяльність яких здійснюється у межах території адміністративно-територіальної одиниці; до міжнародних — діяльність яких поширюється на територію України і територію принаймні однієї іншої держави (ст. 9).

Політичні партії утворюються і діють лише з всеукраїнським статусом (ст. 9). Утворення і діяльність політичних партій, керівні органи чи структурні осередки яких знаходяться за межами України, забороняється (ст. 4).

3. За способом обліку членів, відповідно до ст. 12, громадські організації можуть поділятися на такі: а) що мають фіксоване індивідуальне членство; б) що не мають фіксованого індивідуального членства.

4. За шляхами легалізації (офіційного визнання) об'єднання громадян класифікуються на легалізовані (офіційно визнані) шляхом: а) реєстрації (ст. 15); б) повідомлення про заснування (ст. 17).

Легалізація є функцією виконавчої влади і здійснюється чітко зафіксованими у законодавстві органами (легалізуючими органами). Згідно зі ст. 14 Закону “Про об'єднання громадян”; п. 7, п. б., ч. 1, ст. 38 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” до таких органів належать:

- а) Міністерство юстиції;
- б) місцеві органи державної виконавчої влади;
- в) виконкоми сільських, селищних, міських рад.

Політичні партії та міжнародні громадські організації легалізуються тільки шляхом реєстрації в Міністерстві юстиції. Заява про реєстрацію політичної партії повинна бути підтримана підписами не менше однієї тисячі громадян України, що мають виборче право.

Внаслідок легалізації шляхом реєстрації об'єднання набуває статусу юридичної особи. Порядок легалізації (реєстрації чи повідомлення про заснування) регламентований цим Законом (ст. 14, 15, 16, 17), а також Положенням “Про порядок легалізації об'єднань громадян” від 26 лютого 1993 р.

Реєстрації підлягає символіка об'єднань громадян. Її порядок визначається Кабінетом Міністрів (ст. 18).

У реєстрації може бути відмовлено тільки в одному випадку: якщо надані для реєстрації документи суперечать законодавству України (ст. 16).

5. Залежно від віку, по досягненні якого дозволяється бути членом об'єднання громадян, можна виділити, поперше, політичні партії, по-друге, громадські організації дорослого населення, по-третє, молодіжні та дитячі громадські об'єднання.

Закон визначає вік членів політичних партій — 18 років і членів громадських організацій — 14 років. Стосовно віку членів молодіжних і дитячих організацій у ст. 12 сказано, що він установлюється статутами цих організацій. Засновниками дитячих і молодіжних організацій можуть бути особи, яким виповнилося 15 років.

Адміністративно-правових повноважень об'єднання громадян набувають з моменту їх офіційного визнання (легалізації). Найбільший обсяг виникає в об'єднань, які легалізувались шляхом реєстрації.

У зв'язку з цим Закон "Про об'єднання громадян" у ст. 14 прямо вказує, що у випадку реєстрації об'єднання громадян набуває статусу юридичної особи (поняття юридичної особи дає ст. 23 ЦК. Відповідно до неї юридичними особами визнаються організації, які мають відокремлене майно, можуть від власного імені набувати майнових і особистих немайнових прав і нести обов'язки, бути позивачами і відповідачами у суді, арбітражі або в третейському суді).

Для реєстрації об'єднання громадян його засновники подають заяву. Заява про реєстрацію політичної партії повинна бути підтримана підписами не менш як однієї тисячі громадян України, які мають виборче право.

До заяви додаються: статут (положення); протокол установчого з'їзду (конференції) або загальних зборів; відомості установчого з'їзду (конференції) або загальних зборів; відомості про склад керівництва центральних статутних органів; дані про місцеві осередки; документи про сплату реєстраційного збору.

Політичні партії подають також свої програмні документи.

Заява про реєстрацію розглядається у двомісячний строк з дня надходження документів. У необхідних випадках орган, який здійснює реєстрацію, проводить перевірку відомостей, зазначених у поданих документах. Рішення про реєстрацію або відмову в ній заявнику повідомляється письмово в 10-денний строк. При розгляді питання про реєстрацію можуть бути присутніми представники об'єднання громадян.

Про зміни, що сталися в статутних документах, об'єднання громадян повідомляє в 5-денний строк у реєструючий орган. Перереєстрація об'єднання громадян здійснюється відповідно до Закону "Про об'єднання громадян". Органи, що здійснюють реєстрацію об'єднань громадян, ведуть реєстр цих об'єднань. Розмір реєстраційного збору встановлюється Кабінетом Міністрів України.

У реєстрації об'єднанню громадян може бути відмовлено, якщо його статутні документи або інші документи, подані для реєстрації об'єднання, суперечать законодавству України. Рішення про відмову у реєстрації повинно містити підстави такої відмови. Це рішення може бути оскаржено у судовому порядку. Про відмову у реєстрації об'єднання громадян реєструючий орган повідомляє у засобах масової інформації.

Об'єднання громадян функціонують на підставі статуту (положення), який не повинен суперечити законодавству України.

Статут об'єднання громадян повинен містити:

- 1) назву об'єднання громадян (відмінну від існуючих), його статус та юридичну адресу;
- 2) мету та завдання об'єднання громадян;
- 3) умови і порядок прийому до членів об'єднання громадян, вибуття з нього;
- 4) права і обов'язки членів (учасників) об'єднання;
- 5) порядок утворення і діяльності статутних органів об'єднання, місцевих осередків та їх повноваження;
- 6) джерела надходження і порядок використання коштів та іншого майна об'єднання, порядок звітності, конт-

ролю, здійснення господарської та іншої комерційної діяльності, необхідної для виконання статутних завдань;

7) порядок внесення змін і доповнень до статуту об'єднання;

8) порядок припинення діяльності об'єднання і вирішення майнових питань, пов'язаних з його ліквідацією. У статуті можуть бути передбачені інші положення, що стосуються особливостей створення і діяльності об'єднання громадян.

Для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані об'єднання громадян користуються правом:

- виступати учасником цивільно-правових відносин, набувати майнових і немайнових прав;

- представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах;

- брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо);

- ідейно, організаційно та матеріально підтримувати інші об'єднання громадян, надавати допомогу в їх створенні;

- створювати установи та організації;

- одержувати від органів державної влади і управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань;

- вносити пропозиції до органів влади і управління;

- розповсюджувати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі; засновувати засоби масової інформації.

Громадські організації мають право засновувати підприємства, необхідні для виконання статутних цілей.

У порядку, передбаченому законодавством, політичні партії також мають право:

- брати участь у виробленні державної політики;

- брати участь у формуванні органів влади, представництва в їх складі;

- доступу під час виборчої кампанії до державних засобів масової інформації.

Об'єднання громадян користуються іншими правами, передбаченими законами України.

Об'єднання громадян може мати у власності кошти та інше майно, необхідне для здійснення його статутної діяльності.

Право власності набувається тільки на кошти та інше майно, яке: передане йому засновниками, членами (учасниками) або державою, набуте від вступних та членських внесків, пожертвуване громадянами, підприємствами, установами та організаціями; майно, придбане за рахунок власних коштів чи на інших підставах, не заборонених законом.

Політичні партії також мають право на майно, придбане від продажу суспільно-політичної літератури, інших агітаційно-пропагандистських матеріалів, виробів з власною символікою, проведення фестивалів, свят, виставок, лекцій, інших політичних заходів.

Громадські організації також мають право на майно та кошти, придбані в результаті господарської та іншої комерційної діяльності створених ними госпрозрахункових установ та організацій, заснованих підприємств.

Кошти та інше майно об'єднань громадян, у тому числі тих, що ліквідуються, не може перерозподілятися між їх членами, використовується для виконання статутних завдань або з благодійною метою, а у випадках, передбачених законодавчими актами, за рішенням суду спрямовується в доход держави.

Право власності об'єднань громадян реалізують їх вищі статутні органи управління (загальні збори, конференції, з'їзди тощо) в порядку, передбаченому законодавством України та статутними документами.

Окремі функції щодо господарського управління майном може бути покладено вищими статутними органами управління на створювані ними органи, місцеві осередки або передано спілкам об'єднань громадян.

З метою виконання статутних завдань і цілей зареєстровані об'єднання громадян можуть здійснювати необхідну господарську та іншу комерційну діяльність шляхом створення госпрозрахункових установ і організацій із ста-

тусом юридичної особи, заснування підприємств у порядку, встановленому законодавством.

Політичні партії, створювані ними установи і організації не мають права засновувати підприємства, крім засобів масової інформації, та займатись господарською та іншою комерційною діяльністю, за винятком продажу суспільно-політичної літератури, інших пропагандистсько-агітаційних матеріалів, виробів із власною символікою, проведення фестивалів, свят, виставок, лекцій, інших суспільно-політичних заходів.

Об'єднання громадян, створені ними установи та організації зобов'язані вести оперативний та бухгалтерський облік, статистичну звітність, зареєструватись в органах державної податкової інспекції та вносити до бюджету платежі у порядку і розмірах, передбачених законодавством.

Законодавець встановлює два види обмежень щодо об'єднань громадян: обмеження на створення та діяльність об'єднань громадян (ст.4); обмеження тільки для політичних партій щодо одержання ними коштів та іншого майна (ст. 22).

У ст. 4 Закону "Про об'єднання громадян" підкреслюється, що не підлягають легалізації, а діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняється у судовому порядку, коли їх метою є:

- зміна шляхом насильства конституційного ладу і в будь-якій протизаконній формі територіальної цілісності держави;
- підрив безпеки держави у формі ведення діяльності на користь іноземних держав;
- пропаганда війни, насильства чи жорстокості, фашизму та неофашизму;
- розпалювання національної та релігійної ворожнечі;
- створення незаконних воєнізованих формувань;
- обмеження загально визнаних прав людини.

Забороняється створення і діяльність політичних партій, керівні органи чи структурні осередки яких знаходяться за межами України, а також будь-яких структурних осередків політичних партій в органах виконавчої та судової



влади, у Збройних Силах, Національній гвардії та Прикордонних військах, на державних підприємствах, в установах і організаціях, державних навчальних закладах.

У ст. 22 вказується, що політичним партіям, їх установам та організаціям забороняється прямо або опосередковано одержувати кошти та інше майно від:

- іноземних держав та організацій, міжнародних організацій, іноземних громадян та осіб без громадянства;
- державних органів, державних підприємств, установ та організацій, крім випадків, передбачених законами України;
- підприємств, створених на основі змішаної форми власності, якщо участь держави або іноземного учасника в них перевищує 20 відсотків;
- нелегалізованих об'єднань громадян;
- анонімних пожертвувачів;
- акцій та інших цінних паперів;
- їм забороняється мати рахунки в іноземних банках та зберігати в них коштовності.

Політичні партії зобов'язані щороку публікувати свої бюджети для загального відома.

За діяльністю об'єднань громадян встановлюється державний контроль і нагляд (ст. 25).

Контроль за дотриманням об'єднаннями громадян положень статуту здійснюють органи, що проводять легалізацію. Представники цих органів мають право бути присутніми на заходах, що проводять об'єднання громадян, вимагати необхідні документи, отримувати пояснення. Нагляд за виконанням і дотриманням законності здійснюють органи прокуратури.

Контроль за джерелами і розмірами фінансових надходжень, сплатою податків здійснюють фінансові органи і органи державної податкової адміністрації.

Якщо об'єднання громадян порушує законодавство, то до нього можуть бути застосовані такі стягнення:

- попередження;
- штраф;
- тимчасова заборона (зупинення) окремих видів діяльності;

тимчасова заборона (зупинення) діяльності об'єднання в цілому;

примусовий розпуск (ліквідація).

Попередження (ст. 29) вноситься у письмовому вигляді легалізуючим органам при здійсненні правопорушення, що не спричиняє обов'язкового застосування іншого виду стягнення.

Штраф (ст. 30) накладається у судовому порядку за поданням легалізуючого органу чи прокурора у випадках грубого чи систематичного здійснення правопорушень.

Тимчасове припинення окремих видів чи всієї діяльності (ст. 31) виконується рішенням суду за поданням легалізуючого органу чи прокурора на строк до 3-х місяців. Цей строк може бути продовжений судом, але при цьому загальний термін заборони на діяльність не може перевищувати 6 місяців.

Примусовий розпуск (ліквідація) об'єднання (ст. 32) застосовується судом (за рішенням суду) на підставі подання легалізуючого органу чи прокурора за такі порушення:

1. Вчинення дій, передбачених ст. 4 Закону "Про об'єднання громадян" (коли метою діяльності організацій є: зміна шляхом насильства конституційного ладу і територіальної цілісності держави; підлив безпеки у формі ведення діяльності на користь іноземних держав; пропагування війни, жорстокості, насильства, фашизму і неофашизму; розпалювання національного і релігійного розбрату; створення незаконних воєнізованих формувань; обмеження загальноновизнаних прав людини).

2. Систематичне чи грубе порушення ст. 22 Закону (стаття вводить обмеження стосовно отримання політичними партіями та їх установами, організаціями грошових, матеріальних коштів, майна. Це такі обмеження: отримання коштів і майна від іноземних державних організацій, міжнародних організацій, іноземних громадян, осіб без громадянства; державних органів, підприємств, установ України, якщо це не передбачено законом; підприємств, утворених на основі змішаної форми власності, якщо участь держави чи іноземного учасника перевищує 20 відсотків; нелегалізованих об'єднань громадян; анонімних

пожертвувачів. Політичні партії не мають права отримувати доходи від акцій та інших цінних паперів, їм забороняється мати рахунки в іноземних банках і зберігати в них цінності).

3. Зменшення кількості членів політичної партії до числа, коли вона такою не визнається (ст. 15). Заява про реєстрацію повинна бути підтримана підписами не менш, як тисячі громадян України, які мають право голосувати.

4. Продовження протиправної діяльності після накладення інших стягнень (попередження, штраф, припинення діяльності).

Об'єднання громадян можуть припинити свою діяльність (ст. 19):

шляхом реорганізації, згідно зі статутом (поняття реорганізації дає ст. 37 ЦК. Під нею мається на увазі: злиття, розділення, приєднання);

шляхом ліквідації, що проходить або через саморозпуск, або через примусовий розпуск.

Важливими суб'єктами адміністративного права є органи самоорганізації громадян.

До них належать громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні комітети, батьківські комітети в школах, різноманітні громадські ради при установах культури і охорони здоров'я (ради клубів, кінотеатрів, поліклінік тощо), ради громадськості мікрорайонів, ради громадських пунктів охорони порядку, товариські суди, народні дружини тощо. Усі вони складають ланцюги широкого і розгалуженого механізму місцевого самоврядування.

Призначення цих органів полягає в активному сприянні роботі місцевих державних адміністрацій, місцевих рад народних депутатів, їх виконавчих комітетів із обслуговування населення, підтримання громадського порядку, здійснення контролю.

В основі утворення та функціонування органів самоорганізації громадян лежать демократичні принципи: законності, виборності, змінюваності, підзвітності зборам (зібранню) громадян, гласності, участі населення в їх роботі.

Як суб'єкти адміністративного права вони керуються Конституцією України, законодавством України, поло-

женнями про відповідні органи самоорганізації, рішеннями місцевих органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, рішеннями зборів (зібрань) громадян або їх представників.

Завдання цих формувань, їх компетенція, форми і методи діяльності детально регламентуються в положеннях про них.

Так, ради громадських пунктів охорони порядку, відповідно до Положення про ці формування, аналізують стан громадського порядку в мікрорайоні; розробляють заходи щодо його підтримання, які здійснюються організаціями, що функціонують на даній території, розглядають на своїх засіданнях дії правопорушників, проводять правову пропаганду, вносять пропозиції до державних органів, сприяють органам внутрішніх справ у залученні жителів мікрорайону до охорони громадського порядку.

## Г л а в а 4

# Адміністративно-правові (управлінські) методи і форми

### 4.1. Методи державного управління

Поняття методів державного управління. У загальноприйнятому розумінні термін “метод” означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь.

Виходячи з цього, *під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності*. Використовуючи дану теоретичну конструкцію, можна сформулювати визначення методів державного управління — це різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу органів управління та їх посадових осіб на свідомість, волю і поведінку керованих.

Саме методи управління виражають змістовий бік керівного впливу. Вони й є волею держави, конкретизованою відповідним управлінським органом у рамках наданих йому юридично-владних повноважень. Тому методи державного управління, як правило, фіксуються в адміністративно-правових актах.

Як приклад можна навести Указ Президента України від 21 липня 1994 р. “Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю”. Даний документ містить ряд адміністративно-правових норм, які визначають найраціональніші методи державного управління для використання в цій специфічній галузі.

Насамперед він містить норму, яка приписує правоохоронним органам “вважати боротьбу зі злочинами проти особи, злочинністю в економічній сфері, зокрема в кредитно-фінансовій та банківській системах, у зовніш-

нъоекономічній діяльності та торгівлі, на транспорті, головними напрямками в діяльності”.

У зв'язку з цим силовим структурам (МВС, СБУ, Генпрокуратурі, Національній гвардії тощо) разом з іншими органами державної виконавчої влади приписується “систематично здійснювати скоординовані заходи, спрямовані на рішуче посилення боротьби з бандитизмом, корупцією, іншими тяжкими злочинами”.

Їм пропонується звернути особливу увагу “на знешкодження озброєних злочинних угруповань, які мають міжрегіональний та міжнародний характер, використовують вибухові речовини та пристрої, тероризують населення”.

З метою найефективнішої реалізації даної норми дозволяється “більш активно використовувати спеціальні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та Національної гвардії України, а також технічні засоби Збройних Сил України та інших військових формувань”.

Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим органам державної виконавчої влади, за участю правоохоронних органів, нормами цього акта державного управління надано право “визначати населені пункти та місцевості, на територіях яких поширені факти бандитизму... та тримати розвиток ситуації в них на особливому контролі”.

МВС та СБУ, а також їх підрозділи на місцях згідно з нормами Указу можуть на цих територіях “переводити особовий склад підпорядкованих їм служб... на посилений варіант оперативно-службової діяльності для проведення спеціальних операцій щодо боротьби з бандитизмом, рекетом, захопленням заложників та іншими тяжкими злочинами..., залучати додаткові мобільні групи працівників правоохоронних органів та військовослужбовців, збільшувати кількість патрульних нарядів, особливо у вечірні та нічні години, а також виділяти відповідні технічні засоби”.

За наявності достовірної інформації про місця збирання кримінальних елементів МВС, СБУ, Національна гвардія одержали право “терміново проводити спеціальні операції з затримання і перевірки підозрюваних осіб та вживати до них заходи відповідно до законодавства України”.

За наявності передбачених законодавством підстав, правоохоронним органам надано право “на невідкладне ознайомлення та вилучення у разі потреби документів і матеріалів, які мають важливе значення для розкриття та припинення злочину, у підприємств, установ та організацій усіх форм власності”.

З профілактичною метою правоохоронним органам дозволено “систематично здійснювати цільові обстеження гуртожитків, готелів, вокзалів, портів, ринків, інших місцезнаходжень осіб, що приїждять з іноземних держав, з метою виявлення тих, які перебувають на території України з порушенням встановленого порядку, та вирішення питань щодо їх подальшого перебування в Україні”.

Узагальнення та наукове осмислення усього масиву відомих практики методів державного управління дозволяє визначити їх конкретне призначення, а саме:

1. Встановлення правил поведінки у сфері державного управління, тобто встановлення обов’язкових для учасників управлінських відносин нормативів. Наприклад: “вважати боротьбу зі злочинами проти особи, злочинністю в економічній сфері, зокрема в кредитно-фінансовій та банківській системах, у зовнішньоекономічній діяльності та торгівлі, на транспорті головними напрямками в діяльності”.

2. Видання індивідуальних приписів на адресу конкретних учасників управлінських відносин. Наприклад: “Міністерству внутрішніх справ України терміново проводити спеціальні операції з затримання і перевірки підозрюваних осіб”.

3. Вирішення в односторонньому порядку питань, які виникають з ініціативи керованих об’єктів. Наприклад: у даному випадку йдеться про вирішення, припустімо, питань, з якими МВС виходить до Кабінету Міністрів України.

4. Нагляд і контроль за поведінкою учасників управлінських відносин. Наприклад: “тримати розвиток ситуації в них на особливому контролі”.

5. Застосування стимулюючих засобів впливу на керовані об’єкти. Наприклад: “забезпечити виділення коштів для заохочення працівників правоохоронних органів і

представників громадськості, які відзначились у виявленні, знешкодженні злочинних угруповань та затриманні злочинців”.

6. Застосування при потребі офіційних заходів примусового характеру з метою забезпечення належного порядку у сфері державного управління. Наприклад: “вживати до них заходів відповідно до законодавства України”.

Крім зазначеного, їх функціями також є: затвердження конкретних адресних завдань; призначення на посаду або звільнення з посади; видача дозволів різного роду; здійснення реєстраційних дій; установлення стандартів; оформлення державних замовлень тощо.

Аналіз даного нормативного акта показує, як держава за допомогою методів вирішує завдання в конкретній сфері управлінської діяльності. З нього також видно, що методи визначають якісний бік управління. Тому вдосконалювати управління, підвищувати його ефективність, — насамперед, означає удосконалювати й підвищувати ефективність його методів.

Методи державного управління численні та різноманітні. Пояснюється це багатоманітністю функцій усієї системи суб'єктів державного управління, призначенням і змістом діяльності державно-управлінських, а також підлеглих їм структур.

Проте хоч якими б різноманітними в конкретних виявах вони не були, існують особливості, характерні як для всієї системи методів державного управління, так і для окремих їх видів.

Особливості методів державного управління в цілому полягають у такому:

По-перше, вони реалізуються в процесі державного управління.

По-друге, вони виражають керівний (упорядковуючий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління. Становлять зміст цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний).

По-третє, в методах державного управління завжди міститься керівна воля держави. Вони і є державно-владні приписи органів управління. В них виражаються повнова-



ження юридично владного характеру, що належать цим органам.

По-четверте, вони використовуються суб'єктами державного управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична сила методів завжди знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує.

По-п'яте, методи, як і будь-який зміст, мають свою форму, своє зовнішнє вираження. Для методів державного управління засобом зовнішнього вираження є форми державного управління.

Отже, за головними характеристиками метод управління є засобом цілеспрямованого керуючого впливу. Дана обставина зближує його з методом правового регулювання суспільних відносин. Проте, цілком очевидно, що це різні правові явища. Відмінності між ними такі:

- метод правового регулювання містить у собі веління законодавчої влади. Єдине джерело закладеної в ньому юридичної сили — норми законів; воно рівнозначно поширюється на всіх учасників суспільних відносин, у тому числі й на органи державного управління вищих рівнів;

- метод державного управління містить у собі веління виконавчої влади, джерело його юридичної сили — підзаконна діяльність органів державного управління. Юридична сила і сфера дії методів управління прямо залежать від того органу, який їх застосовує. Так, методи управління, що застосовуються місцевими державними адміністраціями, не поширюються на Кабінет Міністрів і поступаються за своєю юридичною силою методам, які застосовує Кабінет Міністрів;

- метод правового регулювання виражається в нормах, бо правове регулювання завжди нормативне;

- методи державного управління в найтипівішому варіанті індивідуалізовані, тобто часто містяться в ненормативних (індивідуальних) правових актах;

- метод правового регулювання — функція адміністративного права;

- метод управління — функція суб'єкта адміністративного права, причому не кожного, а тільки того, який одночасно є й суб'єктом державного управління.

Проблема методів державного управління нині надзвичайно актуальна. Багато в чому це пов'язано з активними спробами прискорити перехід до цивілізованих відносин ринкового типу й тими змінами, які у зв'язку із цим відбуваються в механізмі державного управління. Серйозні зміни спостерігаються в організаційно-правовому статусі як суб'єктів, так і об'єктів управління, а також у зв'язках між ними. Значне послаблення, а в багатьох випадках й усунення прямої залежності між підприємствами й міністерствами, зміщення центру ваги в бік господарських структур нового типу (концерни, корпорації), підвищення значущості регіональних управлінських структур цілком слушно поставило питання про межі використання в управлінській роботі односторонніх юридично-владних приписів і ролі загальнорегулюючих засобів впливу на економіку та інші галузі життя суспільства.

Проте це зовсім не означає повної відмови від властивої державно-управлінській діяльності владності. Без неї не обійтись і за нових, ринкових умов формування яких відбувається зі значними труднощами.

Спроби позбутися бюрократичних перекосяків у державному управлінні призвели, на жаль, до інших перекосяків — прагнення усунути з цієї сфери будь-яке адміністрування, в тому числі й адміністрування як нормальний управлінський вплив адміністративно-правовими методами.

Точніше кажучи, саме адміністративно-правові методи через недостатнє розуміння їх об'єктивної необхідності за будь-якої системи управління замість очищення їх від бюрократичних нашарувань були оголошені неприйнятними в наших умовах. У засобах масової інформації пропитувались ідеї ліквідації адміністративної системи, тобто управлінського апарату взагалі. В першому варіанті боротьба з цією системою (починаючи з 60-х років) велася під гаслом повної відмови від адміністративних, тобто суто управлінських важелів державної діяльності. Вони були оголошені бюрократичними, ненауковими, волонтаристськими, примусовими, руйнівними тощо.

Подібне негативне ставлення до адміністративно-правових методів державного управління не подолано й нині.

Знову раз по раз звучать слова про загрозу “панування адміністративно-командної системи”. Причому сама проблема методів управління значною мірою має суто публіцистичний характер, що не відображає наукові підходи до організації державно-управлінської діяльності за нових умов. Водночас об’єктивні наукові дослідження проблем державного управління й виконавчої влади цілком очевидно свідчать, що ігнорування адміністративно-правових методів стало однією з причин виникнення й поглиблення кризових явищ у громадському й державному житті.

З цих позицій не викликає сумніву той факт, що адміністративно-правові методи невіддільні від процесу реалізації виконавчої влади, що державне управління не може бути витіснене цивільно-правовими категоріями договірного типу. Очевидно також, що ці методи відіграють вирішальну роль у забезпеченні належного правового порядку, рівня державної дисципліни.

**Види методів державного управління.** Різноманітність конкретно використовуваних у державному управлінні засобів (методів) реалізації завдань і функцій державних органів роблять актуальною проблему їх класифікації.

У зв’язку з тим, що конкретних прийомів, які застосовуються для впливу на керовані об’єкти, дуже багато (про це достатньою мірою добре свідчить аналіз Указу Президента України від 21 червня 1994 р. “Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю”), проблема класифікації методів полягає у визначенні критеріїв, грунтуючись на яких можна звести ці прийоми до однорідних груп.

Враховуючи, що вибір критерію багато в чому залежить від мети і завдань, які стоять перед дослідником, в юридичній літературі можна знайти найрізноманітніші варіанти класифікацій. Так, Ю. Козлов поділяє їх на дві групи: позаекономічного (прямого) й економічного (непрямого) впливу; А. Лунев — на чотири: морально-політичні, економічні, організаційні, адміністративно-директивні; Г. Атаманчук — також на чотири: морально-ідеологічні, соціально-політичні, економічні, адміністративні. Існують

й інші підходи, коли виділяють методи одноосібні, колегіальні, колективні, комбіновані тощо.

Усі перелічені класифікації мають на меті: розмежувати й згрупувати засоби, прийоми, способи впливу на свідомість і поведінку людей у процесі державного управління. Тому вони, безумовно, корисні й, до певної міри, ефективні. Проте необхідність впливу не є за своєю природою суб'єктивістською чи довільною. Вплив завжди здійснюється через необхідність задоволення об'єктивних потреб. Тому і засоби, які використовуються для такого задоволення, об'єктивно зумовлені.

Отже, потреби процесу управління є важливим критерієм класифікації методів управління. У найбільш загальному вигляді ці потреби можна поділити на три види потреб: переконувати, заохочувати, примушувати.

Потреба переконувати полягає у використанні економічних, політичних, моральних, ідеологічних, адміністративних, організаційних, психологічних засобів.

Потреба заохочувати передбачає використання цих же (економічних, політичних, моральних, ідеологічних, адміністративних, організаційних, психологічних) засобів.

Потреба примушувати також передбачає використання саме цих засобів (економічних, політичних, моральних, ідеологічних, адміністративних, організаційних, психологічних).

Відмінність полягає тільки у цільовій спрямованості при конкретному застосуванні того чи іншого прийому й в інтенсивності використання тієї чи іншої групи прийомів.

Отже, йдеться про три найзагальніші, найуніверсальніші, а в теоретичному розумінні найкраще визначені й детерміновані методи державного управління: переконання, заохочення і примус.

Дана позиція визнається усіма адміністративістами і дискусії з цього питання практично не ведуться (окрім проблеми співвідношення переконання й заохочення).

Останніми роками відомі вчені-адміністративісти (Ю. Козлов, Л. Коваль) дедалі частіше звертаються до класифікації методів управління на адміністративні (позаекономічні, прямого керівного впливу) й економічні (непря-

мого керівного впливу). Як критерій у даному випадку використовується вид конкретних засобів, які застосовуються при розв'язанні управлінських завдань.

*Адміністративні методи* — це засоби впливу на діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян з боку органів управління шляхом прямого встановлення їх обов'язків, шляхом наказу, що спирається на владні повноваження і стан підпорядкування. Це односторонній вибір органом управління способу вирішення завдання чи конкретного варіанта поведінки об'єкта управління.

При використанні адміністративних методів орган управління прямо приписує керованому, що він повинен робити. Тут найрельєфніше виявляється природа державного управління, що насамперед характеризується відносинами влади і підлеглості.

Позаекономічний характер даних методів означає, що реальним об'єктом управління є свідомо-вольова поведінка керованих (чи то громадянин, чи то підприємство). При цьому використовуються необхідною мірою засоби переконання й примусу.

*Економічні методи* — це такі способи впливу на поведінку трудових колективів, посадових осіб і громадян, які орієнтуються не на прямий, а на непрямий вплив.

Застосування економічних методів означає утворення таких економічних умов, які викликають зацікавленість у виконанні певної роботи, у підвищенні продуктивності праці. Тут не приписується прямо, що і як слід робити.

Суб'єкт управління досягає належної поведінки керованих шляхом впливу на їх матеріальні інтереси. З цією метою однаковою мірою можуть використовуватися й перспективи матеріальних переваг, й загрози матеріальних санкцій.

Проблема методів діалектична. Це означає, що між даними методами немає і не може бути антагоністичних суперечностей. З таких причин:

по-перше, управлінська діяльність за своєю природою адміністративна. Через це застосовувані методи не можуть

бути неадміністративними, незалежно від вкладеного в них змісту;

по-друге, у названих методів єдина кінцева мета — реалізація управлінського впливу;

по-третє, ці засоби використовуються практично одними й тими ж суб'єктами державного управління;

по-четверте, вони використовуються стосовно одних і тих же об'єктів, оскільки не існує об'єктів, які потребували б лише адміністративного чи економічного впливу;

по-п'яте, й ті й інші засоби виступають як односторонні й владні волевиявлення суб'єктів управління;

по-шосте, й ті й інші часто фігурують в одному й тому ж акті державного управління.

Цей аналіз свідчить про те, що ці методи дають найбільший ефект при комплексному використанні з урахуванням конкретної управлінської мети. У зв'язку з цим необхідно підкреслити, що поширене нині конструювання особливих, протилежних адміністративним, економічних методів не відповідає реальним потребам виконавчої влади і стану, який склався в галузі державного управління.

На жаль, незважаючи на вищевикладені обставини, у засобах масової інформації на публіцистичному рівні досить активно пропагується ідея необхідності вже сьогодні повністю відмовитися в державному управлінні від методів адміністративного характеру на користь економічних важелів впливу на суспільні відносини. Як аргумент на захист даної позиції наводиться стимулююча сила цих важелів.

Необхідно зазначити, що стимулююча сила й призначення економічних методів очевидні. Проте не можна обмежуватися лише подібною констатацією, тому що все врешті-решт залежить від їх практичного використання. Практика ж свідчить, що за допомогою таких методів не завжди досягається необхідна мета. По суті, орієнтація на їх широке застосування, на витіснення ними адміністративних методів нічого істотного в 60—90-і роки не дала. Як самоціль економічні методи не спрацювали. Не спрацюють вони й нині. Якби все було так, як уявляють їх прихильники, то їх застосування неодмінно призвело б до

ефективного вирішення усіх проблем і насамперед у сфері економіки.

Проте стимулюючий вплив цих методів з належною результативністю не виявляється. Більше того, практика свідчить про деформацію суті економічного стимулювання як такого. При широкому використанні таких економічних засобів, як податки, кредити, пільги, ліцензування, квотування, акцизи тощо економічний стан підприємств і населення має стійку тенденцію до погіршення. Непомірні матеріальні тягарі населення (податковий тягар, непомірно високий рівень оплати житлово-комунальних послуг, зростання цін тощо) ускладнюються діяльністю шахрайських комерційних структур (трастові компанії), що “розцвіли” за економічних важелів управління. Позбавлена будь-якого стимулюючого характеру безупинно зростаюча вартість енергоносіїв. У економічно не вигідних умовах опиняються не лише споживачі паливно-енергетичних ресурсів, а й їх виробники. За такої ситуації на питання — що стимулюється? — відповідь може бути такою — збільшення інфляції.

Отже, економічні важелі за нинішніх умов втрачають стимулюючий характер й перетворюються на суто конфіскаційні засоби. Подібна ситуація підкреслює необхідність, по-перше, відмови від занадто прямолінійного трактування проблеми методів управління, по-друге, врахування як негативних, так і позитивних їх проявів.

*Основними й найзагальнішими методами державного управління є методи переконання, заохочення й примусу.*

Правильне застосування саме методів переконання, заохочення й примусу в процесі здійснення державного управління забезпечує найбільшу ефективність управлінської діяльності, її максимальну ефективність, раціональне функціонування всіх адміністративно-правових інститутів, непохитність правових устоїв у галузі управління.

Переконання, заохочення й примус у сфері державного управління застосовуються для того, щоб забезпечити:

- 1) цілеспрямованість управлінської діяльності;
- 2) правомірність поведінки учасників управлінських відносин;

3) функціонування й захист режиму, встановленого державою, режиму за якого б неухильно виконувались правові приписи усіх ланок управлінської системи;

4) нормальні взаємовідносини усіх учасників управлінських відносин.

Для того, щоб ці завдання були виконані, методи переконання, заохочення й примусу, що є визначальними методами управління й боротьби з правопорушеннями, повинні розумно поєднуватись, тобто не протистояти одне одному, а доповнювати, підпорядковуватись загальним завданням керівного впливу.

Правильне розуміння принципу розумного поєднання методів переконання, заохочення й примусу забезпечує досягнення максимально корисних результатів у процесі здійснення державного управління.

При цьому поєднання методів переконання, заохочення й примусу повинно бути гармонійним. Перебільшення ролі того чи іншого методу керівництва неухильно призводить до соціальних дисонансів, до порушення норм законності.

Гарантією правильного поєднання методів переконання, заохочення й примусу є визнання головної ролі методів переконання і заохочення як методів психічного впливу на свідомість, а через неї — на поведінку людей. Ці методи виявляються в системі заохочувальних, виховних, пояснювальних, рекомендуючих заходів, що забезпечують правочинність вчинків і дій учасників управлінських відносин.

Переконання й заохочення як всеохоплюючі методи становлять основу функціонування апарату державного управління.

При здійсненні державного керівництва господарством, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом, а також у процесі правоохоронної діяльності органи державного управління використовують найрізноманітніші прийоми і способи переконання і заохочення як методи цілеспрямованого впливу.

Якщо звернутися до правоохоронної діяльності, то виявиться, що органи держави найчастіше використовують:



- 1) правове пропагування, пояснення сутності законів, правової політики держави;
- 2) постійне інформування населення про стан справ у галузі охорони громадського порядку;
- 3) стимулювання ініціативи громадськості у справі надання правоохоронним органам допомоги у боротьбі за забезпечення правопорядку;
- 4) забезпечення поширення позитивного досвіду в боротьбі з порушеннями правопорядку;
- 5) проведення профілактичних заходів щодо недопущення антигромадських проявів;
- 6) заохочення громадян, які активно виявили себе в боротьбі з правопорушеннями.

Зростання свідомості, організованості громадян робить методи переконання й заохочення дедалі ефективнішими інструментами регулювання громадських управлінських відносин. При цьому звужується сфера адміністрування, не виправдане застосування адміністративно-примусових засобів впливу.

Останнім часом у правовій науці більше уваги приділяється такому методу, як заохочення правомірної поведінки громадян.

Вважається, що цей метод досить ефективно використовується в ряді розвинених країн (США, Японія, ФРН, Швеція та ін.). Передбачається, що з побудовою правової економічно розвиненої і стабільної держави, він пошириться і в діяльності наших органів управління.

## 4.2. Адміністративний примус

**Сутність адміністративного примусу.** Невід'ємною складовою системи методів державного управління суспільством є метод примусу. Вказаний метод належить до найбільш жорстких засобів впливу, тому в діяльності органів управління та їх посадових осіб примус застосовується, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами. Авторитарність даного методу незаперечна, проте, нині немає жодної держави, яка б використовувала

ла його як найнеобхідніший засіб управління своїми справами.

Важлива (хоч і не єдина) функція державного примусу — правоохоронна. Вона полягає в локалізації, нейтралізації, недопущенні правопорушень. Тому державний примус традиційно розглядають з позицій захисту сформованих державою правовідносин і забезпечення неухильного й точного виконання юридичних норм конкретних галузей права.

Відмінності, що існують між галузевими нормами і тими, які складаються під їх впливом, ступенем суспільної небезпеки галузевих деліктів, зумовили розбіжності в характері й особливостях державних примусових заходів залежно від тієї чи іншої правової галузі.

Внаслідок перелічених обставин, види державного примусу прийнято розглядати як явища, похідні від існуючих галузей права і властиві цим галузям правопорушення, і диференціювати згідно з існуючими правовими галузями.

На цих підставах виділяють: *кримінальний примус, цивільно-правовий примус, адміністративний примус.*

При аналізі взаємозв'язків галузей права і видів примусу привертає увагу те, що галузей права значно більше, ніж видів державного примусу. Дана обставина пояснюється двома факторами.

З одного боку, появою в матеріальній сфері права комплексних галузей (економічне, житлове, податкове, банківське, морське, митне тощо), які слід розглядати як повноцінні, хоч і специфічні. Очевидно, цей процес є результатом розвитку права і сприяє перетворенню його в об'ємну поліструктурну систему. В цьому розумінні наявність у системі права матеріальних комплексних галузей є ознакою її вдосконалення й достатньо високої інтенсивності регулювання суспільних відносин, а отже, й рівня розвитку.

З іншого, — відсутністю соціальних, а як наслідок і правових передумов збільшення різноманітності примусових заходів захисту правових відносин. Держава не бачить необхідності у конструюванні нових видів примусу. Її інтереси перебувають у площині удосконалення існуючих за-

ходів примусу, підвищення їх ефективності аж до повної реалізації принципу невідворотності покарання за скоєне правопорушення.

Через це захист правових відносин у даних галузях забезпечується, крім використання інших можливостей, вже існуючими видами державного примусу.

Серед усіх видів примусу найбільшою питомою вагою, високою мобільністю і здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб держави виділяється адміністративний примус. Так, застосування заходів адміністративного впливу передбачене навіть за скоєння кримінальних правопорушень (див.: ст. 51 КК).

За своєю соціально-правовою природою адміністративний примус є органічною складовою державного примусу.

*Адміністративний примус* — це владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правопорушень, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, запобіжних заходів щодо правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень.

Серед його заходів є суто адміністративні, найбільш рельєфні, що не мають аналогів серед інших видів державно-примусового впливу. Це, наприклад, відшкодовне вилучення предмета, що був засобом чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 28 КпАП); зобов'язання прилюдно попросити вибачення у потерпілого (ст. 241 КпАП), утворення тимчасових надзвичайних органів з передачею їм функцій органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування одночасно на територіях, де введено надзвичайний стан (ст. 19 Закону “Про надзвичайний стан”) та ін.

Є й такі, що близькі за зовнішніми ознаками до заходів кримінального чи цивільно-правового примусу. Наприклад, це штраф, який визначається кримінальним (ст. 32 КК) і адміністративним (ст. 27 КпАП) законодавством як грошове стягнення, а цивільним законодавством як вид забезпечення виконання зобов'язань (ст. 178 ЦК). Проте у перелічених видів грошового штрафу відмітні як правова

природа, так і юридичні умови й наслідки їх застосування. Саме тому всі види штрафів, які застосовуються у відповідних сферах державного примусу, наділяються додатковими характеристиками, що дозволяють правозастосовнику безпомилково розрізняти штрафи кримінально-правові, цивільно-правові, адміністративно-правові.

Отже, заходи державного примусу залежно від галузі застосування наділяються відповідними ознаками. Відмітні ознаки адміністративного примусу, що дозволяють розпізнати заходи адміністративного впливу серед інших державних примусових заходів, такі:

- якщо всі види державного примусу рівнозначні за своєю сутністю відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінальний примус практично рівнозначний кримінальній відповідальності), то адміністративний примус і адміністративна відповідальність — різні правові явища. З одного боку, вони співвідносяться між собою як ціле й частина, а поняття “адміністративний примус” значно ширше, ніж поняття “адміністративна відповідальність”, інакше кажучи, адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу. З іншого боку, адміністративна відповідальність може бути наслідком кримінального примусу<sup>1</sup>;

- як правило, заходи адміністративного примусу застосовуються органами державного управління та їх посадовими особами. Дана функція органів державного управління та їх посадових осіб фіксується у відповідних адміністративно-правових нормах. Так, право кримінальної міліції повертати неповнолітніх до місця їх постійного проживання чи навчання, доставляти їх в органи внутрішніх справ у випадках здійснення адміністративних правопорушень передбачене Законом від 24 січня 1995 р. “Про органи і служби у справах неповнолітніх” (ст. 5); право посадових осіб Державного комітету України у справах захисту прав споживачів на вилучення неякісної продукції, опломбу-

<sup>1</sup> Застосування до відповідної категорії осіб ст. 51 КК є кримінальним примусом, у результаті якого застосовуються заходи адміністративного стягнення і настає адміністративна відповідальність.

вання приміщень і вимірювальних приладів передбачене Положенням про названий комітет (ст. 6). Окрім органів державного управління, правом застосування заходів адміністративного примусу володіє прокуратура<sup>1</sup>. Так, згідно зі ст. 8 Закону “Про прокуратуру України” від 5 листопада 1991 р., посадові особи і громадяни зобов’язані з’являтися на виклик до прокуратури і давати відповідні пояснення. У випадку ухилення від явки, вони, за постановою прокурора, доставляються у примусовому порядку;

- для адміністративного примусу характерна множинність органів і посадових осіб, яким надано право на його застосування. Так, тільки право накладання адміністративних стягнень мають більш як 35 суб’єктів (див.: статті 218—244 КпАП);

- правообмеження, що настають у результаті застосування заходів адміністративного примусу, менш відчутні, менш суворі за силою примусового впливу, ніж ті обмеження, що виникають при застосуванні заходів кримінального примусу;

- засоби адміністративного впливу на правопорушників врешті-решт є профілактикою злочинної поведінки;

- заходи адміністративного примусу можуть застосовуватись як щодо правопорушників чи осіб, від яких можна чекати здійснення правопорушення, так і щодо осіб, які належать до категорії законослужнячих, не здійснюють і не збираються здійснювати будь-яких проступків. У другому випадку застосування примусових заходів обумовлюється виникненням екстремальних умов, наприклад, епідемій, епізоотій, введенням надзвичайного стану (так, згідно з п. 1 ст. 23 Закону України “Про надзвичайний стан” від 26 червня 1992 р. при введенні такого стану може бути

---

<sup>1</sup> У літературі висловлювалася думка про те, що заходи адміністративного примусу у вигляді адміністративних стягнень за скоєння правопорушень, передбачених КпАП України, застосовуються судами. Очевидно, дана позиція не відповідає нинішнім принципам реалізації державної влади. На нашу думку, суди, застосовуючи адміністративні стягнення, використовують судовий примус, який і реалізують у такій формі певну частку судової влади.

встановлена заборона перебувати на вулицях і в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток);

- адміністративний примус відзначається складною багатоцільовою спрямованістю заходів впливу. Це, по-перше, покарання за скоєний вчинок; по-друге, заходи припинення правопорушень; по-третє, заходи попередження правопорушення; по-четверте, заходи забезпечення правослухняної поведінки суб'єктів правовідносин. Із останньої, четвертої, позиції випливає, що застосування адміністративно-примусових заходів, звернене не лише до конкретних суб'єктів, щодо яких вони застосовані, а й до інших осіб. Дана особливість закріплена нормативно. В ст. 23 КпАП сказано, що метою адміністративного стягнення є попередження скоєння правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами;

- застосування заходів адміністративного примусу передбачається різними за юридичною силою нормативними документами. Це: а) закони, наприклад “Про міліцію”; б) положення, наприклад про Державний комітет України у справах захисту прав споживачів; в) правила, наприклад “Загальні правила прикордонного режиму”;

- заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб. Зокрема, неналежне виконання своїх функцій органами державної виконавчої влади і виконавчими органами місцевого самоврядування на територіях, де введено надзвичайний стан, є підставою для припинення їх діяльності (ст. 19 Закону “Про надзвичайний стан”); до громадської організації за порушення діючого законодавства можуть застосовуватись такі адміністративно-примусові заходи впливу, як примусовий розпуск, тимчасова заборона чи припинення діяльності, штраф тощо (ст. 28 Закону “Про об'єднання громадян” від 16 червня 1992 р.);

- усі заходи адміністративного примусу мають примусово-обов'язковий, державно-владний характер; вони застосовуються від імені держави і в інтересах держави.

**Види заходів адміністративного примусу.** Заходи адміністративного примусу поділяються на три групи:

- а) заходи адміністративного попередження;
- б) запобіжні адміністративні заходи;
- в) заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень<sup>1</sup>.

Критерієм, за яким конкретні заходи адміністративного примусу, що входять до названих груп, відрізняються один від одного є їх “розміщення” відносно протиправної дії.

Заходи адміністративного попередження мають на меті не дозволити скоїтися протиправному вчинку, вони застосовуються, коли правопорушення тільки передбачається. Запобіжні адміністративні заходи призначені для того, щоб припинити протиправний вчинок, не дозволити йому розвинутись, мінімізувати збитки. Вони застосовуються, коли вчинок вже почав здійснюватися. Заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень застосовуються, коли встановлений склад протиправного вчинку, коли вчинок є правопорушенням.

*Заходи адміністративного попередження.* Ці заходи (їх часто називають адміністративно-попереджувальними) застосовуються з метою попередження правопорушень.

Сутність попередження (профілактики) правопорушень полягає, по-перше, в тому, щоб не допустити протиправної поведінки з боку конкретних осіб, які до такої поведінки схильні; по-друге, в усуненні причин, що сприяють скоєнню правопорушень і утворенню умов, які виключають протиправну поведінку.

Законодавець розцінює адміністративно-попереджувальну роботу як важливий компонент забезпечення законності, порядку і дисципліни. Виходячи з цього, він вводить в КпАП України спеціальну статтю (ст. 6 “Попередження адміністративних правопорушень”), яка перед-

---

<sup>1</sup> У адміністративно-правовій літературі традиційно виділяють заходи попередження, припинення і стягнення. Проте, виділяючи у третій групі лише стягнення, слід визнати, що за межами класифікації залишаються заходи примусу, які, як і стягнення, застосовуються як заходи відповідальності адміністративного характеру.

бачає здійснення профілактичних заходів, визначає їх цілі і суб'єктів.

У повсякденному житті громадяни частіше за все зтикаються з адміністративно-попереджувальними заходами, які застосовуються правоохоронними органами (міліція МВС, податкова міліція, прокуратура), державними інспекціями, контрольно-ревізійними службами, органами місцевого самоврядування та іншими, уповноваженими на те державною структурами. Це, зокрема:

- перевірка документів. Вона здійснюється з метою визначення особистості конкретної особи; якісних характеристик товарів, виробів, послуг; належності документа його пред'явнику; обґрунтованості і законності застосовуваних дій; справжності пред'явленого документа;
- безперешкодний вхід у житлові приміщення громадян, які знаходяться під адміністративним наглядом;
- відвідання підприємств, закладів, організацій для виконання профілактичних функцій;
- опечатування приміщень, використовуваних як каси, місця зберігання документів, товарно-матеріальних цінностей; опечатування вимірювальних приладів і пристроїв;
- вилучення для проведення аналізу проб продукції, яка призначена для реалізації населенню;
- заборона або обмеження в установленому порядку руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг з метою забезпечення громадської безпеки;
- заборона експлуатації транспортних засобів, технічний стан яких загрожує безпеці руху;
- тимчасова заборона (обмеження) доступу громадян на окремі ділянки місцевості або об'єкти з метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки тощо.

Характерною особливістю адміністративно-попереджувальних заходів є те, що вони застосовуються в ситуаціях, коли правопорушення відсутнє. Практиці відомі два види таких ситуацій:

1. Коли є реальні підстави передбачати, що може здійснитися правопорушення і потрібно його не допустити.



Заходи даного виду можуть бути а) індивідуальними або персоніфікованими і б) загальними, що не мають чітко визначеного конкретного адресата.

Прикладом індивідуальних або персоніфікованих заходів (адресованих конкретній особі) можуть служити правила адміністративного нагляду. Ці правила являють собою систему обмежень і встановлюються щодо конкретних осіб, звільнених з місць позбавлення волі і схильних до протиправних вчинків<sup>1</sup>.

Прикладом загальних заходів (що не мають конкретного адресата) можуть служити заходи контролю на безпеку, які застосовуються в авіації щодо ручної поклажі, багажу, вантажу, а також пасажирів<sup>2</sup>.

2. Коли потрібно забезпечити необхідний правопорядок у надзвичайних (екстремальних) умовах.

Надзвичайні умови, що викликають необхідність застосування адміністративно-попереджувальних заходів, можуть бути найрізноманітнішими: пожежа, епідемія, повінь, землетрус, аварія, нещасний випадок тощо.

Найбільш рельєфно заходи даної групи представлені в Законі “Про надзвичайний стан”. Це встановлення особливого режиму в’їзду, виїзду, пересування; заборона масових і спортивних заходів; введення комендантської години та ін. Сюди ж слід віднести заходи карантинного та обсерваційного характеру, закриття кордонів із суміжною державою і т. д.

*Запобіжні адміністративні заходи.* Даний вид заходів (у юридичній літературі іноді називають “адміністративно-запобіжними”) належить до другого різновиду заходів адміністративного примусу.

Сама назва цих заходів вказує на їх цільове призначення: запобігання неправомірної поведінки. Їх призначення як заходів запобігання полягає в: а) припиненні протиправної поведінки; б) усуненні шкідливих наслідків протиправної поведінки; г) створенні необхідних умов для

<sup>1</sup> Див.: Закон України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” від 1 січня 1994 р.

<sup>2</sup> Див.: ст. 73 Повітряного кодексу України.

можливого в майбутньому притягнення винної особи до адміністративної відповідальності (складання протоколу про адміністративне правопорушення).

Як адміністративно-запобіжні заходи різними органами державного управління та їх посадовими особами можуть застосовуватись адміністративно-технічні, адміністративно-санітарні, адміністративно-фінансові засоби впливу, а також адміністративне затримання особи (фізичної особи), адміністративне затримання майна та інші.

Запобіжні адміністративні заходи можуть застосовуватись як самостійні, наприклад, припинення функціонування пункту громадського харчування у зв'язку з порушенням санітарно-епідеміологічних правил, так і в цілому з іншими заходами адміністративного примусу, наприклад, з адміністративними стягненнями.

Одні заходи адміністративного запобігання через їх специфічне призначення, застосовуються досить часто, наприклад, вимога до громадянина чи посадової особи припинити правопорушення (п. 1 ст. 11 Закону України "Про міліцію" від 25 грудня 1990 р.); інші — не так часто, наприклад, обов'язкові до виконання приписи господарючим суб'єктам про припинення порушення прав споживачів (п. 1 ст. 5 Закону України "Про захист прав споживачів" у редакції від 15 грудня 1993 р.); треті — порівняно рідко, наприклад, застосування працівниками міліції вогнепальної зброї як крайнього заходу (ст. 15 Закону "Про міліцію").

Заходи адміністративного запобігання, як правило, закріплюються в нормативному порядку. Найрельєфніше вони зафіксовані в ст. 260 КпАП України (заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення). У ній, зокрема, говориться: "з метою запобігання адміністративних правопорушень, коли вичерпані інші заходи впливу, встановлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення при неможливості складання його на місці скоєння правопорушення, якщо складання протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ і виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення до-

пускається: адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд і вилучення речей і документів”.

*Заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень.* Найбільш чітко виражену, в розумінні правової регламентації, класифікаційну групу заходів адміністративного примусу складають примусові заходи впливу, які містяться в адміністративно-правових санкціях, тобто заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень.

Головною особливістю подібних заходів примусу є те, що вони застосовуються виключно як заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень і містяться в адміністративно-правових санкціях.

В юридичній літературі до третьої групи адміністративно-правових заходів найчастіше включають тільки адміністративні стягнення.

Такий підхід звужує сферу застосування адміністративно-примусових заходів даної групи, залишаючи за її рамками заходи впливу адміністративних санкцій, які не належать до адміністративних стягнень.

Зокрема, ст. 24<sup>1</sup> КпАП передбачає застосування до неповнолітніх у віці від 16 до 18 років за здійснення адміністративних правопорушень примусових заходів впливу, які не є стягненнями; в санкції ст. 46<sup>1</sup> КпАП міститься міра відповідальності, яка не передбачена як вид адміністративного стягнення (вилучення радіаційно забруднених предметів).

До юридичних осіб, у порядку відповідальності за порушення нормативно-правових положень можуть застосовуватися заходи впливу, які законодавець в одних випадках визначає як стягнення (ст. 28 Закону “Про об’єднання громадян”), а в інших — як “заходи адміністративного характеру” (ч. 10 ст. 2 Закону “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” від 23 вересня 1997 р.).

Заходам відповідальності за порушення нормативно-правових положень можна дати таке визначення: це примусові заходи впливу, які містяться в адміністративно-правових санкціях і застосовуються уповноваженими на те

державними органами, зокрема, до фізичних осіб за здійснення адміністративних правопорушень і до юридичних осіб за порушення нормативно-правових положень, з дотриманням встановленої процедури.

Обов'язковою умовою застосування даної групи заходів є здійснення адміністративного провадження і прийняття рішення про застосування відповідного заходу адміністративного примусу в установленому законом порядку і формі.

Адміністративним законодавством України передбачені санкції, які містять такі заходи відповідальності:

а) накладення адміністративних стягнень на фізичних осіб за здійснення адміністративних правопорушень;

б) застосування до фізичних осіб за здійснення адміністративних правопорушень заходів впливу, які не є адміністративними стягненнями;

в) застосування до фізичних осіб за скоєння адміністративних правопорушень заходів впливу, які не є адміністративними стягненнями;

г) накладення стягнень на юридичних осіб за порушення нормативно-правових положень (притягнення до відповідальності в адміністративному порядку);

д) застосування заходів адміністративного впливу, не віднесених до категорії адміністративних стягнень до юридичних осіб за порушення нормативно-правових положень (притягнення до відповідальності в адміністративному порядку).

Таким чином, за порушення нормативно-правових положень як заходів впливу можуть застосовуватись, по-перше, стягнення; по-друге, інші заходи відповідальності.

Серед заходів стягнення виділяють: а) заходи адміністративного стягнення; б) заходи дисциплінарного стягнення; в) стягнення, що накладаються в адміністративному порядку на юридичних осіб.

Заходи стягнення, від інших заходів примусового впливу, відрізняє репресивний, каральний характер. Невід'ємним і важливим компонентом стягнення є покарання. Але воно не є їх самоціллю. Так, ст. 23 КпАП визначає, що адміністративне стягнення є заходом відповідальності і за-

стосовується з метою виховання особи, що здійснила адміністративне правопорушення, а також попередження скоєння нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами.

Найбільш чітко детерміновані адміністративні стягнення. Відповідно до чинного адміністративного законодавства адміністративні стягнення застосовуються за скоєння адміністративних правопорушень до фізичних осіб.

Їх застосування регламентовано перш за все Кодексом України про адміністративні правопорушення (КпАП), а також іншими нормативними актами. Система адміністративних стягнень наведена в ст. 24 КпАП. Ця стаття визначає, що за здійснення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись адміністративні стягнення: попередження; штраф; відплатне вилучення предмета, що був знаряддям скоєння чи об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, що є знаряддям скоєння чи об'єктом адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (право керування транспортним засобом, право полювання); виправні роботи; адміністративний арешт. До іноземних громадян, крім перелічених заходів, за скоєння адміністративних правопорушень може бути застосовано видворення за межі України.

У ст. 25 КпАП України вказано, що відплатне вилучення і конфіскація предметів можуть застосовуватись як основні, так і допоміжні стягнення.

Заходи дисциплінарних стягнень не кодифіковані і містяться в різних нормативних актах, що регламентують діяльність службовців державного апарату, зокрема, в законодавчих актах, у правилах внутрішнього трудового розпорядку, статутах про дисципліну, які діють на підприємствах, в установах, організаціях.

Так, дисциплінарні стягнення, що накладаються на державних службовців перераховуються в ст. 14 Закону України "Про державну службу". До них, крім стягнень, передбачених трудовим законодавством, може бути застосовано: попередження про неповну службу відповід-

ність; затримка до одного року присвоєння чергового рангу і призначення на більш високу посаду.

До співробітників органів внутрішніх справ відповідно до ст. 15 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України (затверджено Указом Президії Верховної Ради України 29 липня 1991 р.) можуть застосовуватися такі стягнення: зауваження; догана; сувора догана; затримка в присвоєнні чергового спеціального звання або подання на його присвоєння строком до одного року; попередження про неповну службову відповідність; пониження в посаді; пониження у спеціальному званні на один ступінь; звільнення з органів внутрішніх справ.

У навчальних закладах і навчальних підрозділах МВС України крім перелічених стягнень можуть застосовуватися: позбавлення увільнення з розташування навчального закладу строком до одного місяця; позачергове призначення в наряд по службі (крім призначення в караул або черговим по підрозділу) або на роботи до 5 нарядів.

Відповідно до ст. 17 даного Статуту на осіб рядового і командного складу, нагороджених нагрудними знаками, може бути накладено дисциплінарне стягнення у вигляді позбавлення цього знака.

Як правило, дисциплінарні стягнення може накладати керівник, що користується правом прийому на роботу даного працівника, а також вищестоящий начальник. Усне зауваження підлеглому може бути зроблене кожним начальником. У випадку відсутності посадових осіб, що користуються правом накладення стягнення, заходи дисциплінарного впливу приймаються тими, хто виконує їх обов'язки.

Якщо за ступенем тяжкості проступку необхідно накладати дисциплінарне стягнення, яке даний керівник застосувати не правомочний, він звертається з відповідним поданням до вищестоящего начальника.

Стягнення, що накладаються в адміністративному порядку на юридичних осіб, належать до нових заходів адміністративного примусу. Вони, як і дисциплінарні стягнення, не кодифіковані. Як правило, такі стягнення передбачаються нормами законів. Наприклад, ст. 28 Закону

України “Про об’єднання громадян” передбачає, якщо об’єднання громадян допускає порушення законодавства, то до нього можуть бути застосовані такі стягнення: попередження; штраф; тимчасова заборона (призупинення) окремих видів діяльності; тимчасова заборона (призупинення) діяльності об’єднання в цілому; примусовий розпуск (ліквідація).

Інші, крім стягнень, заходи відповідальності, які накладаються в адміністративному порядку, подані в законодавстві: а) заходами впливу на фізичних осіб за скоєння адміністративних правопорушень; б) заходами впливу на юридичних осіб за порушення нормативно-правових положень.

*Заходи впливу на фізичних осіб за здійснення адміністративних правопорушень* передбачені КпАП. Перш за все це ст. 24<sup>1</sup> “Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх”. Відповідно до неї, до осіб віком від 16 до 18 років за здійснення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись такі заходи впливу: 1) обов’язково публічно чи в іншій формі попросити пробачення у потерпілого; 2) попередження; 3) догана або суворя догана; 4) передача неповнолітнього під нагляд батькам чи особам, що їх заміняють, або під нагляд педагогічного чи трудового колективу з їх згоди, а також окремим громадянам за їх проханням.

Заходи впливу на юридичних осіб, які є заходами відповідальності і накладаються за порушення нормативно-правових положень в адміністративному порядку, не кодифіковані. Найбільшу питому вагу серед цих заходів мають заходи фінансового характеру і, зокрема, штрафи. Наприклад, ст. 11 Закону “Про державне регулювання ринку цінних паперів” від 30 жовтня 1996 р. передбачає як захід відповідальності за різноманітні правопорушення у цій сфері тільки штрафи.

Крім штрафів відомі такі заходи, як попередження і призупинення дії ліцензії (ст. 32 Закону “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” від 23 вересня 1997 р.).

У деяких випадках законодавець досить детально регламентує провадження за такими справами. Так, Порядок накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу (затверджено постановою Кабінету Міністрів України 8 вересня 1997 р.) чітко визначає види доказів; підстави для розгляду справи; вимоги до основних процесуальних документів; строки розгляду справи; компетенцію юрисдикційного органу; коло інших осіб, які беруть участь у провадженні, а також їх повноваження; процедури розгляду справи, прийняття рішення у справі; оскарження рішень у справі, припинення провадження у справі, виконання рішень.

Законодавець уникає застосування щодо юридичних осіб таких термінів, як “адміністративне правопорушення”, “адміністративна відповідальність”, “адміністративне стягнення”. Поряд з цим, він може чітко вказати на належність заходів впливу до сфери адміністративного примусу. Так, у ст. 2 Закону “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” від 23 вересня 1997 р. прямо визначається, що одним з основних завдань цієї ради є застосування в межах своїх повноважень заходів адміністративного характеру щодо організацій — порушників чинного законодавства України.

### 4.3. Форми державного управління

**Поняття форм державного управління.** Сприйняття загальновизнаного в цивілізованому світі поняття державної влади як єдності трьох її гілок (законодавчої, виконавчої, судової) передбачає не тільки чітку визначеність і детермінованість їх функцій і компетенцій, а й оснащення кожної з цих гілок відпрацьованим механізмом, призначеним реалізовувати ці функції і компетенції у конкретній практичній діяльності.

Тобто, державна влада не може реалізовуватися сама по собі. Вона має бути представлена (виражена) в певних діях, які сприймаються як такі, що містять державно-владні накази керуючого впливу.



Такі дії являють собою: по-перше, чітко виражені в реальній дійсності вольові положення держави; по-друге, дії, що йдуть від конкретних суб'єктів, які відбивають інтереси держави (суб'єктів з державно-владними повноваженнями); по-третє, дії, які реально відчують численні державні та громадські структури, а також фізичні особи.

Якщо застосувати цей підхід до такої категорії, як виконавча влада, то цілком справедливим буде висновок, що вона міститься і знаходить вияв у державному управлінні, а суб'єктами, в чиїх діях вона представлена, будуть органи державної виконавчої влади, які, в свою чергу, поширюють її вплив за допомогою інших виконавчо-розпорядчих органів.

Викладена позиція дає змогу визначити сутність і здійснити видову класифікацію такої юридичної категорії, як форми державного управління (форми державно-управлінської діяльності, адміністративно-правові форми, форми управління).

Що ж означають ці форми? У загальнонауковому трактуванні "форма" завжди пов'язується з категорією "зміст". У даному разі під формою розуміють той чи інший варіант зовнішнього вираження змісту.

Так, зміст гри в шахи зовнішньо виражається у формі переміщення за певними правилами фігур на шаховій дошці. В шахи можна грати й подумки. Але тоді не спостерігатимуться реально відчутні дії, які об'єктивно свідчать про те, що ведеться така гра, тобто зміст гри не виражатиметься зовнішньо, зміст буде без форми, в якій він може себе виявити.

Аналогічно й державне управління зовнішньо виражається в конкретних, реальних, відчутних діях державних органів і посадових осіб. Так зміст державно-управлінської діяльності набуває потрібної форми і піддається чіткому сприйняттю.

Отже, у найзагальнішому вигляді під формою управлінської діяльності слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності.

Кожен суб'єкт державного управління (орган чи посадова особа) наділений відповідною компетенцією, яка, як

правило, дає йому можливість вибирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відбити зміст управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає державним інтересам.

Конкретними прикладами дій суб'єктів управління, в яких виражається зміст управлінської діяльності (тобто прикладами форм управлінської діяльності), можуть слугувати такі їх дії, як: видання акту управління, прийняття рішення, вирішення скарги, проведення наради, призначення ревізії, видача дозволу, реєстрація підприємства, здійснення контролю, заборона чого-небудь тощо.

Аналіз використовуваних у державному управлінні форм свідчить, що їх сукупність — це своєрідне системне утворення, компоненти якого тісно взаємодіють один з одним, проте не є взаємозамінними.

Система форм відіграє в управлінському процесі важливу роль. Зокрема, за допомогою цієї системи забезпечується: підтримка встановленого порядку; використання в інтересах і цілях державного управління потенціалу недержавних структур і громадян; гласність й урахування громадської думки; зміцнення законності, дисципліни й організованості.

Форми управлінської діяльності відзначаються помітною самостійністю й універсальністю щодо конкретних галузей і сфер державного управління. Між ними немає жорсткої залежності і взаємообумовленості. Через це одні й ті самі форми успішно застосовуються в різних галузях і сферах.

Це дає змогу виконавчо-розпорядчим органам через застосування усього масиву відомих форм реалізовувати свої повноваження і в економіці, і в адміністративно-політичній діяльності, а також успішно розв'язувати питання внутрішньоорганізаційного характеру.

Водночас застосування суб'єктом управління тієї чи іншої форми багато в чому визначається його компетенцією, характеристиками об'єкта управління, управлінською метою, прагненням отримати той чи інший конкретний результат. У такій ситуації принципово важливим виявляється-

ся уміння вільно орієнтуватись у всій різноманітності форм, здатність здійснити обґрунтований вибір найбільш ефективних серед них, а за необхідності поєднувати вже відомі, або знайти нові форми.

Існуючі взаємозв'язки і взаємозалежності між формами та іншими складовими управлінської діяльності, як правило, передбачені і до певної міри регламентовані адміністративно-правовими нормами. Такі норми найчастіше містяться у положеннях про той чи інший орган державного управління, посадових інструкціях, правилах тощо.

Так, служби безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій, згідно з положенням про них, мають право проводити наради, семінари, конференції, конкурси та інші заходи щодо вдосконалення роботи з питань забезпечення безаварійної роботи транспортних засобів.

Державний комітет у справах захисту прав споживачів, згідно з положенням про нього, має право: давати господарюючим суб'єктам обов'язкові для виконання приписи щодо припинення порушень прав споживачів; опломбовувати, в порядку, передбаченому законодавством у сфері торгівлі, громадського харчування і послуг, виробничі, складські, торгівельні та інші приміщення, а також неправильні, несправні й такі, що не мають відповідного клейма, чи з порушеними термінами перевірки, вимірювальні прилади; проводити в установленому порядку за участю заінтересованих центральних органів державної виконавчої влади та господарюючих суб'єктів порівняльні огляди, виставки, дегустації якості товарів.

Міністерство промисловості у межах своїх повноважень видає на основі й на виконання чинного законодавства накази, організує та контролює їх виконання; у разі потреби видає разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями спільні акти; складає в установленому порядку зведені кварталні, річні бухгалтерські, статистичні звіти і баланси за видами діяльності.

Державному комітету України по туризму надано право створювати у встановленому порядку спеціальні фонди позадержавних коштів.

Державній адміністрації залізничного транспорту України надано право розробки узгодженого графіка руху поїздів і плану їх формування; розробки технічних вимог до нових видів рухомого складу. Укрзалізниця в межах своєї компетенції видає накази, обов'язкові для виконання залізницями, об'єднаннями, підприємствами та організаціями залізничного транспорту, які входять до сфери управління Укрзалізниці, організує та контролює їх виконання.

Аналіз ступеня адміністративно-правової регламентації, порядку використання управлінських форм (тобто того, наскільки жорстко, детально держава регламентує застосування тієї чи іншої форми) показує, що вона не однакова для різних форм.

Максимально регламентовані форми, що пов'язані з реалізацією правозастосовних, правоустановчих і правоохоронних функцій виконавчої влади. Саме вони викликають найістотніші юридичні наслідки і їх регламентація має важливе значення з позицій забезпечення режиму законності в державному управлінні.

Значно менше регламентовані форми, що не спричиняють прямих юридичних наслідків (наради, консультації). Тут виконавчим органам надається широка можливість самостійного вибору управлінських форм.

Водночас, застосовувані форми державного управління і в першому, і в другому випадку повинні відповідати таким вимогам: не виходити за межі режиму законності; відповідати компетенції даного суб'єкта управління; відповідати призначенню і функціям управлінської діяльності; відповідати змісту і характеру вирішуваних питань; сприяти досягненню мети управлінського впливу; враховувати особливості конкретного об'єкта управління.

Зрозуміло, що ступінь регламентації використання форм державного управління не перешкоджає вільному вибору самим органом управління тієї з них, яка в даній ситуації є доцільною, ефективною, найбільшою мірою від-

повідает поставленим завданням і меті (наприклад, проведення інструктування замість видання директив).

Узагальнюючи викладені положення, можна зробити висновок, що *під формою державного управління слід розуміти зовнішньо виражену дію — волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети.*

**Види форм державного управління.** Різноманітність форм державного управління, помітні відмінності в характері, юридичній силі, ролі в управлінському процесі роблять актуальною проблему їх класифікації. Треба зазначити, що до нині адміністративно-правова наука не має загально визнаної класифікації форм управлінської діяльності.

Найбільш поширеними є дві класифікації: по-перше, за значенням наслідків, які виникають у результаті використання тієї чи іншої форми (наявності правового ефекту); по-друге, за ступенем правової регламентації процесу їх застосування.

За значенням наслідків, які виникають у результаті використання форм виділяють: а) правові форми державного управління; б) неправові форми державного управління.

До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичного ефекту. Зокрема, видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо. Такі форми виступають як юридичні факти і можуть формувати адміністративно-правові відносини. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають і не спричиняють виникнення адміністративно-правових відносин. Такі форми або передують правовим (проведення ревізії за результатами якої видається юридичний акт), або настають за ними (нарада з приводу реалізації юридичного акта).

За ступенем правової регламентації процесу використання виділяють такі форми державного управління:

1. Встановлення норм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість).

2. Застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво).

3. Укладання адміністративних договорів.

4. Здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій.

5. Проведення організаційних дій.

6. Виконання матеріально-технічних операцій.

Зупинимося на змісті перелічених форм.

1. *Встановлення норм права* (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість). Основним призначенням цієї форми управлінської діяльності є виконання наказів, законів, а також інших державно-владних приписів, для реалізації яких потрібні додаткові положення нормативного характеру.

Як правило, повноваження органів державного управління з встановлення загальнообов'язкових адміністративно-правових приписів (норм права), тобто повноваження щодо самостійності (на основі законів і на виконання законів) правотворчості, закріплюються у відповідних нормативних документах.

Так, затверджене Указом Президента “Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади” містить норми, які передбачають, що міністерство в межах своїх повноважень на основі та на виконання законодавства України видає накази, організує та контролює їх виконання, а у випадках, передбачених законодавством України, рішення міністерства можуть бути обов'язковими для виконання центральними органами державної виконавчої влади, підприємствами незалежно від форм власності та громадянами. Міністерство в разі потреби видає разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади, місцевими органами влади і самоврядування спільні акти.

Аналогічні норми містяться в положеннях, якими регулюється діяльність конкретних міністерств, комітетів, відомств. За допомогою такої нормотворчості конкретизуються і деталізуються загальні норми законів. Природно, що при цьому не змінюється їх смисл, але забезпечуються

умови для найбільш гнучкої й ефективної реалізації передбачених законами правил з урахуванням особливостей місця і часу виконання.

Встановлення норм права підзаконного характеру в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності практично виражається у виданні органами державного управління нормативних актів. Цим шляхом забезпечується для них можливість активно впливати (керувати) у рамках вимог законів на підвідомчі сфери (громадські відносини).

Такі нормативні акти найчастіше встановлюють конкретні права, обов'язки, відповідальність учасників суспільних відносин. У них часто містяться обмеження і заборони, обумовлені специфікою сфери управління. Вони формують основи взаємодії різних суб'єктів управління, здійснюють правоохоронні функції управлінського характеру (наприклад, встановлення певного правового режиму), передбачають юридичні гарантії забезпечення законності і дисципліни в управлінні.

Так, Кабінет Міністрів постановою № 576 від 12 жовтня 1992 р. затвердив нормативний документ — Положення про дозвільну систему, яким установив цілий ряд норм, що регламентують порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, охорони, транспортування вогнепальної зброї, боєприпасів, радіоактивних, наркотичних, отруйних речовин.

Нормотворчу діяльність органів державного управління можна вважати опосередкованою на відміну від безпосереднього встановлення норм права, яке здійснюють органи законодавчої влади. Ця опосередкованість визначається підзаконністю нормативних актів органів управління, що видаються на основі й на виконання законів.

Отже, виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління виступає як регулятор суспільних відносин. Це дозволяє органам державного управління активно впливати на суспільне життя, ефективно вирішувати питання господарського, адміністративно-політичного, соціально-культурного будівництва.

2. *Застосування норм права* (видання нормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів засто-

сування норм права, адміністративне розпорядництво) — основна форма управлінської діяльності. Саме за допомогою юридичних актів індивідуального характеру закони та інші правові норми застосовуються до конкретних обставин управлінського життя. Такі акти містять точно визначені і персоніфіковані юридично владні приписи. Вони відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язується виникнення, зміна, припинення адміністративно-правових відносин.

Акти застосування норм адміністративного права мають свої відмітні ознаки:

1) акт застосування норм адміністративного права має індивідуальний характер. Індивідуальність проявляється, по-перше, в тому, що він розв'язує цілком визначене й конкретне питання; по-друге, в ньому вказується конкретний адресат, який повинен дотримуватись вміщеного в акті припису.

2) акт застосування адміністративно-правової норми має юридичну природу. Він має державно-владний характер і є обов'язковим для всіх, кому адресований. Виконання акта гарантується, а за необхідності забезпечується примусовою силою держави.

Треба зазначити, що такі акти не завжди містять владні приписи особі, до якої звернена норма безпосередньо. Тобто сам акт може бути звернений до однієї особи, а приписи, що містяться в ньому, — до іншої. Наприклад, наказ про нагородження цінним подарунком безпосередньо звернений до однієї особи, яка таким подарунком нагороджена. Водночас, вміщені в ньому державно-владні приписи спрямовані й органу, що зобов'язаний цей подарунок видати.

3) такі акти завжди видаються в односторонньому порядку. Вони виходять від компетентного органу (посадової особи) — суб'єкта застосування норм адміністративного права. Дана обставина залишається в силі й тоді, коли акт виступає результатом погодження волі усіх учасників правовідносин. Наприклад, акти про призначення пенсії, надання відпустки, матеріальної допомоги тощо.



4) акт застосування норм адміністративного права спричиняє виникнення, зміну, припинення адміністративних правовідносин, тобто є юридичним фактом. Водночас він не тільки юридичний факт, а й виконує регулятивні функції. Норми адміністративного права регулюють абстрактні управлінські відносини. Ця абстрактність нормативних приписів не дозволяє використовувати їх для безпосереднього впливу. З цією метою використовуються акти застосування норм права, які стають самостійним засобом управління соціальними процесами.

За своєю суттю індивідуальний акт застосування норм права — це оформлене у вигляді індивідуального державно-владного припису рішення органу управління з приводу оцінки конкретної життєвої обставини з точки зору діючих нормативних приписів. Прикладами таких актів є накази про призначення на посаду, про звільнення з посади, надання відпустки, допомоги, пільг, зарахування до резерву на висунення, документи про утворення управлінських структур, постанови про вирішення справ про адміністративні правопорушення, про розгляд скарг громадян тощо.

Кількість і масштабність актів застосування норм права не піддається жодному переліку. По суті, вся динаміка державного управління охоплюється цією формою діяльності виконавчо-розпорядчих органів.

Отже, акт застосування норм адміністративного права — це індивідуальний юридичний акт, що вирішує конкретну управлінську справу, персонально визначає поведінку адресата, має державно-владний характер, видається уповноваженим органом в установленому порядку.

3. *Укладання адміністративних договорів.* Своєрідною формою державного управління слід вважати адміністративні договори. З самого початку доцільно зазначити, що досить інтенсивно використовуваний в адміністративно-правовій літературі термін “адміністративний договір” у нормативних джерелах не вживається.

Основне питання даної проблеми полягає в тому, що договірні відносини характерні для цивільного права і відрізняються юридичною рівністю волевиявлення сторін,

які в них вступають. Тобто, договір — це угода сторін, які юридично рівноправні. Природа ж державного управління передбачає імперативність, юридичну владність волевиявлення даної сторони і як наслідок — юридичну підвладність іншої сторони.

З таких позицій сам термін “адміністративний договір” нібито суперечить правовій логіці.

Проте змінювані в процесі історичного розвитку суспільні відносини і практика їх регулювання викликали до життя такий вид угод, як плановий договір. Мається на увазі договір, який укладається внаслідок того, що вступ у договірні відносини передбачений планом (аналогічним документом), який, по суті, є управлінський (вольовий і владний) акт держави.

Наприклад, п. 2 Указу Президента України від 13 жовтня 1997 р. “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19 вересня 1997 р. “Про стан науково-технічної сфери України та невідкладні заходи щодо підвищення ефективності її державного регулювання” містить норму, яка вимагає від Міністерства України у справах науки і технологій разом з Національною академією наук у місячний термін подати Президентові України перелік заходів щодо підтримки науково-технічної діяльності у регіонах.

Питання про характер планових договорів стає предметом докладного аналізу вчених-цивілістів. У результаті — вони дійшли висновку, що у такому виді угод різко обмежується індивідуальна воля сторін.

Отже, в юридичній практиці набули значного поширення договори, в яких воля однієї із сторін органічно поєднується з управлінською волею держави, тобто дана сторона виступає як юридично владний суб'єкт. Інша ж сторона зобов'язана їй підкоритися, тобто виступає як юридично підвладний суб'єкт. Така ситуація вже характерна для управлінських та адміністративно-правових відносин.

Проте відносини, в яких учасники договору перебувають не в однаковому становищі, а орган управління зберігає владні повноваження, тобто повноваження адміністра-

тивно-правового характеру, виникають не лише через дію актів планування.

Так, адміністративний договір використовується у процесі оформлення громадян на роботу, коли у двосторонній бесіді щодо умов праці посадова особа і претендент на посаду дійшли згоди. Такий адміністративний договір передує факту призначення на посаду відповідним наказом.

Перехід до побудови ринкових відносин потребує вдосконалення державно-управлінської діяльності, в тому числі й через застосування форм, які найбільшою мірою відповідають сучасним умовам і розвитку суспільства. Однією з таких форм треба визнати на нинішньому етапі договори, в яких однією зі сторін виступає орган державного управління з властивими йому державно-владними повноваженнями.

Нині дедалі частіше приймаються нормативні акти, які зобов'язують сторони до укладення договорів.

Так, в Указі Президента України "Про додаткові заходи щодо матеріального і морального заохочення працівників вугільної промисловості" від 9 січня 1996 р. містяться такі норми:

Кабінету Міністрів України за погодженням з об'єднанням галузевих профспілок:

визначити умови оплати праці, розміри тарифних ставок, схеми посадових окладів...;

установити граничні розміри надбавок, доплат, премій і винагород...;

передбачити запровадження додаткових заходів стимулювання сумлінної та високопродуктивної праці...

Аналіз цього Указу, який має явно виражений адміністративно-правовий характер, свідчить про те, що Кабінет Міністрів зобов'язаний в адміністративно-правовому порядку, тобто через видання відповідних адміністративно-правових актів, визначити умови оплати праці; встановити граничні розміри надбавок, доплат, премій, винагород; ввести додаткові заходи стимулювання; підготувати законопроекти.

Проте перш ніж виконати свою виконавчо-розпорядчу функцію (виконати волю глави держави шляхом прийнят-

тя одностороннього вольового рішення), йому необхідно усі ці питання погодити з об'єднаннями галузевих профспілок. Тобто, Кабінет Міністрів України зобов'язаний (саме так передбачено адміністративно-правовою нормою) вступити з об'єднанням профспілок у договірні відносини.

Отже, виникає договір, який регламентується адміністративно-правовими нормами. Цей висновок підтверджується такими обставинами:

по-перше, основою для його укладення є адміністративно-правова норма;

по-друге, він набирає чинності тільки в тому випадку, якщо буде прийнято відповідний адміністративно-правовий акт;

по-третє, якщо дія даної угоди буде визнана недоцільною, вона може бути припинена в адміністративному порядку шляхом видання правового акта, що скасовує попередній.

Таким чином, договірні відносини передують виникненню "стандартних" адміністративно-правових відносин, а потім опиняються немов би всередині цих адміністративних правовідносин. Отже, з точки зору вольового змісту, виділяються два види договорів. По-перше, договори, які створюються на основі вільного волевиявлення сторін. Це суто цивільно-правові договори. По-друге, договори, які виникають з волі держави, за обов'язкової участі її органів і під впливом норм адміністративного права. Це адміністративні договори.

При розгляді юридичної природи договорів другої групи (адміністративних договорів) важливо зазначити, що вони виникають лише в сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, тобто там, де складаються адміністративно-правові відносини.

Норми адміністративного права безпосередньо впливають на вольовий зміст угод і формують їх так, що воля суб'єктів договору скеровується на реалізацію норми адміністративного права, тобто на реалізацію волі держави. Такий договір хоч і зберігає попередні цивільно-правові форми, однак, набуває нової якості — стає адміністративним договором.

Характерним у даному розумінні є пояснення на законодавчому рівні терміна “державний контракт”. У Законі “Про поставки продукції для державних потреб” від 22 грудня 1995 р. йдеться, що державний контракт — це договір, укладений між державним замовником від імені держави і виконавцем замовлення. В сувою чергу, державне замовлення визначається як спосіб державного регулювання економіки, тобто спосіб державно-владного впливу на відносини в даній сфері, спосіб формування адміністративно-правових відносин. Більше того, виконавець не може відмовитися від укладення контракту, якщо держава в особі замовника вважає це необхідним. У разі відмови від укладення контракту на замовника накладаються штрафні санкції. Дана обставина не залишилась не поміченою законодавцем і в результаті — в нормативних документах з’явився термін “договір доручення” (див.: Порядок управління акціями, паями, частками господарських товариств, які перебувають у загальнодержавній власності — постанова Кабінету Міністрів від 28 грудня 1995 р.).

Викладене дозволяє встановити риси, характерні для адміністративного договору;

- це угода, що виникає в сфері державного управління у зв’язку і з приводу реалізації органом державного управління повноважень виконавчо-розпорядчого характеру;

- підставою виникнення подібних угод є адміністративний акт — владний вольовий припис;

- адміністративний договір завжди конкретизує норму адміністративного права чи акт правозастосовної діяльності органу управління;

- адміністративний договір має організуючий характер.

Вищенаведене дозволяє дати визначення адміністративному договору.

*Адміністративний договір — це визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень стосовно інших.*

Така угода спрямована на встановлення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин.

Отже, подальший розвиток механізму державно-управлінської діяльності в умовах поступового переходу до рин-

кових відносин робить актуальною проблему адміністративно-договірних угод (адміністративних договорів) з позицій дослідження еволюції адміністративно-правових форм реалізації державного управління.

4. *Здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій.* До таких форм насамперед слід віднести різні реєстраційні дії. Наприклад, реєстрація й облік автомобільного транспорту, реєстрація винаходів і відкриттів, суб'єктів підприємницької діяльності, нормативних актів тощо.

До нині сутність та юридична природа реєстраційних дій повністю не з'ясована. Деякі дослідники вбачають у реєстрації тільки елемент технічного обліку. Проте державна реєстрація має не лише інформаційне значення. Її роль головним чином полягає в тому, щоб підтвердити юридичні факти чи їх системи. Очевидно, акт реєстрації є рішенням компетентного органу, що вказує на юридичний стан суб'єкта. Реєстраційні дії мають юридичні наслідки. Так, незареєстровані транспортні засоби не можна експлуатувати, незареєстрований нормативний акт не може бути опублікований і розісланий тощо. До інших юридично значущих дій також належать: прийняття присяги, службове атестування тощо.

5. *Здійснення організаційних дій* — це повсякденні і різноманітні вияви управлінської дисципліни, які безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків. Організаційні дії здійснюються для забезпечення чіткої й ефективної роботи відповідних систем управління. Вони мають внутріуправлінське, внутріапаратне значення. Водночас, вони можуть використовуватися для певного впливу на громадські структури і громадян.

До таких дій можна віднести різні інструкування, наради, семінари, збори, конференції, надання практичної допомоги, розповсюдження позитивного досвіду, проведення контрольних заходів, вивчення громадської думки, розробка заходів щодо впровадження новітніх досягнень науки і техніки тощо.

6. *Виконання матеріально-технічних операцій* має допоміжний характер. З їх допомогою обслуговується процес управління та інші форми управлінської діяльності, спря-

мовані на утворення нормальних умов для здійснення адміністративних функцій.

До матеріально-технічних операцій належать дії з підготовки матеріалів для проведення організаційних заходів, видання юридичних актів, діловодство, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Роль і значення матеріально-технічних операцій не можна зменшувати. Від них багато в чому залежить ефективність управлінської праці.

#### 4.4. Правові акти державного управління

**Поняття правових актів державного управління.** Існування суспільства і держави, уся організація суспільного життя немислимі без повсякденної державно-владної діяльності з управління економікою, адміністративно-правовою сферою, соціально-культурним будівництвом, міжгалузевими зв'язками.

Неодмінним інструментом, за допомогою якого держава здійснює управління, є правові акти державного управління. З ними пов'язане здійснення державних функцій і розв'язання будь-якої соціальної проблеми. Саме в них міститься переважна частина всіх наявних у державі правових приписів, які поширюються практично на всі державні органи, недержавні структури, посадових осіб чи громадян.

Здійснюючись повсюдно, на різних рівнях керівництва, великою кількістю державних органів, акти державного управління здебільшого становлять значну і різноманітну систему правових засобів щодо реалізації законів, закріплення і розвитку сучасних громадських відносин.

Отже, встановлення і застосування правових норм безпосередньо пов'язано з актами управління. Більше того, акти управління — це єдиний спосіб створення і застосування правових норм у процесі управлінської діяльності. Визначення поняття правових актів управління — одна з найскладніших проблем сучасного адміністративного пра-

ва. В юридичній літературі, в тому числі й навчальній, їх найчастіше визначають як форму державного управління, документ, волевиявлення, припис, дію.

Основний смисл складностей щодо визначення поняття державного управління полягає, головним чином, у з'ясуванні характеру його соціальної природи. Він зумовлений насамперед одночасною належністю актів до правових та управлінських явищ. Зрозуміло, державне управління розглядати у відриві від права не можна, так само як і право неможливо розглядати без його регулюючих, управлінських функцій. Проте саме акти виявилися в епіцентрі взаємозалежностей права й управління, саме їх генетична двоєдність дозволила виділити таку категорію, як юридичний механізм управління.

Отже, акти управління мають два джерела особливостей: по-перше, правове, по-друге, управлінське. Без правових актів не може бути державного управління як такого, водночас без них правова система держави втрачає своє регулююче призначення в сфері дій виконавчої влади.

Дана обставина стала якщо не єдиною, то, в усякому разі, головною й основною причиною настільки різних підходів до визначення поняття правових актів державного управління.

Аналіз різноманітних підходів дозволяє з більшою впевненістю говорити про існування, принаймні, трьох найбільш поширених точок зору щодо цієї проблеми.

По-перше, правові акти державного управління визначають як форми управлінської діяльності держави.

По-друге, правові акти державного управління визначають як документи, що виходять від компетентних органів.

По-третє, правові акти державного управління визначають як владні дії державних виконавчо-розпорядчих органів.

Кожна з перелічених позицій відображає особливості та властивості цих актів і може використовуватись для їх характеристики і визначення поняття. Проте ці властивості й особливості можуть бути або основними, тобто такими, що відображають найістотніші риси усієї сукупності правових актів державного управління, або додатковими, су-



путніми, тобто деталізуючими і конкретизуючими ці основні властивості. Важливість одних і других безперечна. Водночас вони мають різне значення для з'ясування змісту й сутності актів. Головне смислове навантаження припадає на основні властивості, додаткові ж дозволяють глибше і точніше розкрити зміст і визначити сутність правових актів державного управління.

З цього й випливає наше завдання: за допомогою аналізу перелічених вище підходів встановити основні властивості й визначити поняття правових актів державного управління.

Якщо цілком погодитися з першим варіантом визначення, то виявиться, що категорія “правові акти державного управління” співпадає з категорією “правові форми державного управління”, що вірно лише частково. Акти державного управління співпадають у такий спосіб лише з двома видами форм. Перша — встановлення норм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість); друга — застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво).

Отже, даний підхід не може братися за основу, хоча й відображає одну з істотних властивостей актів державного управління.

Що стосується другої точки зору, то цілком очевидно, що характеристика акта тільки як документа не розкриває сутності даного правового явища. Саме визначення документа свідчить про те, що правовий акт управління не лише документ, оскільки не можна його роль і сутність звести до закріплення відповідної інформації різними способами на спеціальному матеріалі. Безумовно, документальна форма існування правових актів управління відіграє важливу роль у розв'язанні проблеми їх систематизації, зберігання, а також у правозастосовчій практиці. Отже, документ — це форма існування акта управління. За нинішніх умов можна впевнено говорити й про інші форми, що виконують аналогічні функції, наприклад, про магнітні носії.

Звідси можна зробити висновок про те, що визначення акта як документа справедливо лише частково, та й то стосовно конкретних умов і обставин.

Найменш вразливою з позицій відокремлення найбільш значущих ознак правового акта управління виявляється третя точка зору.

Саме слово “акт” походить від латинського *actus*, що в перекладі найчастіше вживається у значенні “вчинок, дія”, наприклад терористичний акт. Категорія “державне управління” визначається як діяльність державних органів. Адже, будь-яке управління є діяльністю, а будь-який управлінський процес — комплексом послідовних дій суб’єктів управління. Не можна управляти не діючи. Не випадково іноді замість управління вживають поняття “управлінська діяльність” чи “діяльність з управління”.

Отже, ми визначили правову і найбільш загальну властивість такого правового явища, як правовий акт державного управління. Такі акти — це насамперед дії. Саме дія може братися за основу в розкритті поняття й виробленні визначення правового акта державного управління. Проте слід маги на увазі, що зробити це можна лише з урахуванням усіх інших властивостей даного правового явища. Виділена була й інша властивість — правові акти державного управління є двома формами державного управління, причому формами правовими.

Третя властивість правових актів державного управління полягає в їх вольовому характері, відповідно до вольової сутності самого права. Отже, правові акти державного управління — не просто дії, а вольові дії чи волевиявлення.

Четверта властивість: дані акти не тільки волевиявлення. Це волевиявлення, що створюють певний правовий чи юридичний ефект. Завдання юридичного ефекту безпосередньо пов’язане з метою управління. Розглянуті акти використовуються для досягнення певної мети в ході здійснення завдань і функцій державного управління. Це цілком зрозуміло, бо йдеться про акти управління.

Загальним, спонукальним мотивом прийняття будь-якого акта управління є потреба в юридичному впливі на існуючі в сфері державного управління відносини. Тому

юридичний ефект — безпосередня мета юридичного акта. Говорячи про юридичний ефект правових актів державного управління, завжди мають на увазі вплив на відповідні відносини у вигляді встановлення (зміни, скасування) правових норм чи у вигляді встановлення (зміни, припинення) конкретних правовідносин.

Щодо цього слід зазначити, що певне юридичне значення, як відомо, мають і деякі службові документи, проте вони безпосередньо не вносять змін до системи діючих правових норм і не змінюють конкретні правовідносини. Тобто вони не мають юридичних властивостей нормативного і правозастосовчого характеру, властивостей, які роблять акт управління правовим. Дана ознака відмежовує правові акти державного управління від інших управлінських дій у цій сфері.

П'ята: однією з найважливіших властивостей актів державного управління є їх державно-владний характер. Саме звідси випливає характер адміністративно-правових відносин як відносин влади і підпорядкування. Крім цього, за ознакою владності правові акти управління відмежовуються від інших управлінських дій і від правових актів, здійснюваних суб'єктами правовідносин.

Шоста властивість правових актів державного управління — їх підзаконність. Владний характер правового акта управління не означає, що орган, який його видає, діє на свій розсуд, поза будь-якими рамками. Підзаконність правового акта управління означає, що він повинен відповідати усім вимогам законів та інших актів вищестоящих органів як за змістом, так і за порядком видання і формою закріплення.

Наголошуючи на важливості підзаконності як властивості правових актів управління, треба враховувати і таку специфічну особливість, як участь у підготовці актів багатьох людей. На жаль, більшість учасників цього процесу не мають необхідної правової підготовки. За таких умов завжди є небезпека виникнення у частини суб'єктів управлінської діяльності помилкових уявлень про те, що вираження їх волі в актах управління залежить в основному від їх власного погляду.

Сьома: правовий акт державного управління може виступати варіантом управлінського рішення.

Восьма: правовий акт державного управління приймається винятково повноважним суб'єктом державно-управлінської діяльності.

Дев'ята: правовий акт державного управління — це одностороннє волевиявлення повноважного суб'єкта державного управління.

Десята: правовий акт визначає правила належної поведінки в сфері державного управління.

Одинадцята: правовий акт державного управління може бути опротестований в установленому чинним законодавством порядку.

Дванадцята: правовий акт державного управління у разі недотримання вміщених у ньому юридично-владних приписів викликає особливі юридичні наслідки, а саме: відповідальність винної сторони.

Тринадцята: наявність певної форми провадження (вдання) правового акта державного управління. Такі акти провадяться в установленому порядку й офіційно передбаченою процедурою. Треба зазначити, що такі загальні правила, на жаль, відсутні, а існують лише положення відомчого характеру.

Все викладене вище дозволяє дати визначення актам державного управління.

*Правові акти державного управління* — це владні, підзаконні, втілені в установлену форму волевиявлення суб'єктів державного управління, що безпосередньо впливають на правові норми і відносини з метою їх удосконалення відповідно до державних інтересів.

Згідно зі своїм призначенням акти управління можуть виконувати найрізноманітніші завдання. Зокрема можуть виступати як юридичні факти, на підставі яких виникають, змінюються і припиняються правовідносини. Яскравим прикладом цього можуть бути випадки встановлення за конкретною особою адміністративного нагляду (для таких осіб встановлюється ряд специфічних зобов'язань-обмежень).

Правовий акт державного управління може стати підставою для прийняття інших актів управління. Наприклад, рішення обласної державної адміністрації про введення карантину у певній місцевості є підставою для прийняття аналогічного акта районною державною адміністрацією. Затвердження державною адміністрацією правил благоустрою територій міст та інших населених пунктів спричиняє застосування заходів адміністративного впливу до порушників (ст. 152 КпАП), тобто прийняття відповідних правових актів державного управління (у випадках відсутності таких правил ст. 152 КпАП не діє).

Акт державного управління є доказом для органів виконавчої і судової влади. Так, наявність рішення про виділення особі квартири є доказом його права на вселення в дану квартиру.

Акти управління відрізняються від суміжних державних актів і актів громадських організацій.

Насамперед вони відмінні від законів. Верховенство закону щодо акта управління незаперечне, оскільки він має найбільшу юридичну силу. Закон може змінювати, скасовувати, призупиняти дію акта управління, останній же аналогічного впливу на закон не здійснює.

Відрізняються акти управління й від судових актів. Судові акти (вироки, рішення, визначення) приймаються у зв'язку з конкретними порушеннями правових норм, є наслідком розгляду на судових засіданнях фактів конкретних відхилень від встановленого правопорядку; вони не встановлюють нових правил поведінки.

Акти ж управління приймаються не лише і не стільки у зв'язку з порушенням правових норм. Значна частина правових актів державного управління приймається у зв'язку з розв'язанням конкретних завдань повсякденного керівництва господарським, політичним, соціально-культурним будівництвом. До того ж багато актів управління (правові акти) містять нові правила поведінки, розраховані на тривалий час.

Судові акти приймаються в особливому процесуальному порядку, як правило, колегіально, акти ж управління часто приймаються одноосібно посадовими особами уп-

равлінського апарату, що, зрозуміло, не виключає можливості прийняття їх колегіально, наприклад, прийняття Кабінетом Міністрів України постанови.

Акти управління відрізняються від актів, які приймаються органами прокуратури. Прокурорські акти, як й акти органів судової влади, пов'язані з конкретними порушеннями законів і можливістю таких порушень. У них не вирішуються питання повсякденного керівництва державними справами, оскільки прокуратура не володіє адміністративними функціями. Прокуратура не вирішує індивідуально-конкретних справ по суті. Згідно зі статтями 1 і 5 Закону України "Про прокуратуру" органи прокуратури здійснюють загальний нагляд за дотриманням законів, у тому числі й за законністю управлінських актів, які приймаються органами державного управління.

Відрізняються акти управління і від цивільно-правових договорів, угод. Останні є результатом взаємної згоди двох чи кількох сторін. Акти управління — це односторонні, державно-владні волевиявлення конкретних органів управління та їх посадових осіб. За незаконне прийняття акта управління несе відповідальність тільки той, хто його видав, а за незаконне укладання цивільно-правової угоди — обидва її контрагенти.

Істотно відрізняються акти органів управління і від актів громадських організацій. Акти останніх є актами недержавними, як правило, не є загальнообов'язковими, імперативні лише всередині самих громадських організацій. Акти ж державного управління є державно-владними, загальнообов'язковими, у ряді випадків обов'язкові не лише для певних державних органів, а й для громадських організацій.

Нарешті, акти державного управління відрізняються також і від службових документів. Юридичні службові документи хоч і мають юридичне значення (дипломи, атестати, трудові книжки, посвідчення, паспорти тощо), проте вони не містять норм права, що властиво більшості актів державного управління, які мають підзаконний характер.

**Види правових актів державного управління.** Відображаючи усю різноманітність державного управління як найширшої діяльності держави, акти управління також різноманітні й великі за чисельністю.

Незважаючи на цю, безумовно, визначальну ознаку, вони можуть бути класифіковані, упорядковані в однопорядкові групи, що й дає можливість чіткіше визначити місце кожного акта управління в їх загальній кількості, віднайти вірний, науковий підхід до відбору актів управління при їх систематизації.

Наукова класифікація актів управління дає можливість глибше з'ясувати їх правову природу, визначити роль і значення в управлінському процесі, в розв'язанні загальних і спеціальних завдань державного управління, виробити найбільш чіткий і досконалий порядок їх видання, розробити дійові заходи щодо забезпечення контролю за їх здійсненням.

За основу класифікації правових актів державного управління беруться найзагальніші і найістотніші їх ознаки і властивості. Такі ознаки і властивості, які відіграють визначальну роль у характеристиці правової природи конкретних актів. Важливо зазначити, що класифікація має не лише суто теоретичне, а й практичне значення.

У теорії адміністративного права правові акти державного управління прийнято класифікувати за такими критеріями:

1. За юридичними властивостями;
2. За межею дії;
3. За характером компетенції органів, які приймають акти;
4. За положенням органів, що видають акти, за ієрархією.

Розглянемо класифікацію цих критеріїв.

1. *За юридичними властивостями* усі правові акти державного управління поділяються на дві великі групи: нормативні (правовстановлюючі, акти загального характеру) та ненормативні (індивідуальні, правозастосовчі, правовиконавчі, окремі адміністративні, акти реалізації норм адміністративного права).

*Нормативні акти* безпосередньо виражають регулятивну функцію адміністративного права. Саме вони містять адміністративно-правові норми, що встановлюють загальні правила належної поведінки. Ці акти розраховані на довготривале, багаторазове застосування з метою регулювання однотипних суспільних відносин і не мають персоналізованого (конкретного) адресата.

Правотворче призначення — важлива властивість нормативних актів. Нормативний акт не просто викладає відповідні адміністративно-правові норми, він їх встановлює, вводить юридичні норми до правової системи.

Правотворча роль нормативних актів державного управління знаходить прояв у:

- а) конкретизації норм вищої юридичної сили;
- б) визначенні типових правил поведінки в галузі державного управління (митні правила, правила дозвільної системи);
- в) втіленні в життя різних соціально-економічних програм (програми приватизації);
- г) визначенні організаційно-правового статусу суб'єктів адміністративного права;
- д) встановленні необхідних обмежень і заборон;
- е) формуванні міжгалузевих зв'язків і способів взаємодії різних учасників управлінських відносин;
- є) забезпеченні охорони встановленого у галузі державного управління порядку відносин.

*Ненормативні (індивідуальні)* правові акти державного управління мають яскраво виражений правозастосовчий (правовиконавчий) характер. Ці акти завжди є актами застосування норм права. Ненормативний (індивідуальний) правовий акт державного управління — це індивідуальний юридичний акт, який розв'язує конкретну управлінську справу, персонально визначає поведінку адресата, має державно-владний характер, застосовується уповноваженим органом у встановленому порядку.

Основні ознаки акта застосування норм адміністративного права такі:

- а) має індивідуальний характер, який виявляється, перше, в тому, що він вирішує цілком визначене і кон-



кретне питання; по-друге, в ньому вказується конкретний адресат, який повинен дотримуватись вміщеного в акті припису;

б) має державно-владний характер і обов'язковий для всіх, кому адресований. Виконання акта гарантується, а за необхідності забезпечується примусовою силою держави.

Слід зазначити, що такі акти не завжди містять владні приписи особі, до якої звернена норма безпосередньо. Іншими словами, сам акт може бути звернений до однієї особи, а вміщені в ньому приписи — до іншої. Наприклад, наказ про нагородження цінним подарунком. Такий акт безпосередньо звернений до тієї особи, яка таким подарунком нагороджена. Водночас вміщені в ньому державно-владні приписи спрямовані органу, що зобов'язаний цей подарунок видати;

в) завжди видаються в односторонньому порядку. Вони виходять від компетентного органу (посадової особи) — суб'єкта застосування норм адміністративного права. Дана обставина залишається в силі й тоді, коли акт є результатом погодження волі учасників правовідносин. Наприклад, акти про призначення пенсії, надання відпустки, матеріальної допомоги тощо;

г) спричиняє виникнення, зміну, припинення адміністративних правовідносин, тобто є юридичним фактом. Водночас він не тільки юридичний факт. Такі акти виконують і регулятивні функції. Норми адміністративного права регулюють абстрактні управлінські відносини. Ця абстрактність нормативних приписів не дозволяє використовувати їх для безпосереднього впливу. З цією метою використовуються акти застосування норм права, які стають самостійним засобом управління соціальними процесами.

2. *За межами дії* (дії актів у просторі й часі) акти поділяються на такі:

- що діють на всій території без обмежень у часі (до актів даного виду належать ті, чия юридична сила поширюється на всю територію України і не обмежується будь-якими часовими рамками. Наприклад, Указ Президента України "Про забезпечення гласності у процесі приватизації державного майна" від 11 квітня 1995 р., Постанова Ка-

бінету Міністрів України “Про порядок реєстрації символіки об’єднань громадян” від 26 лютого 1993 р. та ін.);

- що діють на всій території протягом певного терміну (такими є акти, юридична сила яких поширюється на всю територію України, але тільки на певний, спеціально обумовлений термін. Іноді їх називають строковими актами, тобто такими, що мають термін дії. До них слід віднести: акти, що регламентують питання постачання продукції державі, розміщення державних замовлень, формування державних контрактів, встановлення тимчасових норм тощо. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України “Про встановлення тимчасових норм споживання населенням електроенергії та природного газу, на оплату яких надається субсидія” від 1 грудня 1995 р.);

- що діють на частині території без обмежень у часі (в основному це акти місцевих державних адміністрацій). Наприклад, правила благоустрою територій міст та інших населених пунктів, правила торгівлі на базарах тощо. Проте подібні акти часто приймаються Президентом, Кабінетом Міністрів, міністерствами, відомствами. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів “Про першочергові заходи поліпшення стану справ у соціально-виробничій сфері м. Антрацита Луганської області” від 22 січня 1996 р.);

- що діють на частині території протягом певного терміну (це в основному акти місцевих адміністрацій). Проте подібні акти часто приймаються Президентом України, Кабінетом Міністрів, міністерствами, відомствами. Наприклад, Указ Президента “Про Північнокримську експериментальну економічну зону “Сиваш” від 30 червня 1995 р. У ньому зокрема зазначається: “Підтримати ініціативу Кабінету Міністрів України і створити в порядку експерименту строком на п’ять років Північнокримську експериментальну зону “Сиваш” в адміністративних межах міст Красноперекопськ, Армянськ та Красноперекопського району Автономної Республіки Крим”.

Розглядаючи межі дії правових актів державного управління, слід зазначити, що можливий їх “вихід” за межі державного кордону, коли вони регламентують діяльність українських організацій і громадян за кордоном. Наприк-

лад, Постанова Кабінету Міністрів “Про участь Українського контингенту в операції багатонаціональних Сил з виконання угоди на території Боснії та Герцеговини” від 29 грудня 1995 р.

Питання про дію актів управління в часі і просторі безпосередньо стосується проблеми припинення їх дії. В умовах режиму законності припинення дії акта зумовлене рядом об’єктивних факторів. Їх дослідження дозволило виділити шість найзагальніших, за якими акти припиняють свою дію. Ними є:

а) виконання вміщеної в акті вимоги (наприклад, сплата штрафу згідно з постановою). Слід проте зазначити, що виконання акта не у всіх випадках означає припинення його дії. Так, постанова про утворення органу управління не припиняє своєї дії у зв’язку з фактичним створенням органу. Такі акти припиняють свою дію тільки в результаті скасування;

б) настання юридичної події. Наприклад, смерть громадянина анулює дію акта про призначення йому пенсії;

в) волевиявлення зацікавленої сторони, коли акт пов’язаний із здійсненням суб’єктивних прав. У більшості випадків тут необхідне видання нового акта;

г) закінчення терміну дії акта, що обумовлений в ньому;

д) поглинання змісту акта новим актом;

е) скасування акта у встановленому порядку;

3. *За характером компетенції органів*, які видають акти, останні діляться на акти загального, галузевого і функціонального управління. Перші регулюють управлінські відносини в усіх сферах і галузях; другі — відносини, пов’язані з якоюсь однією галуззю державного управління; треті — регулюють одну чи кілька державних функцій. До першої групи актів державного управління належать: акти Президента України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій. До другої — акти управління галузевих міністерств, комітетів, відомств, а також керівників галузей і служб місцевих державних адміністрацій; до третьої — акти функціональних органів управління (податкова адміністрація).

4. За положенням органів, які приймають акти, за ієрархією, останні класифікуються залежно від того, які органи їх видають. При цьому для різних органів управління встановлені різні назви актів.

Президент України видає укази і розпорядження.

Кабінет Міністрів України — постанови і розпорядження.

Акти управління Президента і Кабінету Міністрів можуть бути нормативними й індивідуальними. Їх нормативні акти, поряд з законами, становлять правову основу всіх інших актів державного управління.

Міністерства, комітети, відомства, як правило, видають накази й інструкції.

Голови державних адміністрацій видають розпорядження, а керівники структурних підрозділів державних адміністрацій — накази.

Державні адміністрації наділені правом приймати рішення, що передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність.

Накази — самостійний різновид управління. Вони можуть бути як нормативними, так й індивідуальними. Наказами міністрів та керівників інших відомств можуть вводитися в дію положення, устави, правила, інструкції.

Інструкція завжди є нормативним актом, який встановлює порядок застосування (виконання) законів, указів, актів вищих органів управління, проведення організаційних заходів чи матеріально-технічних операцій.

За загальним правилом акти управління, що приймаються міністрами і керівниками інших центральних відомств, діють у сфері функціонування даного міністерства і відомства й обов'язкові для виконання усіма підвідомчими їм органами, міністерствами, установами, організаціями та їх посадовими особами.

Але в деяких випадках такі акти управління мають надвідомчий характер, поширюють свою дію за межі даної управлінської системи, обов'язкові для виконання органами, підприємствами, установами, організаціями та їх посадовими особами, що не входять до даної системи.

Серед нормативних актів місцевих органів державної виконавчої влади особливе місце займають рішення, що

передбачають адміністративну відповідальність за їх порушення.

Відповідно до Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію, вказані органи державної виконавчої влади приймають відповідно до законодавства рішення, що передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, з питань боротьби із стихійним лихом і епідеміями, також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких встановлено відповідальність Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Крім цього, обласні Київська і Севастопольська міські державні адміністрації затверджують правила, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність ст. 152 (порушення правил благоустрою територій міст та інших населених пунктів), ст. 159 (порушення правил торгівлі на ринках), ст. 182 (порушення тиші в громадських місцях) Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У таких рішеннях завжди чітко визначений орган, на який покладається обов'язок здійснення контролю за його виконанням. У більшості випадків такі контролюючі функції покладаються на міліцію, що виступає контролюючою інстанцією чи самостійно, або спільно з іншими органами державного управління (наприклад, з органами охорони здоров'я з питань дотримання санітарних правил, органами торгівлі — з питань дотримання правил торгівлі).

Вони в обов'язковому порядку публікуються у місцевій пресі для загального ознайомлення населення, а тексти деяких з них вивішуються, крім цього, у найдоступніших для населення місцях.

Рішення мають відповідні реквізити, а саме: назва органу, що прийняв рішення, дата і місце його прийняття, порядковий номер, назва самого рішення, окреслення території, на яку поширюється рішення, перелік встановлених зобов'язань, дані про відповідальних за невиконання даного рішення, перелік державних органів, що здійснюють

контроль за виконанням рішення, розмір санкції, термін вступу рішення в силу, підписи посадових осіб, які виступають від імені органу, що прийняв рішення.

**Вимоги, що ставляться до актів державного управління.** Акти державного управління повинні відповідати законам і підзаконним актам вищих органів державного управління. Незаконний акт управління автоматично визнається недійсним.

Будь-який акт державного управління повинен бути прийнятий компетентним органом і в межах його повноважень. Чітке визначення компетенції кожного органу державного управління на видання акта управління, тобто забезпечення правильного уявлення про коло питань, які підлягають веденню даного органу, є обов'язковою умовою правильного здійснення функцій і завдань кожним органом державного управління.

Акти державного управління повинні видаватися в певному порядку з дотриманням процесуальних правил. Наприклад, одні акти видаються колегіальним органом, інші — єдиноначальним; одні публікуються у місцевій пресі, інші — просто доводяться до відома виконавців тощо.

Однією з важливих вимог, які ставляться до актів державного управління, є дотримання певної форми акта.

Найчастіше акти державного управління втілюються у письмовій формі, мають певну назву, підписуються певними посадовими особами, нумеруються, датуються, забезпечуються іншими реквізитами. Деякі акти державного управління втілюються, у, так би мовити, конклюдентну форму (дорожні знаки).

До актів державного управління у ряді випадків можуть бути поставлені й інші додаткові вимоги. Так, деякі з них можуть бути видані лише за наявності спеціального дозволу вищого органу; деякі можуть бути прийняті лише в межах певного терміну; деякі вимагають наступного затвердження вищого органу. Письмові акти державного управління повинні бути викладені грамотно, чітко, за-

гальнодоступною мовою, конкретно формулювати вміщені в них вимоги.

При порушенні певних вимог закону акти державного управління можуть бути визнані неправомірними, і, залежно від характеру порушень, не породжувати юридичних наслідків з моменту їх прийняття (порушення закону); виявитися заперечними, тобто такими дефектними актами, які обов'язкові до виконання, але можуть бути заперечені заінтересованими органами чи особами у судовому або адміністративному порядку.

В праві, в тому числі адміністративному, діє презумпція законності прийнятих актів управління. Питання про визнання даного акта неправильним, дефектним вирішується компетентним державним органом.

Особливі завдання щодо забезпечення законності виданих органами державного управління актів покладаються на органи прокуратури. В порядку здійснення загального нагляду органи прокуратури можуть оскаржити будь-який акт будь-якого органу державного управління. Копії найважливіших актів, які приймаються органами державного управління, направляються ними, як правило, органам прокуратури, які й здійснюють загальний нагляд за законністю їх прийняття і відповідності їх закону, що передбачено Законом України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р.

## Г л а в а 5

# Адміністративно-деліктне право

### 5.1. Адміністративне правопорушення

**Поняття адміністративного правопорушення.** Правопорушення, як це впливає з самого терміна, є порушенням права, акт, що суперечить праву, його нормам, закону. Скоїти правопорушення — означає порушити право.

Кожне окреме правопорушення як явище реальної дійсності завжди конкретне і має риси, що дозволяють розмежовувати кримінальні правопорушення (злочини), адміністративні правопорушення, порушення цивільного, трудового законодавства тощо.

Конкретність кожного правопорушення полягає в тому, що воно здійснюється конкретною особою, у певному місці, у певний час, порушує конкретну норму конкретної галузі права, характеризується точно визначеними ознаками.

Вивчення правопорушень та інших правових явищ, які з ними пов'язані, належить до найважливіших завдань будь-якої правової галузі. Не є винятком щодо цього й адміністративне право, більше того, тільки адміністративне й кримінальне законодавство містять статті, в яких закріплене поняття відповідного правопорушення. У Кримінальному кодексі України це ст. 7 “Поняття злочину”, в Кодексі України про адміністративні правопорушення — ст. 9 “Поняття адміністративного правопорушення”.

У законодавстві інших галузей права подібних статей немає. Тому визначення відповідних видів правопорушень можна знайти лише в науковій літературі.



Загальне поняття адміністративного правопорушення, як вже зазначалося, дає ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення. В ній розкривається його матеріальний зміст, юридична природа і соціальна сутність, а також визначаються важливі ознаки.

Відповідно до даної статті, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність.

Необхідно зазначити, що до прийняття нині діючого Кодексу (прийнято 7 грудня 1984 р., введено в дію 1 червня 1985 р.) законодавство України визначення адміністративного правопорушення не містило. У рамках колишнього СРСР поняття адміністративного правопорушення на законодавчому рівні вперше було сформульоване в Основах законодавства СРСР і союзних республік про адміністративні правопорушення, що були прийняті 23 жовтня 1980 р. До цього часу визначення адміністративного правопорушення було тільки в науковій літературі.

При аналізі ст. 9 КпАП привертає увагу те, що законодавець одночасно вживає й ототожнює два терміна і відповідно два поняття: “адміністративне правопорушення” і “адміністративний проступок”. Раніше вважалось, що адміністративні проступки — особливий різновид адміністративно-правових порушень.

Подальший її аналіз дозволяє виділити ознаки адміністративного проступку (правопорушення).

По-перше, це виключно вчинок, тобто дія (наприклад, дрібне хуліганство, ст. 173) чи бездіяльність (ухилення від реєстрації чи нереєстрації вогнепальної зброї, ст. 192). Звідси випливає, що думки, бажання чи інші вияви психічної діяльності юридичного значення не мають.

По-друге, до ознак адміністративного правопорушення належить його протиправність, тобто заборона адміністративно-правовими нормами відповідного вчинку як такого, що завдає шкоди чи загрожує небезпекою. Суть про-

типравності полягає в тому, що конкретний вчинок визнається адміністративним правопорушенням (проступком), якщо воно передбачене як таке чинним адміністративним законодавством.

По-третє, важливою ознакою адміністративного правопорушення є винність. Винність передбачає наявність у особи відповідного власного психічного ставлення до відповідного вчинку і його наслідків. Законодавець вважав за необхідне вказати на форми вини, які мають юридичне значення. Це умисел (вина у формі умислу) і необережність (вина у формі необережності). Умисел може бути прямим чи непрямим (евентуальним). Необережна вина проявляється у формі самовпевненості чи недбалості.

По-четверте, обов'язковою ознакою адміністративного правопорушення є адміністративна карність. Карність означає, що за здійснення конкретного вчинку адміністративним законодавством передбачається відповідне покарання. Дана ознака дозволяє відмежувати правопорушення від інших протиправних (заборонених адміністративно-правовими нормами) вчинків, здійснення яких не спричинює застосування адміністративних стягнень.

Так, правила користування засобами морського транспорту досить великі і містять значну кількість приписів, які зобов'язують особу здійснювати чи не здійснювати певні дії. Проте порушення тільки двох пунктів з цих правил (пошкодження внутрішнього обладнання і куріння у невстановлених місцях на судні) спричиняє накладення адміністративних стягнень (ст. 115 КпАП).

По-п'яте, юридичною ознакою адміністративного правопорушення є об'єкт посягання. Це діяння, що посягають на державний чи громадський порядок, власність, права, свободи громадян, на встановлений порядок управління. Конкретні об'єкти, посягання на які роблять діяння адміністративним правопорушенням, визначені статтями 41–212 Особливої частини КпАП.

Дослідження юридичної природи адміністративного правопорушення, з'ясування його сутності й змісту пов'язане з питанням його громадської безпеки.

Як відомо, кримінальне законодавство визначає як злочинні тільки громадсько небезпечні вчинки, тобто відносить громадську безпеку до об'єктивних властивостей злочину (ст. 7 КК).

На відміну від цього визначення злочину, визначення адміністративного правопорушення (ст. 9 КпАП) не вказує на його громадську небезпеку. Більше того, термін “громадсько небезпечний вчинок” стосовно адміністративних правопорушень законодавець не вживає. Звідси випливає припущення, що громадська небезпека не визнана універсальною властивістю усіх адміністративних правопорушень (проступків), а матеріальною, загальною їх ознакою є те, що вони “посягають на ...”, тобто завдають збитків (заподіюють шкоду) державному і громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління.

Водночас підстав для ствердження, що адміністративні правопорушення не належать до діянь громадсько небезпечних, не так багато, як для того, щоб зробити протилежні висновки.

Багаторічна дискусія з цього приводу за участю спеціалістів у галузі адміністративного, кримінального, цивільного права, теорії права, кримінології підстав для однозначного висновку не дає. Отже, з даного питання в юридичній науці найрельєфніше визначились дві позиції.

Прихильники оцінки адміністративного правопорушення як явища громадсько небезпечного (Н. Дурманов, Б. Здравомислов, М. Строгович, І. Самошенко, Н. Александров, О. Якуба, Г. Петров, А. Ключниченко та ін.) спираються на твердження про те, що злочини — це якісно особливий вид правопорушень, а їх основна матеріальна властивість полягає у громадській небезпечності. Причому громадська небезпека повно характеризує виключно злочини. Тому для інших правопорушень дана ознака не обов'язкова.

Визначення злочину як громадсько небезпечного злочину міститься в ч. 1 ст. 7 КК, а в ч. 2 цієї ж статті фіксується, що не є злочином дія чи бездіяльність, які хоч формально і містять ознаки будь-якого вчинку, передбаченого

Особливою частиною даного Кодексу, але через малозначущість не є громадсько небезпечними. Отже, зазначають вони, у праві чітко закріплено, що малозначущий протиправний вчинок не є громадсько небезпечним і не може розглядатися як злочин.

Виходячи з цього положення, можна зробити два висновки.

Перший: ознака суспільної небезпеки властива тільки злочинам, інші правопорушення позбавлені цієї якості.

Другий: адміністративні правопорушення (проступки) не являють собою суспільної небезпеки; це суспільно шкідливі, антигромадські явища. Тому й відрізняються злочини від адміністративних правопорушень тим, що злочини — діяння суспільно шкідливі, а адміністративні правопорушення — діяння лише шкодочинні.

Прихильники оцінки адміністративних правопорушень як діянь, що являють собою певну суспільну небезпеку (А. Трайнін, А. Сахаров, М. Шаргородський, А. Піонтковський, Н. Малеїн, Є. Додін, Л. Коваль та ін.) виходять з матеріальної єдності усіх правопорушень. І злочини, й адміністративні правопорушення, й дисциплінарні провини, й цивільні правопорушення є до певної міри суспільно небезпечними діяннями. Тому суспільна небезпека — це ознака, властива їм усім без винятку. Відмінність полягає лише в ступені суспільної небезпеки.

Злочини мають підвищений ступінь суспільної небезпеки. Адміністративним (та іншим) правопорушенням вона властива “меншою”, “невеликою”, “невисокою”, “незначною” мірою і не досягає того рівня, з якого починається застосування заходів кримінальної репресії.

Підтвердження цієї позиції, на думку її прихильників, міститься в ч. 2 ст. 1 КК, де йдеться про те, які суспільно небезпечні діяння є злочинними. Звідси випливає обґрунтований висновок, що поняття суспільно небезпечного діяння значно ширше поняття злочину, тобто далеко не всі суспільно небезпечні діяння є злочинами.

Підкріплюють дану точку зору дві обставини.

По-перше, злочини і адміністративні правопорушення як соціальні явища дуже близькі між собою, а межі між

ними досить рухливі й надто умовні. Тому нерідко перші з них перетворюються на другі й навпаки. Іншими словами, досить розповсюджені випадки, коли одне й те саме діяння на одному проміжку часу може розцінюватись як злочин, а на іншому — як адміністративний проступок, що тягне за собою покарання.

Так, у 1956 році оцібула встановлена адміністративна відповідальність за дрібне хуліганство. Навіть якщо хуліганські вчинки протягом року здійснювались однією й тією ж особою два, три і чотири рази, винний щоразу притягався лише до адміністративної відповідальності. У 1960 році за третє дрібне хуліганство, здійснене протягом року, була введена кримінальна відповідальність. 26 липня 1996 року була встановлена кримінальна відповідальність за повторне дрібне хуліганство. У 1997 році кримінальну відповідальність за дрібне хуліганство відмінили.

Нині, як і в 1956—1960 роках, дрібне хуліганство тягне за собою лише адміністративні санкції.

Чи можна з цього зробити висновок, що в 1969 році суспільно небезпечним діянням стало третє дрібне хуліганство, в 1966 році — уже друге, а до 1977 року це правопорушення втратило суспільно небезпечний характер? Чи відображають наведені правові метаморфози реальну зміну соціальної значущості відповідних діянь? Ні. За вказаний проміжок часу властивості дрібного хуліганства майже не змінилися, а от їх права оцінка змінилася суттєво.

Отже, все залежить від волевиявлення законодавця, вираженого у праві й зумовленого соціально-політичними та іншими потребами суспільства, а також ситуацією, що в ньому склалася.

Тому мав рацію М. Шаргородський, коли ще в 1968 році писав, що між різними категоріями правопорушень об'єктивно існує лише кількісна відмінність у ступені суспільної небезпеки, а якісну відмінність надає законодавець<sup>1</sup>.

По-друге, про суспільну небезпеку того чи іншого правопорушення можна робити висновок з урахуванням його поширення та результативності боротьби з ним. Тут важко

<sup>1</sup> Див.: Курс советского уголовного права. — Л., 1968. — Т. 1. — С. 226.

не погодитися з Л. Ковалем, який у зв'язку з цим відзначає, що окремо взяті дрібні проступки, такі, як проїзд у громадському транспорті без квитка, торгівля у невстановленому місці тощо, можливо, й не мають чітко вираженої суспільної небезпеки. Однак у своїх сукупності та поширенні вони, без сумніву, набувають суспільно небезпечно-го характеру<sup>1</sup>.

Додати до цього можна тільки таке. Встановлюючи адміністративну відповідальність за ті чи інші діяння, законодавець обов'язково бере до уваги їх поширення і необхідність боротьби не з окремо взятими випадками, а з явищами, які не можна розцінювати як прояв обставин, що випадково склалися, через виникнення небезпеки для суспільних відносин, які відповідають інтересам держави. Якби це було не так, то не було б необхідності боротися з такими діяннями, як торгівля у невстановлених місцях тощо.

Незважаючи на тривалість дискусії щодо проблеми суспільної небезпеки адміністративних правопорушень, можна констатувати спільність поглядів її учасників у визнанні негативного характеру усіх правопорушень. Негативна ж оцінка не може полягати в чомусь іншому, крім шкоди і суспільної небезпеки. Тому виникає необхідність з'ясувати співвідношення таких понять, як "шкодочинність" і "суспільна небезпека".

Отже, суспільна небезпека правопорушень (злочинів і адміністративних проступків) полягає саме в тому, що вони завдають шкоди правопорядку, громадським і особистим інтересам. Шкідливі наслідки мають як кримінальні, так і адміністративні правопорушення. Нешкідливих або байдужих для держави, суспільства, громадян правопорушень не існує. Не може бути правопорушень суспільно "корисних" або суспільно "безпечних". Усі вони тільки суспільно небезпечні, а відрізняються лише ступенем завданої шкоди, тобто ступенем шкодочинності, й саме тому різні за ступенем суспільної небезпеки.

<sup>1</sup> Див.: Коваль Л. Відповідальність за адміністративні правопорушення. — К., 1975. — С. 12.

**Відмінність адміністративного правопорушення від злочину і дисциплінарного проступку.** Розмежування злочинів, адміністративних і дисциплінарних правопорушень має не лише теоретичне (навчальне, пізнавальне), а й велике практичне значення.

Правильне вирішення цього питання у кожному конкретному випадку має принциповий характер, оскільки прямо пов'язане з визначенням засобів і форм державного впливу. Цілком очевидно, що якщо особа за здійснення адміністративного правопорушення буде притягнута до кримінальної відповідальності, чи навпаки, за вчинення злочину — до адміністративної, — іміджу правової системи буде завдано шкоди.

Принципові основи розв'язання проблеми відмежування адміністративних правопорушень від злочинів містяться в ст. 9 КпАП і ст. 7 КК України.

Частина 2 ст. 9 КпАП визначає, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені даним кодексом, настає лише в тому випадку, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть кримінальної відповідальності.

Частина 2 ст. 7 КК вказує на найбільш загальний критерій відмежування проступків від злочинів — несуттєвість діянь. Тут слід зауважити, що несуттєвість (мала суспільна небезпека) діяння являє собою властивість не однієї, а усіх сторін складу правопорушення. Запитання, чи є діяння несуттєвим, вирішується з урахуванням усіх його суб'єктивних і об'єктивних ознак (завданих збитків, місця, способу, засобів, характеру провини, мотиву, мети, особливих якостей суб'єкта тощо).

Отже найголовнішим критерієм розмежування адміністративних правопорушень є ступінь суспільної небезпеки. Керуючись саме цим критерієм, законодавець відносить одні діяння до проступків, інші — до злочинів, і включає їх склад до відповідних кодексів.

Викладене дозволяє назвати й першу ознаку, за якою розмежовують злочини й адміністративні проступки. Цією ознакою буде введення складу правопорушення або в Ко-

декс України про адміністративні правопорушення, або в Кримінальний кодекс.

Злочин — це діяння, яке передбачене кримінальним законом. Адміністративний проступок — діяння, передбачене нормою адміністративного права. Склад будь-якого злочину може бути встановлений лише законом. Склад адміністративних проступків — як законами, так і підзаконними актами. Так, Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державні адміністрації (від 21 серпня 1995 р.) надає цим органам державної виконавчої влади повноваження затверджувати правила, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, ст. 152 (порушення правил благоустрою), ст. 159 (порушення правил торгівлі на ринках), ст. 182 (порушення тиші в громадських місцях) КпАП України.

Це друга характерна ознака.

Третя характерна ознака полягає в тому, що за скоєння адміністративних правопорушень і злочинів встановлені різні за юридичною природою, характером втрат, які зазнає правопорушник, важкості наслідків заходи державного примусу.

За скоєння адміністративних правопорушень передбачені адміністративні стягнення. Ст. 24 КпАП до них відносять: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення; 4) конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); 6) виправні роботи; 7) адміністративний арешт; 8) видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України.

За скоєння кримінальних злочинів передбачені покарання. До них ст. 23 КК, зокрема, відносить: позбавлення волі, заслання, вислання, штраф тощо, а ст. 24 КК встановлює виняткову міру покарання — смертну кару.

Згідно зі ст. 23 КпАП адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання правопорушника і попередження правопорушень. Тому



заборонні норми КпАП сформульовані таким чином, що карається саме правопорушення, а не винна особа, до якої застосовується покарання.

Згідно зі ст. 22 КК, покарання — це перш за все кара за вчинений злочин. Покарання виступає як засіб для досягнення виправної і превентивної мети покарання. Покарання тягне за собою судимість.

Четверта характерна ознака полягає в тому, що кримінальні справи розглядають тільки суди, і лише суд визначає і призначає те чи інше покарання за злочин. Право розглядати адміністративні справи КпАП надає понад 30 суб'єктам (статті 218—244).

П'ята характерна ознака полягає в пріоритеті кримінальної відповідальності.

Одне й те саме діяння не може бути одночасно і злочином, і адміністративним проступком. У ч. 2 ст. 9 КпАП чітко встановлено, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до чинного законодавства кримінальної відповідальності.

Однак правоохоронна практика свідчить, що досягти ідеально диференційованого підходу до розмежування злочину й адміністративного проступку неможливо. Тому законодавець установлює пріоритет кримінальної відповідальності: якщо діяння містить ознаки й злочину, й проступку, воно визнається злочином, а винний притягається до більш суворої відповідальності. Накласти на нього за те саме діяння й адміністративне стягнення не можна. Разом з тим, притягнення особи до адміністративної відповідальності не перешкоджає порушенню за даним фактом кримінальної справи. Отже, адміністративне стягнення, накладене раніше за те саме діяння, повинне бути або відмінене, або враховане при обранні судом міри покарання.

Є правопорушення, які завжди кваліфікувалися і будуть кваліфікуватися як адміністративні проступки. Наприклад, безбілетний проїзд в автобусі, знищення межових знаків, торгівля у невстановлених місцях, недбале зберігання пас-

порта, що спричинило його втрату. В подібних ситуаціях перед правозастосовувачем навіть не виникає питання про розмежування проступку й злочину.

Разом з цим, відомо багато правопорушень, які залежно від ряду обставин можуть розглядатися або як проступок, або як злочин. У таких випадках, щоб полегшити розмежування складів проступків і злочинів, забезпечити правильне застосування санкцій, законодавець закріплює у складах конкретні ознаки.

Так, незаконне полювання (ст. 161 КК) кваліфікується як злочин, якщо діяння вчинене повторно, після притягнення винного до адміністративної відповідальності (ст. 85 КпАП);

Порушення правил щодо боротьби з хворобами та шкідниками рослин кваліфікується як злочин (ст. 158 КК), якщо таке діяння призвело до тяжких наслідків. Якщо таких наслідків немає, то діяння розцінюється як адміністративне правопорушення (ст. 105 КпАП);

Порушення правил охорони ліній зв'язку і пошкодження лінійних і кабельних споруд зв'язку є адміністративним правопорушенням, передбаченим ст. 147 КпАП. Якщо ж ці дії спричинили переривання зв'язку, то вони розцінюються як злочин (ст. 205<sup>1</sup> КК);

Потрава посівів і пошкодження насаджень, скоєні навмисно, які завдали значної шкоди, — діяння, що тягне за собою кримінальне покарання (ст. 159 КК), а скоєні ненавмисно — адміністративне покарання (ст. 104 КпАП);

Кримінально каране порушення правил безпеки руху та експлуатації транспорту (ст. 215 КК) відрізняється від адміністративно караного (статті 123, 124, 125, 128) такою ознакою, як завдання потерпілому легких або середньої тяжкості тілесних ушкоджень або суттєвих матеріальних збитків;

Статтею 180 КпАП передбачена адміністративна відповідальність за доведення неповнолітнього до стану сп'яніння батьками, особами, що їх замінюють, іншими особами, а в ст. 208 КК йдеться про кримінальну відповідальність за доведення неповнолітнього до стану сп'янін-

ня особою, у службовій залежності від якої перебуває неповнолітній. Тут схожі проступок і злочин розмежовуються за такою ознакою, як характер стосунків між винними і потерпілим.

Проступок і злочин розрізняються також за способом скоєння діяння, формою провини, мотивом правопорушення та іншими ознаками.

Значна подібність виявляється між адміністративними та дисциплінарними правопорушеннями. І ті й інші є незлочинними правопорушеннями. Їх розслідування, застосування санкцій за їх скоєння здійснюються в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності. Ступінь суспільної небезпеки адміністративних і дисциплінарних правопорушень практично рівнозначний. Підтверджує дану обставину те, що особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за адміністративні правопорушення несуть дисциплінарну відповідальність.

Мають вони й інші схожі риси (винність, протиправність).

Однак це різні правові явища. Суть відмінностей між ними у такому.

По-перше, вони мають неоднакову правову природу й нормативну базу. Адміністративні проступки зафіксовані в законодавстві про адміністративні правопорушення, яке в даний час кодифіковане. Тут дано поняття адміністративного правопорушення, описані конкретні їх склади, встановлена підвідомчість, детально регламентуються процесуальні питання.

Дисциплінарні ж проступки прямо або опосередковано називаються в нормативному матеріалі адміністративного, трудового, виправно-трудоного та інших галузей права. Визначення дисциплінарного проступку є тільки в науковій літературі. Під ним розуміється протиправне порушення трудової або службової дисципліни. Опис конкретних складів дисциплінарних проступків, за досить рідкісними винятками, наприклад прогул (п. 4 ст. 40 КЗпП), відсутнє.

По-друге, суб'єктом дисциплінарного проступку є член трудового колективу (робітник, службовець), а суб'єктом контролю і примусу — керівник цього колективу.

Суб'єктом адміністративного правопорушення є громадянин або посадова особа, у якого немає стійких організаційних зв'язків із суб'єктами контролю і примусу.

По-третє, дисциплінарний проступок складається з порушення тих зв'язків, що покладені на особу як на члена трудового колективу й у зв'язку з його роллю в цьому колективі. Тому дисциплінарна провина — завжди порушення наявної в організації дисципліни.

Адміністративне ж правопорушення полягає в порушенні загальнообов'язкових правил, встановлених для всіх громадян незалежно від того, де вони працюють і яку виконують роботу. Правда, у ряді випадків трудові й адміністративно-правові обов'язки можуть збігатися. Це стосується водіїв, робітників торгівлі тощо. У таких випадках скоєні ними порушення є одночасно дисциплінарними і адміністративними.

По-четверте, за дисциплінарні проступки санкції до винного застосовуються керівником того колективу, членом якого є правопорушник (директором підприємства, ректором вузу, командиром частини), або вищестоящим начальником. За адміністративні правопорушення стягнення накладаються суб'єктом функціональної влади.

По-п'яте, за дисциплінарні проступки накладаються дисциплінарні стягнення. Відповідно до ст. 147 КЗпП це догана і звільнення. Даний перелік стягнень не вичерпний. Частина 2 цієї ж статті визначає, що законодавством, статутами і положеннями про дисципліну можуть передбачатися й інші дисциплінарні стягнення.

За адміністративні правопорушення накладаються адміністративні стягнення. Їхній перелік (також не вичерпний) міститься в ст. 24 КпАП. Інші, крім перелічених у даній статті, адміністративні стягнення, на відміну від дисциплінарних, можуть бути встановлені винятково законодавчими актами. Відповідно до чинного законодавства (ст. 15 КпАП) за адміністративне правопорушення може бути накладене дисциплінарне стягнення.

## 5.2. Склад адміністративного правопорушення

Поняття складу адміністративного правопорушення. Вчення про склад правопорушення займає одне з центральних місць в адміністративно-правовій науці і має велике практичне значення. По-перше, воно сприяє виявленню найбільш істотних ознак антигромадських діянь, їхньому розмежуванню і встановленню справедливих санкцій; по-друге, допомагає правовим органам правильно кваліфікувати правопорушення й обирати адекватні їм заходи впливу; по-третє, дозволяє зрозуміти закон, допомагає навчанню юристів і правовому вихованню громадян.

Так що ж таке склад проступку? Як він співвідноситься із самим правопорушенням?

*Адміністративне правопорушення* — це конкретне діяння (факт, явище, подія), що відбулося (мало місце) у реальній дійсності.

*Склад адміністративного правопорушення* — це абстрактний опис діяння (події, факту, явища). Такий опис являє собою фіксацію в законі найбільш типових, що частіше за все зустрічаються, характерних ознак проступку. Це опис ще не зробленого, а тільки передбачуваного або можливого діяння.

Реальність значно повніша, яскравіша, життєвіша, ніж його абстракція, тобто склад. Однак для висновку про те, є або ні якесь діяння проступком, його потрібно сполучити, порівняти з цією абстракцією. “Накласти” абстрактний опис (склад) на конкретну подію. Якщо в реальному діянні виявляються ознаки, зафіксовані в складі (абстракції), то його треба визнати правопорушенням.

Таким чином, під складом адміністративного правопорушення розуміється встановлена адміністративним законодавством сукупність об’єктивних і суб’єктивних ознак, за наявності яких діяння вважається адміністративним правопорушенням.

Кодекс України про адміністративні правопорушення визнає відсутність у діянні складу (сукупності суб’єктивних і об’єктивних ознак) адміністративного правопорушення як обставини, що виключає провадження у справах

про адміністративні правопорушення. Це рівнозначно визнанню того, що діяння без таких ознак не є проступком.

Так, п. 1 ст. 247 КпАП (обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення) визначає, що провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю в разі відсутності події і складу адміністративного правопорушення.

Щодо цього виникає питання: скільки ознак у правопорушення, які ці ознаки за своїми юридичними властивостями, які з них є обов'язковими для визнання діяння адміністративним проступком, тобто утворюють його склад.

Цілком очевидно, що кожне конкретне правопорушення має величезну кількість ознак, що виділяють його із загальної маси проступків і роблять особливим, специфічним явищем реальної дійсності.

За своїми юридичними властивостями ці ознаки поділяються на: а) які мають юридичне значення (юридично значущі); б) які не мають юридичного значення (юридично незначущі).

Наприклад: при вчиненні дрібного розкрадання (ст. 51 КпАП) вартість викраденого має юридичне значення, а зріст правопорушника, його стать, комплекція, родинний стан, матеріальний стан тощо такого значення не мають, тобто друга ознака юридично незначуща.

Юридично значущі ознаки у свою чергу поділяються на дві групи: по-перше, ознаки, які входять до складу проступку (описані в законі) або конструктивні ознаки; по-друге, ознаки, які не входять до складу проступку.

До другої належать обставини, що пом'якшують (ст. 34), обтяжують (ст. 35), виключають (ст. 17) відповідальність тощо.

Наявність у діянні конструктивних (які утворюють склад) ознак і робить те або інше діяння адміністративним правопорушенням. Більш того, реальне діяння тільки тоді вважається проступком, коли воно містить всі ознаки складу (відсутність хоча б однієї з них означає відсутність

складу в цілому). Всі інші його ознаки на таку кваліфікацію не впливають.

Як впливає з дефініції (визначення) складу, ці ознаки повинні бути закріплені (описані) у законі. Засіб, за допомогою якого зазначені ознаки зафіксовані в законі, має важливе значення для розуміння сутності складу адміністративного правопорушення.

Існує, як мінімум, дві точки зору на дану проблему.

Відповідно до першої, ознаки складу проступку закріплюються в статтях Особливої частини КпАП<sup>1</sup>. Дана точка зору вважається помилковою, виходячи з таких підстав.

По-перше, вона ґрунтується на ототожненні статті Особливої частини з нормою закону, що визначає склад проступку. Варто зауважити, що проблема співвідношення норми права і статті нормативного акта давно привертає увагу вчених-юристів. Тут найбільш плідними виявилися дослідження представників кримінального права. З їхніми висновками про те, що стаття закону може бути частиною норми, а норма може міститися в ряді статей і навіть у ряді законодавчих актів, оскільки норма — це правило, а стаття законодавчого акта — лише форма викладу думки законодавця і форма вираження його державної волі, важко не погодитися.

По-друге, аналіз Особливої частини КпАП показує, що диспозиції будь-якої статті не містять повного переліку всіх ознак складу. Наприклад, у них немає вказівок на вік правопорушника, його осудність, намір і т. п. Ці ознаки, будучи загальними для всіх адміністративних правопорушень, закріплюються нормами Загальної частини КпАП.

Відповідно до другої точки зору, адміністративно-правова норма, що закріплює склад проступку, синтезується з положень Загальної й Особливої частин КпАП. Загальна частина закріплює ознаки, що є обов'язковими для будь-якого проступку (вік, за досягнення якого настає адміністративна відповідальність; форми вини), і в статтях Особливої частини не фігурують. Особлива частина закріплює

<sup>1</sup> Див.: *Остапенко О. І.* Адміністративна деліктологія. — Львів, 1995. — С. 174.

конкретні (особливі) ознаки адміністративних правопорушень. Таке “розчленування” адміністративно-правової норми за статтями Загальної й Особливої частин здійснено з єдиною метою: щоб десятки разів не повторювати загальні ознаки при визначенні діяння адміністративного правопорушення.

Наприклад, ст. 148 КпАП застерігає: “Пошкодження таксофонів — тягне за собою накладення штрафу”. Дана стаття означає, якщо осудна особа, яка досягла 16 років, умисно пошкоджує телефон-автомат, то компетентний орган вправі накласти на неї адміністративне стягнення у вигляді попередження або штрафу. Отже, відповідно до цієї точки зору, з’ясування складу будь-якого адміністративного правопорушення в обов’язковому порядку містить аналіз статей Загальної й особливої частин КпАП.

Саме ця точка зору, на нашу думку, щонайкраще відповідає сьгоднішнім потребам науки і практики.

Усі ознаки складу адміністративного правопорушення взаємопов’язані і взаємозалежні, тобто їхня сукупність являє собою цілісне системне утворення. Візьмемо для прикладу дрібне розкрадання (ст. 51 КпАП). Самі по собі такі його ознаки, як державне або колективне майно, намір, досягнення 16-річного віку тощо, взяті як окремо, так і в сукупності, нічого вартого осуду не містять. Але коли вони об’єднуються законодавцем у відповідній нормі як ознаки конкретного протиправного діяння, перед нами виникає юридична модель адміністративного правопорушення (його склад).

З визнання такої властивості складу, як цілісність, випливає дуже важливий висновок: якщо в діянні немає хоча б однієї з ознак, що містяться в складі, то в ньому немає і цього складу, тобто воно не може бути кваліфіковане за конкретною статтею, на основі норми права, що закріплює даний склад. Це означає, що в діянні або є інший склад, або немає ніякого.

Велике практичне значення має виділення постійних і перемінних ознак складів правопорушень.

Постійними вважаються ті, що чітко визначені правовою нормою, теорією або усталеною практикою. Наприк-



лад, чітко зафіксований зміст понять: “вік настання відповідальності”, “піднаглядний”, “контрабанда”, “безквитковий проїзд”, “транспортний засіб”, “пішохід”, “торгівля з рук” тощо.

Перемінними називають ознаки, зміст яких чітко не зафіксований. Перший різновид становлять ті ознаки, що містяться в бланкетних нормах і змінюються підзаконними актами, наприклад, законом установлена відповідальність за порушення правил санітарії (статті 42, 43, 107), торгівлі спиртними напоями (ст. 156), благоустрою населених пунктів (ст. 152), тримання собак і кішок (ст. 154), охорони ліній і споруд зв'язку (ст. 147), адміністративного нагляду (ст. 187) і т. д. Ці правила можуть установлюватися, змінюватися, скасовуватися органами управління, що тягне зміну ознак відповідних складів.

Так, останніми роками значні зміни спостерігалися в конкретних ознаках такого складу, як порушення правил торгівлі спиртними напоями: встановлювалися і скасовувалися обмеження часу і місця торгівлі, норм відпуску, заборонявся продаж спиртного особам у робочому одязі і т. п.

Більш того, на основі цих правил шляхом прийняття індивідуальних актів управління можуть встановлюватися обмеження для конкретних осіб. Недотримання таких обмежень означає порушення самих правил, а звідси і порушення відповідних статей КпАП.

Так, начальник органу внутрішніх справ на підставі ст. 10 Закону України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” від 1 грудня 1994 р. має право своєю постановою встановити для піднаглядного такі обмеження: а) заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу; б) заборона перебування у визначених місцях району (міста); в) заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста); г) реєстрація в міліції від одного до чотирьох разів на місяць.

Ці обмеження можуть установлюватися як частково, так і в повному обсязі. Більш того, цей же начальник уже

після встановлення обмежень, має право змінювати їх обсяг як у бік його зменшення, так і в бік збільшення.

Порушення цих обмежень згідно зі ст. 11 Закону призводить до притягнення до відповідальності за ст. 187 КпАП, тобто за порушення правил адміністративного нагляду.

Другий різновид перемінних ознак — оцінні. Зміст таких ознак у нормативному порядку чітко не визначається і питання про їх наявність або відсутність вирішується практичними працівниками з урахуванням конкретних обставин. Тому значну роль у розкритті їхнього змісту відіграють теоретичні дослідження.

Тут необхідно врахувати, що такі ознаки, як “грубе порушення” (статті 85, 86, 108), “істотна шкода” (ст. 186), “аварійна обстановка” (ст. 128<sup>1</sup>), “забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання” (ст. 184), “безгосподарне утримання” (ст. 150), “об’єкти, що сприяють масовому скупченню птахів, небезпечних для польотів повітряних суден” (ст. 111), “образливе чіпляння до громадян” (ст. 173), стан, “що ображає людську гідність і громадську мораль” (ст. 178), “злісна непокора” (ст. 185), “злісне ухилення” (статті 185<sup>3</sup>, 185<sup>4</sup>), “поважні причини” (ст. 210) і т. п. чітко конкретизувати в КпАП важко, а в ряді випадків і не потрібно.

За ступенем узагальнення розрізняють ознаки: а) загальні; б) родові або видові; г) конкретні або одиничні.

Загальні властиві всім складам (протиправність, осудність, вина та ін.).

Родові (видові) характерні для групи складів. Наприклад, для складів, що описують правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації, специфічним буде об’єкт зазіхань — суспільні відносини, що складаються в даній сфері.

Конкретні (одиничні) характеризують окремі конкретні склади. Наприклад, “нецензурна лайка” (ст. 173), “безквитковий проїзд пасажирів” (ст. 135), “проституція” (ст. 181<sup>1</sup>), “тиша в громадських місцях” (ст. 182), “невелика кількість наркотичних засобів” (ст. 44), “організатор вуличного походу” (ст. 185<sup>1</sup>), “неповага до суду” (ст. 185<sup>3</sup>).

Характеризуючи ознаки, важко обминути одну цікаву обставину. Звичайно законодавець прямо називає ознаки проступку або точно вказує на окремо прийняті і чинні норми, правила тощо, в яких вони містяться. Проте в одному випадку, чи то через очевидність факту, чи в результаті відхиленя від правил правотворчості, ознака виводиться логічним шляхом. Це стосується ст. 180 КпАП “Доведення неповнолітнього до стану сп’яніння”. У ній не сказано, з якого віку може наставати відповідальність за дане правопорушення. Аналіз статті дозволяє зробити тільки один висновок: за такі дії відповідальність повинна наставати не з 16 років, як встановлено загальними правилами (ст. 12 КпАП), а з 18 років — віку повноліття.

**Види складів адміністративних правопорушень.** Вивчення складів адміністративних правопорушень неможливе без класифікації, без виділення однопорядкових груп, які прийнято називати видами. Найбільш вдалимими рекомендуються такі класифікації:

1. Залежно від ступеня суспільної небезпеки виділяють склади основні і кваліфіковані.
2. Залежно від характеру шкоди їх поділяють на матеріальні і формальні.
3. Залежно від суб’єкта проступку — на особисті і службові (посадові).
4. Залежно від структури складу можуть бути однозначними й альтернативними.
5. За особливостями конструкції вони поділяються на описові і бланкетні (відсильні).

Коротко зупинимося на характеристиці кожного з перелічених видів складів адміністративних правопорушень.

1. *Основні і кваліфікаційні склади.* Визначаючи те або інше діяння адміністративним правопорушенням і встановлюючи за його вчинення санкцію, законодавець враховує, що ступінь суспільної небезпеки однотипних проступків може бути різний. Так, порушення водіями транспортних засобів правил проїзду залізничних переїздів характеризується більшою громадською небезпекою, якщо при цьому виникла аварійна обстановка (ст. 123).

Виходячи з цієї обставини законодавець у цілому ряді випадків конструює кілька складів адміністративних проступків стосовно до одного типу діянь. Такі склади відрізняються ступенем громадської небезпеки. На більш високій ступінь небезпеки вказують додаткові ознаки, які прийнято називати кваліфікуючими.

Таким чином, ознаки можуть бути основними, тобто такими, що мають місце в кожному випадку вчинення проступку, і кваліфікуючими, тобто такими, що доповнюють основні.

Основні ознаки утворюють так званий основний склад. За необхідності законодавець доповнює склад кваліфікуючими ознаками. За їх наявності діяння повинно бути кваліфіковане за статтею, що передбачає більш суворе покарання. Склади з такими ознаками називають кваліфікованими.

Найчастіше в адміністративному праві зустрічаються такі кваліфікуючі ознаки, як повторність (статті 130, 186<sup>3</sup>, 164<sup>4</sup>, 154, 181<sup>1</sup>, 187 та ін.), наявність або можливість настання шкідливих наслідків (статті 123, 126, 127, 128<sup>1</sup> та ін.), стан оп'яніння (ст. 127 та ін.), аварійна ситуація (статті 123, 127, 128<sup>1</sup> та ін.), залишення місця події (ст. 127), учинення діяння посадовою особою (статті 73, 74, 75, 76, 77, 208<sup>1</sup>, 209, 195<sup>2</sup>), грубе порушення правил (статті 85 і 108).

Тут необхідно зазначити, що кримінальне право, на відміну від адміністративного, крім основних і кваліфікованих, знає привілейовні склади, тобто склади з пом'якшуючими обставинами (для порівняння: ст. 94 КК — просте вбивство; ст. 95 КК — вбивство в стані сильного душевного хвилювання; ст. 93 КК — вбивство з обтяжуючими обставинами).

**2. Матеріальні і формальні склади.** До матеріальних належать склади, у яких: а) міститься така ознака, як настання шкідливих матеріальних наслідків антигромадського діяння. Наприклад, пошкодження лісу стічними водами, що спричинило його усихання (ст. 72), знищення лісу в результаті підпалу (ст. 77), дрібне розкрадання державного майна (ст. 51); б) описується дія, що обов'язково спричиняє шкідливі наслідки, хоча останні законом і не названі:

потрава посівів (ст. 104), введення в експлуатацію підприємств без спорудження пристроїв, що запобігають забрудненню вод (ст. 59), завідомо неправдивий виклик аварійних служб (ст. 183).

До формальних (термін умовний) відносять склади, в яких немає ознаки настання шкідливих матеріальних наслідків. Наприклад, проживання за недійсним паспортом (ст. 197), неявка за викликом у військовий комісаріат (статті 210, 211<sup>1</sup>), порушення правил в'їзду в прикордонну зону (ст. 202), прийняття паспорта в заставу (ст. 201).

Необхідно підкреслити, що вчинення проступку, передбаченого статтею КпАП, що містить формальний склад, нерідко тягне настання майнового збитку. Наявність збитку в таких випадках не є конструктивною ознакою складу, але враховується при визначенні розміру стягнення. Наприклад, непідготовленість установок, що використовують газ, до роботи на резервних видах палива (ст. 103), пуск газу без дозволу органів державного газового нагляду (ст. 101), порушення технічних умов на виконання будівельно-монтажних робіт (ст. 96), порушення інструкцій з безпечного ведення робіт у промисловості (ст. 93).

Завершуючи характеристику матеріальних і формальних складів адміністративних правопорушень, зазначимо, що в кримінальному праві в ці поняття вкладається трохи інший зміст. Під матеріальними складами тут розуміються ті, в яких момент закінчення злочину зв'язується з настанням суспільно небезпечних наслідків (за вбивство особа притягується лише в тому випадку, якщо в результаті його дій настала чия-небудь смерть); під формальними — ті, у яких настання суспільно небезпечних наслідків не є ознакою, тобто для визнання злочину з таким складом достатньо встановити, що зроблено заборонене законом діяння. До таких злочинів належить, наприклад, незаконне носіння вогнепальної зброї, відповідальність за яке передбачена ст. 22 КК.

3. *Особисті і службові склади.* Склади адміністративних правопорушень поділяються на особисті і службові (посадові) залежно від того, хто є суб'єктом проступку — просто

громадянин чи посадова особа (статті 86, 93, 96, 201). Для посадового проступку характерно, що протиправне діяння повинно бути скоєне через дію по службі. Посадові особи, зазначено в ст. 14 КпАП, підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків.

4. *Однозначні й альтернативні склади*. Велике практичне значення має поділ складів на однозначні й альтернативні. Перших — більшість. У цих складах чітко й однозначно вказується ознака правопорушення. Наприклад, доведення неповнолітнього до стану сп'яніння (ст. 180), порушення водіями транспортних засобів правил проїзду залізничних переїздів (ст. 123), порушення правил адміністративного нагляду (ст. 187), заняття проституцією (ст. 181<sup>1</sup>), торгівля з рук у невстановлених місцях (ст. 160).

У альтернативних складах називаються кілька (два або більше) варіантів ознак. Закон досить часто передбає кілька варіантів дій, учинення яких визнається проступком. При цьому проступком вважається вчинення як однієї з описаних дій, так і кількох (або навіть усіх). Наприклад, ст. 189 КпАП установлює відповідальність за порушення правил відкриття поліграфічних і штемпельних підприємств, придбання, збут, використання, облік, зберігання розмножувальної техніки, шрифтів і матриць особами, відповідальними за дотримання цих правил.

Проступком буде і порушення тільки правил обліку або тільки правил збереження, і тільки правил використання розмножувальної техніки, і порушення всіх названих правил разом. У цій статті ми зустрічаємося, крім того, з альтернативною предметів проступку: у ній йдеться про норми, що регламентують дії щодо поліграфічного устаткування, розмножувальних апаратів, шрифтів, матриць.

Таким чином, якщо однозначний склад називає ті єдині ознаки, сукупність яких його утворює, то в альтернативному перелічується кілька варіантів ознак. Найчастіше ця особливість в описі ознак обумовлена прагненням законодавця уникнути загальних формулювань, розкрити зміст ознаки, конкретизувати її. А в ряді випадків конструюван-

ня альтернативних складів пов'язано з прагненням нормотворчих органів заощадити нормативний матеріал і замість кількох статей створити єдину, але більш широку за охопленням явищ.

5. *Описові та бланкетні (відсильні)*. Описові склади цілком розкривають зміст і суть діяння, що визнається адміністративним правопорушенням. Наприклад, дрібне хуліганство (ст. 173), розпиття спиртних напоїв на виробництві (ст. 179), завідомо неправдивий виклик спеціальних служб (ст. 183), навмисне псування паспорта або втрата його через необачність (ст. 198).

Бланкетні склади вказують на те, що ознаки проступку містяться в окремо встановлених нормах і правилах. Наприклад, порушення правил адміністративного нагляду (ст. 187), порушення правил торгівлі спиртними напоями (ст. 156), порушення правил охорони і використання пам'ятників історії і культури (ст. 92).

Крім названих, в основу класифікації складів адміністративних правопорушень можуть бути покладені й інші критерії. За такою ознакою суб'єктивні сторони, як форма вини, проступки можуть бути поділені на навмисні і необережні, а за ознакою мотиву поведінки — на корисливі і некорисливі тощо.

**Структура складу адміністративного правопорушення.** Правопорушення як подія, що сталася в реальній дійсності, є ніщо інше, як специфічна поведінка людини або групи людей.

Будь-яка поведінка, зокрема й протиправна, це результат взаємодії людської свідомості (уявлень про навколишній світ і внутрішнього ставлення до подій, які тут відбуваються) і людських діянь (учинків), що спрямовані на зовнішні об'єкти (навколишнє середовище і суспільство). Отже, поведінка — це взаємозв'язок і взаємозалежність суб'єктивного (свідомості) і об'єктивного (вчинка, діяння). Виходячи з цього, у будь-якій поведінці, у тому числі й протиправній (правопорушенні), виділяють чотири чинники, які її утворюють: об'єкт, об'єктивний бік, суб'єкт,

суб'єктивний бік. У зв'язку з цим і склад проступку конструюють як сукупність чотирьох аналогічних елементів.

Таким чином, об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона складають структуру складу адміністративного правопорушення. Зупинимося на характеристичці кожного з названих елементів.

1. *Об'єкт* — це те, на що спрямоване посягання. Об'єктом адміністративного проступку, як і будь-якого правопорушення, є суспільні відносини. Визначені діяння тому і називаються антигромадськими і забороняються, що заподіюють шкоду існуючим суспільним відносинам. Визнання останніх об'єктом правопорушення допомагає розкрити соціальну суть адміністративного проступку, моральний характер адміністративної відповідальності.

Законодавець забороняє курити у невідновлених місцях (статті 110, 115), управляти транспортом у нетверезому стані (ст. 130), організовувати азартні ігри (ст. 181), їздити в громадському транспорті без квитка (ст. 135), знищувати корисну для лісу фауну (ст. 76), мешкати без паспорта (ст. 197), ушкоджувати телефони-автомати (ст. 148) тощо, тому що такі дії заважають нормальному розвитку схвалюваних державою суспільних зв'язків.

Не всі соціально корисні відносини урегульовані за допомогою права, і не всі урегульовані правом відносини охороняються юридичними санкціями. Об'єктом адміністративного проступку можуть бути лише такі суспільні відносини, які охороняються адміністративною санкцією.

Цей висновок безпосередньо впливає зі ст. 1 КпАП, у якій зазначено, що завданням законодавства про адміністративні правопорушення є охорона власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого порядку управління, державного і суспільного порядку. Стисліший виклад об'єкту проступку міститься в ст. 9 КпАП, що визначає адміністративне правопорушення як діяння, що посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління.



Отже, об'єктом адміністративного проступку визнаються суспільні відносини, урегульовані правовими нормами, які охороняються адміністративними санкціями. Коли ми говоримо про об'єкт проступку як елемент (сторону) його складу, то маємо на увазі ознаки об'єкта, названі у відповідній нормі.

У багатьох випадках у статтях Особливої частини КпАП прямо зазначені ознаки об'єкта, що охороняється: порушення права державної власності на надра (ст. 47), порушення права державної власності на води (ст. 48), порушення права державної власності на ліси (ст. 49), порушення права державної власності на тваринний світ (ст. 50).

Ознаки об'єкта, що охороняється, закріплюються також у назві глав Особливої частини: адміністративні правопорушення, що посягають на власність (гл. 6), адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку (гл. 14), адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління (гл. 15).

Крім цього, мають місце випадки, коли вони логічно впливають зі змісту статті. Так, ст. 132 КпАП установлює відповідальність за самовільне використання з корисливою метою транспортних засобів, машин чи механізмів, що належать підприємствам, установам, організаціям. Хоча ця стаття вміщена в главі 10 "Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку", об'єктом такої провини виступає власність. Це проявляється особливо наочно, коли з корисливою метою використовується не транспортний засіб, а, скажімо, бурова установка, зварювальний апарат, розчиномішалка, електропідйомник.

Велике теоретичне і практичне значення має класифікація об'єктів проступків. Саме класифікація дозволяє чіткіше визначити об'єкт кожного діяння, його місце в загальній системі відносин, що охороняються адміністративними санкціями, його цінність. Вона допомагає структурувати весь масив суспільних відносин, що охороняються в адміністративному порядку, правильно кваліфікувати

протиправні діяння, а також обрати оптимальний захід впливу на правопорушника. Залежно від ступеня узагальнення, рівня абстрагування розрізняють загальний, родовий, видовий і безпосередній об'єкти проступків.

У першому випадку, цілком абстрагуючись від будь-яких конкретних ознак суспільних відносин, використовують тільки ті, котрі єдині для об'єктів усіх адміністративних правопорушень. Рівень узагальнення знижується при виділенні родових, ще більше — при виділенні видових об'єктів і стає мінімальним, коли йдеться про безпосередні об'єкти.

Загальним об'єктом адміністративних проступків є суспільні відносини, що мають дві ознаки: по-перше, вони регулюються різними галузями права; по-друге, охороняються адміністративними санкціями. Так, ст. 10 КЗпП "Висновок колективного договору" передбачає попереднє обговорення його умов. Порушення даної норми тягне відповідальність за ст. 41<sup>1</sup> КпАП "Ухилення від участі в переговорах щодо укладення, зміни або доповнення колективного договору, угоди".

Родовий об'єкт — це однорідна група суспільних відносин, що є невід'ємною і самостійною частиною загального об'єкта, тобто самостійною частиною якогось цілого. Розподіл цього цілого (загального об'єкта) на частини (родові об'єкти) може проводитись за різними основами.

По-перше, усю сукупність суспільних відносин, що охороняються адміністративними санкціями, можна поділити на частини залежно від того, якою галуззю права вони регулюються. Отже, можна говорити про адміністративні, земельні, трудові, цивільні й інші правовідносини як родові об'єкти проступків.

По-друге, як критерій класифікації можна використовувати галузь громадської діяльності, в якій складаються суспільні відносини. За цією ознакою можна виділити такі родові об'єкти, як відносини в сільському господарстві, промисловості, на транспорті тощо.

По-третє, як критерій класифікації можна використовувати зміст суспільних відносин, що охороняються. З урахуванням даного критерію розрізняють такі родові об'єк-

ти, як власність, громадський порядок, громадська безпека, здоров'я населення, порядок управління.

При кодифікації адміністративного законодавства для класифікації всього масиву складів адміністративних правопорушень (це Особлива частина другого розділу КпАП) законодавець застосував другий і третій критерії. Таким чином, класифікація складів проведена за двома підставами: 1. Залежно від галузі громадської діяльності. 2. Залежно від змісту відносин, що охороняються.

Залежно від галузі громадської діяльності (у нашому випадку це перший критерій) склади проступків об'єднані в главах 8 "Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та в галузі використання електричної і теплової енергії", 10 "Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку" тощо.

Залежно від змісту відносин, що охороняються (у нашому випадку це другий критерій), склади проступків об'єднані в главах 5 "Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення", 6 "Адміністративні правопорушення, що посягають на власність", 14 "Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку", 15 "Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління".

Використання при кодифікації двох критеріїв призвело до того, що проступки, що посягають на єдиний родовий об'єкт, виявилися в різних главах. Зокрема, основна маса складів, пов'язаних з посяганням на власність, знаходиться не в главі 6 (адміністративні правопорушення, що посягають на власність), а в інших главах. Наприклад, ст. 104 (потрава посівів) у гл. 9; ст. 132 (самовільне використання транспортних засобів підприємств з корисливою метою), статті 110, 115, 119, 139 (пошкодження транспортних засобів і шляхових споруд), ст. 148 (пошкодження таксофонів) у гл. 10, ст. 150 (самовільне переобладнання та перепланування жилих приміщень) у гл. 11 тощо.

Звичайно, такий підхід не бездоганний, але на даному етапі кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність його було визнано найбільш корисним.

Видовий об'єкт — це різновид родового об'єкта. Видовий об'єкт утворюють спільні для ряду проступків суспільні відносини. Вони виступають відособленою і досить самостійною частиною родового об'єкта. Наприклад, якщо взяти такий родовий об'єкт, як власність, то її види — це власність приватна, колективна, державна (див.: п. 4 ст. 2 Закону України “Про власність” від 7 лютого 1991 р.). Видовий об'єкт широко використовується законодавцем, який спеціальними актами встановив адміністративну відповідальність за порушення правил дорожнього руху, військового обліку, митних правил, прав споживачів тощо.

Безпосередній об'єкт. Адміністративний проступок завдає шкоди конкретним суспільним відносинам, що охороняються адміністративною санкцією. Саме ці відносини є безпосереднім об'єктом проступку. Наприклад, при дрібному розкраданні держаного майна — це відносини щодо оперативного управління визначеним об'єктом державної власності; при перевищенні швидкості — громадська безпека на певній дорозі.

Не позбавлений доцільності поділ адміністративних правопорушень на одно-, дво- і навіть триоб'єктні. Перші шкідуть збитку одному об'єкту, а другі і треті — кільком. Так, злісна непокора працівнику міліції (ст. 185) посягає і на порядок державного управління, і на громадський порядок; незаконне рубання лісу — на раціональне природокористування і державну власність.

Адміністративне законодавство в ряді випадків визнає безпосереднім об'єктом предмет посягання.

Зокрема пункти 3 і 4 ст. 24, ст. 28 і ст. 29 регламентують конфіскацію і оплатне вилучення предмета, що був безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Чи не суперечить це положенню про те, що об'єктом правопорушення є суспільні відносини? Ні. Посягання на суспільні відносини здійснюється шляхом впливу на його елементи, а такими є суб'єкти відносин, їх зв'язки, діяльність, матеріальні речі (предмети).

Суспільні відносини порушуються шляхом руйнування сформованих зв'язків (крадіжка), заподіяння шкоди речам (потрава посівів, псування таксофонів), посягання на

учасників відносин. Предмет посягання — елемент суспільних відносин, його складова частина. Очевидно, що охорона суспільних відносин має на меті також і охорону елементів, з яких вони складаються.

2. *Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення.* Об'єктивна сторона складу проступку — це зовнішній прояв суспільно небезпечного посягання на об'єкт, що перебуває під охороною адміністративно-правових санкцій. Відповідно до цього об'єктивну сторону складу адміністративного правопорушення утворюють ознаки, що характеризують зовнішні прояви проступку. Тобто, це система передбачених нормою адміністративного права ознак, які характеризують зовнішню сторону правопорушення.

У реальній дійсності вичленити в діяльності людини зовнішню і внутрішню сторони неможливо. Людська діяльність являє собою визначену психофізичну єдність. У вчинках людини, у її діяльності або бездіяльності завжди виявляється її психічний настрій, прагнення до досягнення поставленої мети. Крім того, сторонній спостерігач про внутрішні переживання, думки, почуття, цілі людини може судити тільки за зовнішніми проявами її поведінки. На запитання: “За якими ознаками можна судити про реальні думки і почуття реальної особистості?” відповідь однозначна: “Такі ознаки — це дії даної особи”.

Одним з основоположних принципів адміністративного права є відповідальність тільки за об'єктивовану поза нею поведінку людини, тобто за її діяльність або бездіяльність. Спосіб думок, наміри людини, що не набули вираження поза нею, розглядатися як правопорушення не можуть.

Саме тому, забороняючи під страхом покарання ті або інші діяння, законодавець у першу чергу описує їх зовнішні прояви.

У науці кримінального права до обов'язкових ознак об'єктивної сторони часто включають громадську безпеку, протиправність, наслідки, причинний зв'язок. Але громадська безпека, а для проступків — громадська шкідливість і протиправність є інтегративними ознаками всього складу, що виникають у результаті взаємодії всіх первинних ознак. Саме тому вони включаються в легальне визначення зло-

чину (проступку). Що ж стосується наслідків і причинного зв'язку, то більшість складів проступків конструюються законодавцем як формальні, виконання яких не спричиняє будь-яких матеріальних наслідків, а тому й самі наслідки, і причинний зв'язок не можуть розглядатися як обов'язкові ознаки складу адміністративного правопорушення.

Обов'язковою з об'єктивної сторони адміністративного правопорушення є ознака, що характеризує саме діяння (розкрадання, торгівля, пияцтво, придбання, збереження, використання, ухилення, управління, допуск тощо).

Ознака діяння — провідна, головна ознака об'єктивної сторони, це стрижень, навколо якого групуються інші її ознаки (спосіб, час, місце тощо). Основу кожного діяння становить свідомий рух тіла, а найчастіше — система елементарних дій бо навіть певна діяльність.

*Протиправне діяння може бути простим і складним.* Просте являє собою єдину дію або короткочасну бездіяльність, єдиний короткочасний акт протиправної поведінки. Наприклад, крадіжка, безквитковий проїзд.

Складне діяння або складається з декількох самостійних дій, або розтягнуте в часі, або скоюється групою. Розрізняють такі різновиди складних діянь, які караються в адміністративному порядку:

- з двома різними діями;
- які складаються з альтернативних дій;
- збірні;
- які тривають;
- які продовжуються.

Правопорушенням із двома діями є таке, склад якого утворює єдність двох самостійних дій. Вчинення тільки однієї, передбаченої законом дії, складу правопорушення в даному випадку не створює. Характерним прикладом такого правопорушення може бути дрібна спекуляція (ст. 157). Її склад утворить єдність скупки і перепродажу, тобто єдність двох самостійних дій. Відсутність у діянні скупки або перепродажу виключає визнання його адміністративним правопорушенням.

Правопорушенням, що складається з альтернативних дій, є таке, склад якого утворить учинення як однієї з пе-

релічених у законі дій, так і всіх разом. Тут важливо зазначити, що особа не скоює нового правопорушення, якщо вона послідовно здійснює всі названі в законі дії, наприклад, спочатку незаконно придбаває наркотичні речовини, потім певний час їх зберігає і пересилає (ст. 44). Якщо громадянин розпиває спиртні напої в громадському місці, а потім з'являється в громадському місці в п'яному стані, що ображає людську гідність і громадську мораль, то він теж чинить один, а не два проступки (ст. 178). Самостійні дії тієї самої особи щодо виготовлення, збуту заборонених знарядь добування об'єктів тваринного або рослинного світу, а також збут незаконно добутої продукції утворюють один склад (ст. 85<sup>1</sup>). Дії робітника торгівлі, що відмовив споживачу в інформації про товар, навчання, безпечного його використання, перевірки його якості, комплектності, ваги та ціни також утворюють один склад (ст. 156<sup>1</sup>).

Збірним можна називати проступок, що фактично "зібраний" з кількох різних порушень, які існують самостійно, хоча і дуже близьких за змістом адміністративно-правових норм. При формальному підході у даному випадку завжди можна побачити кілька правопорушень. Законодавець розглядає такі діяння як одне правопорушення. Підставою такого підходу до самостійних протиправних діянь є те, що вони тотожні і цілком збігаються за юридичними ознаками складу. До них належать порушення різних окремо встановлених правил, інструкцій, вимог (бланкетні склади).

Наприклад, порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів щодо безпечного ведення робіт у галузях промисловості (ст. 93), вчинення тією самою особою окремих дій, що порушують різні норми, які містяться в правилах складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання промислових і побутових відходів розглядаються законодавцем як одне правопорушення (ст. 82). Аналогічним чином розглядаються порушення правил тримання собак і котів (ст. 154), адміністративного нагляду (ст. 187), торгівлі спиртними напоями (ст. 156), охорони і використання

пам'яток історії та культури (ст. 92), навчання карате (ст. 196) тощо.

Такими, що тривають, визнаються правопорушення, які почавшись з якоїсь протиправної дії або бездіяльності, здійснюються потім безперервно шляхом невиконання обов'язку. Початковим моментом такого діяння може бути як активна дія, так і бездіяльність. Потім винний або не виконує конкретний покладений на нього обов'язок, або виконує його не повністю, не належним чином, і його поведінка оцінюється як бездіяльність щодо цього обов'язку. Прикладами адміністративного проступку, що триває, можна назвати проживання без паспорта (ст. 197), невиконання правил військового обліку (ст. 210), самовільне підключення телефонного апарату до діючого телефону (ст. 148<sup>1</sup>).

Правопорушення, що триває, може припинитися як фактично, так і юридично. Фактичне припинення відбувається або шляхом виконання обов'язку, або в результаті зміни обстановки. Юридичне ж припинення означає, що винний притягнутий до відповідальності за своє діяння, а обов'язок ще не виконав. Наприклад, за проживання без паспорта винного оштрафовано. У день винесення постанови про застосування санкції правопорушення, що триває, вважається закінченим. З наступного дня починається нове аналогічне правопорушення.

Таким, що продовжується, можна вважати адміністративне правопорушення, що складається з ряду тотожних, тісно пов'язаних між собою проступків. Їх сукупність утворює єдине правопорушення. Таке правопорушення складається з окремих, дискретних, тотожних діянь, що відділені одне від одного в часі. Вони цілком збігаються за основними юридичними ознаками (формою провини, метою суб'єкта, обсягом, місцем і характером дій тощо), між ними існує тісний внутрішній зв'язок, їх можна порівняти з ланками одного ланцюга.

Такими, що продовжуються, адміністративними проступками вважаються, приміром, такі як багатократні пошкодження таксофонів (ст. 148), багаторазове фотографування з борта повітряного судна (ст. 112), багатократне



проведення без належного дозволу водолазних робіт у портових водах (ст. 114) тощо. Якщо громадянин, який заздалегідь купив квитки на ряд театральних вистав, перепродав їх за підвищеною ціною перед початком спектаклів, тобто займався перепродажем кілька разів, його дії становитимуть один проступок — дрібну спекуляцію (ст. 157), а не ряд тотожних адміністративних правопорушень.

Для таких правопорушень, що продовжуються, характерне те, що і кожне з діянь, яке їх утворюють, саме по собі містить всі ознаки складу, і усі разом вони виконують той же склад. Уже перше діяння винного можна кваліфікувати за певною статтею закону. Наступні неправомірні вчинки істотно не змінюють ні юридично значущих властивостей, ні юридичної оцінки скоєного. Вони лише збільшують тривалість правопорушення в часі, розмір заподіяної шкоди тощо.

Те правопорушення, що продовжується, (як і те, що триває) може припинитися фактично й юридично.

Діяння з ознаками адміністративного правопорушення може бути закінченим і незакінченим (перерваним з тих або інших причин, що не досягли бажаної мети). На відміну від кримінального законодавства, КпАП не містить у загальній частині статті (аналогічної ст. 17 КК), що передбачає відповідальність за незакінчене правопорушення, тобто за підготовку до нього або замах на нього. Таким чином, законодавець установлює загальне правило, за яким навмисне створення умов для вчинення протиправних дій не є адміністративним правопорушенням і незакінчене правопорушення не карається.

Разом з цим Особлива частина КпАП містить кілька статей, якими встановлюється відповідальність за підготовчі дії, тобто відповідальність за незакінчене діяння (незакінчене діяння визнається адміністративним правопорушенням).

Так, ст. 209 “Контрабанда” прямо вказує, що будь-які підготовчі дії до порушень, перелічених у статті, тягнуть накладення адміністративного стягнення. Стаття 188 КпАП установлює відповідальність за приховану від огляду передачу або спробу передачі заборонених предметів

особам, що знаходяться у виправно-трудовах установах. Стаття 185<sup>2</sup> прямо названа: “Створення умов для організації і проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій”.

Кожне явище реального світу існує в часі і просторі. Такі ознаки правопорушення, як час і місце його вчинення, завжди мають юридичне значення. Але законодавець не завжди включає їх до конструктивних ознак складу, хоча і робить це досить часто.

Називаючи час серед конструктивних ознак, законодавець робить це різними способами залежно від того, про що йдеться — про дію чи бездіяльність.

Ознакою дії є момент її вчинення, тому в складі злочину завжди є уточнення про заборонений час (статті 85, 132), час судового засідання (ст. 185<sup>3</sup>), час проходження (ст. 208), стоянки (ст. 207), експлуатації (ст. 97) тощо. У такий спосіб законодавець указує на часові відрізки, в які вчинення визначених дій є протиправними.

Ознакою ж бездіяльності виступає термін, якийсь заздалегідь обумовлений період, після закінчення якого бездіяльність стає проступком. Так, посадова особа чинить адміністративне правопорушення, якщо до встановленого терміну не забезпечує заселення жилого приміщення (ст. 149); якщо до встановленого терміну відповідальні за те особи не здійснюють перерахування необхідних внесків до відповідних фондів, вони підлягають адміністративній відповідальності (ст. 165<sup>1</sup>); якщо до встановленого терміну громадянин не перереєструє мисливську рушницю, то стає правопорушником (ст. 192); піднаглядний чинить проступок, якщо у встановлений час не з'явиться на реєстрацію до ВВС (ст. 187).

Нерідко у складі проступку присутня ознака місця. Частіше йдеться про визначені території, де діють особливі правила поведіння: громадське місце (ст. 173), заборонене місце (ст. 85), невідведене місце (ст. 174), невстановлене місце (ст. 160), прикордонний пункт (ст. 106), прикордонна зона (ст. 202), державний кордон (ст. 208), автомобільна дорога (ст. 141), проїжджа частина шляху (ст. 122), залізничні колії (ст. 109), портові води (ст. 114), залізнич-

ний переїзд (ст. 128<sup>1</sup>), морський порт, річковий порт, аеропорт, автовокзал, пристань (ст. 106), аеродром (ст. 111), ліс (ст. 72), поле (ст. 104) тощо. У ряді випадків конкретно називаються установи: митна установа (ст. 208), військовий комісаріат (ст. 211<sup>6</sup>), органи загсу (ст. 212<sup>1</sup>), суд (ст. 185<sup>5</sup>), Антимонопольний комітет (ст. 166<sup>4</sup>), адміністрація аеропорту (ст. 111); транспортні засоби: річкові і маломірні судна (ст. 117), трамвай, тролейбус, автобус, маршрутне таксі (ст. 119), повітряне судно (ст. 112), вантажний поїзд, гужовий транспорт, підніжки і дах вагонів (ст. 109), приміський поїзд, поїзди далекого і приміського сполучення, метрополітен (ст. 110).

Спосіб учинення проступку містить у собі: порядок, метод, послідовність дій, прийоми, застосовувані правопорушником. Спосіб — це форма, в якій виражаються дії. Для деяких складів спосіб учинення правопорушення є конструктивною ознакою.

Так, дрібне розкрадання є адміністративним проступком лише в тому випадку, якщо воно здійснене шляхом крадіжки, присвоєння, розтрати, зловживання службовим становищем, шахрайства (ст. 51), але не шляхом грабіжництва або розбою (у цьому випадку настає кримінальна відповідальність). Стаття 209 КпАП установлює відповідальність за контрабанду, причому в її пунктах 1—5 перелічуються способи вчинення контрабанди. Так само ст. 155<sup>1</sup> містить вичерпний перелік карних способів порушення порядку розрахунків із споживачами.

У цілому ряді випадків для вчинення конкретних дій або конкретної діяльності необхідно одержати дозвіл (згоду) органів державної виконавчої влади. Такий дозвіл (згода) є конструктивною ознакою об'єктивної сторони для деяких складів.

Зокрема, підприємницька діяльність без державної реєстрації тягне адміністративну відповідальність за ст. 164 КпАП; для публічного показу кіно- і відеофільмів необхідно одержати прокатне свідоцтво (ст. 164<sup>6</sup>); керівництво об'єднанням громадян, що не легалізувалося (одержало офіційне визнання) у встановленому порядку тягне відповідальність за ст. 186<sup>5</sup>; для пуску газу на установки, що

використовують газ, необхідно одержати дозвіл органів державного газового нагляду (ст. 101); самовільне проведення гідротехнічних робіт тягне адміністративну відповідальність (ст. 61); встановлення без належного дозволу споруд, що перешкоджають розпізнаванню навігаційних знаків і сигналів (ст. 116<sup>2</sup>) тощо.

Для характеристики способу вчинення окремих правопорушень законодавець може використовувати такі оцінні знаки, як “злісне” (статті 185, 185<sup>3</sup>, 185<sup>4</sup>), “грубе” (статті 85, 86, 108), “безгосподарне” (ст. 150) тощо.

Найчастіше серед ознак об’єктивної сторони називаються способи, що використовуються при вчиненні проступків. Це, зокрема, самовільне використання з корисливою метою транспортних засобів (ст. 132); використання засобів зв’язку з метою порушення громадського порядку (ст. 148<sup>3</sup>); застосування засобів вимірювання, що мають відхилення від гранично припустимих значень, для використання результатів вимірювань у сферах, що підлягають державному метрологічному нагляду (ст. 171); самовільне використання з корисливою метою електричної, теплової енергії або газу (ст. 103<sup>1</sup>).

У визначених випадках законодавець використовує розмір шкоди як критерій, за допомогою якого розмежовуються прості і кваліфіковані склади (статті 77, 123, 126, 128<sup>1</sup>, 139, 140), а також обумовлюється застосування адміністративної або кримінальної відповідальності. Так, розкрадання визнається адміністративним проступком, якщо вартість викраденого не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів прибутків громадян (ст. 51); самоуправство (ст. 186) є адміністративним правопорушенням, якщо незаконні дії не завдали істотної шкоди (заподіяння істотної шкоди тягне кримінальну відповідальність за ст. 198 КК).

Як критерій, за яким адміністративне правопорушення відмежовується від злочину, може використовуватися вартість предмета незаконної операції. Так, незаконна валютна операція визнається адміністративним правопорушенням, якщо вартість предмета незаконної операції не перевищує вісімнадцять неоподатковуваних мінімумів прибутків громадян.

Однією з поширених ознак об'єктивної сторони є ознака "іншої особи", тобто особи, яка в тій чи іншій формі бере участь у відносинах з правопорушником. Серед "інших осіб" розрізняють:

по-перше, представників органів держави, що мають виконавчо-розпорядницькі повноваження (так, КпАП містить статті, якими встановлюється відповідальність за невиконання розпоряджень командира повітряного судна (ст. 112); злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця (ст. 185); злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника транспорту, який здійснює контроль за перевезенням пасажирів (ст. 185<sup>9</sup>); ухилення від виконання законних вимог прокурора (ст. 185<sup>8</sup>);

по-друге, потерпілих громадян, щодо яких вчинені хуліганські дії (ст. 173); громадян — споживачів, яким відмовлено в реалізації їхніх прав на перевірку якості, комплектності, ваги, ціни придбаних товарів (ст. 156<sup>1</sup>); робітники, щодо яких порушено законодавство про працю і про охорону праці (ст. 41). До даної категорії варто віднести осіб, що постраждали в результаті ненадання транспортних засобів медичним працівникам і працівникам міліції (ст. 124<sup>1</sup>);

по-третє, учасників правопорушення (це неповнолітні), доведених до стану алкогольного сп'яніння (ст. 180); діти, стосовно яких батьки не виконують обов'язків щодо виховання (ст. 184); особи, що користуються послугами покій (ст. 181<sup>1</sup>); особи, що незаконно навчаються карате (ст. 196); громадяни, що здали паспорт у заставу (ст. 202);

по-четверте, правопорушників, яким винний виявив сприяння, прийняття на роботу осіб, що мешкають без паспортів або з недійсними паспортами (ст. 200); допущення проживання без паспорта (ст. 199); прийняття на роботу військовозобов'язаних і призовників, які не перебувають на військовому обліку (ст. 211<sup>3</sup>).

У адміністративному праві немає загальних норм про співучасть (у загальній частині КК ст. 19 "Співучасть"), у яких би вирішувалося питання про детермінацію відпові-

дальності кількох осіб, які умисно і спільно скоїли адміністративне правопорушення. Лише стаття 35 КпАП відносить до обставин, що обтяжують відповідальність скоєння правопорушення групою осіб. Проте, будь-які ознаки групового правопорушення (спільне, умисне, із розподілом ролей участь у правопорушенні двох або більше осіб тощо) у нормативному порядку не закріплюються. Разом з цим, у кількох статтях Особливої частини КпАП є норми, що регулюють відповідальність за групове правопорушення і містять ряд конкретних ознак такого правопорушення. Саме вони дозволяють зробити висновок про те, що адміністративному праву відомі як проста співучасть (співпровина), так і складна (з розподілом ролей).

Так, ст. 181 у ч. 1 встановлює адміністративну відповідальність за участь в азартних іграх на гроші; ст. 122<sup>1</sup> визначає, що участь водіїв мотоциклів та інших транспортних засобів у групових (більш як два) пересуванні, зупинці чи стоянці, що створюють перешкоди дорожньому руху в містах та інших населених пунктах, тягне адміністративну відповідальність.

Частина 3 ст. 181 установлює відповідальність за організацію азартних ігор; стаття 185<sup>1</sup> передбачає накладення адміністративних стягнень на організаторів зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, якщо порушено порядок їх організації або проведення.

**3. Суб'єкт адміністративного правопорушення.** Чинне адміністративне законодавство не дає узагальненого визначення суб'єкта адміністративного правопорушення і такого терміну не вживає. Аналіз відповідних статей КпАП дозволяє зробити висновок, що ним є осудна особа, що досягла певного віку і виконала описаний у законі склад адміністративного проступку. Таким чином, суб'єктом адміністративного правопорушення є той, хто його вчинив. Сам суб'єкт, як реально існуюча особа, до складу не входить. Склад містить лише окремі ознаки, котрими ця особа характеризується.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення не вживається термін "фізична особа". Використовується тільки термін "особа". Дана обставина дає змогу ви-

сунути припущення про те, що суб'єктом адміністративного правопорушення може бути і юридична особа.

Такий висновок небезпідставний, оскільки за рамками КпАП діє досить велика група норм, що встановлюють відповідальність осіб за вчинення протиправних дій. І хоча такі дії не віднесені законодавцем до адміністративних правопорушень, а відповідальність за них не названа адміністративною, вони мають найважливіші їх ознаки. Це, наприклад, норми, що встановлюють відповідальність об'єднань громадян (статті 28—32 Закону “Про об'єднання громадян” від 16 червня 1992 р., норми Закону “Про відповідальність підприємств, установ і організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину” від 5 грудня 1996 р. тощо). Саме ця обставина дозволяє дослідникам вказувати на існування інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб<sup>1</sup>.

Проте чинний КпАП однозначно визнає суб'єктом проступку винятково фізичну особу. Про це, зокрема, свідчать його ознаки, закріплені нормативно. Так, ст. 12 встановлює вік, після досягнення якого настає адміністративна відповідальність (16 років); ст. 20 передбачає як обов'язкову ознаку суб'єкта його осудність; ст. 33 вимагає при накладенні стягнення враховувати особу правопорушника; ст. 256 вимагає, щоб у протоколі про адміністративне правопорушення в обов'язковому порядку були відомості про особу правопорушника, а також вказується на обов'язок правопорушника підписати протокол; ст. 268 закріплює за тим, хто скоїв проступок, право виступати рідною мовою тощо. Важко уявити, що перелічені норми розраховані на юридичних осіб. Більше того, ст. 27 КпАП абсолютно точно визначає, що штраф є грошовим стягненням, яке накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення.

Усі ознаки складу, що характеризують індивідуального суб'єкта, можна поділити на дві групи: загальні та спеці-

<sup>1</sup> Див.: наприклад, *Гончарук С. Т.* Адміністративна відповідальність за законодавством України. — К., 1995. — С. 40.

альні (аналогічно цьому і суб'єктів прийнято поділяти на загальні і спеціальні).

Загальними визнаються такі, які повинна мати будь-яка особа, що піддається адміністративному стягненню. У першу чергу до них належать вік і осудність. Вони закріплені статтями 12 і 20 Загальної частини КпАП. У деяких випадках законодавець указує на загальну ознаку з метою підкреслити відсутність якої-небудь особливості, що впливає на оцінку проступку. Так, ст. 126 КпАП вказує на таку загальну ознаку, як відсутність у особи прав на керування транспортними засобами. Наводиться вона тут тільки для того, щоб легко можна було відмежувати названий склад від складів проступків, що встановлюють відповідальність водіїв транспортних засобів.

Спеціальними визнаються такі, які вказують на особливості правового становища суб'єктів і дозволяють диференціювати відповідальність різних категорій осіб, забезпечуючи тим самим справедливу правову оцінку скоєного діяння. Вони містяться в Особливій частині Кодексу і впливають на кваліфікацію правопорушення.

Зігнільні та спеціальні ознаки суб'єкта входять до складу адміністративного правопорушення.

Чому поряд із загальними законодавець використовує спеціальні ознаки? Справа в тому, що правове положення суб'єктів не однакове. Вони різняться за видами трудової діяльності, займаними посадами, відношенням до військового обов'язку тощо. Посадовим обов'язком службовця може бути забезпечення дотримання визначених загальнообов'язкових правил. Наприклад, виконання санітарних, протипожежних норм — обов'язок усіх громадян, а для службовців — ще і трудовий обов'язок. Тому при порушенні таких норм вони повинні каратися більш суворо. Деякі обов'язки стосуються не усіх, виконувати їх повинні визначені категорії осіб (військовозобов'язані, іноземці, батьки неповнолітніх дітей, особи, що знаходяться під адміністративним наглядом) і, звичайно, тільки вони можуть відповідати за невиконання подібних обов'язків. Більш суворо заходи стягнення передбачаються стосовно тих, хто раніше притягався до адміністративної відпові-



дальності, тобто при наявності рецидиву адміністративного проступку.

У всіх названих випадках йдеться про специфічний правовий статус тих або інших осіб, що виникає звичайно на основі індивідуальних актів компетентних органів управління. Ці особливості правових статусів і обумовили закріплення спеціальних ознак суб'єктів. Їх поява в законі відбиває прагнення законодавця диференціювати відповідальність різних категорій громадян, а отже, створити умови для індивідуального, справедливого впливу на правопорушників. Спеціальні ознаки не стосуються будь-яких розходжень національного, класового характеру, ставлення до релігії, статі, віку, освіти.

Спеціальні ознаки можна поділити на три групи, що відбивають:

1. Особливості трудової діяльності і службового становища (посадова особа, капітан судна, робітник підприємства торгівлі, водій, підприємець).

2. Минулу протиправну поведінку (особа, що перебуває під адміністративним наглядом; особа, що раніше притягувалася до адміністративної відповідальності).

3. Інші особливості суб'єкта (військовозобов'язаний, призовник, представник власника, хворий).

За загальним правилом спеціальні ознаки мають тимчасовий характер (хоча особа може мати таку властивість досить тривалий час), вони більш мобільні, особа може мати їх відразу кілька, одержувати нові, втрачати старі.

Спеціальні ознаки мають такі особливості: 1) властиві лише окремим групам громадян; 2) відбивають специфіку їх правового статусу; 3) виникають на основі індивідуальних актів управління або інших юридично значущих дій повноважних органів; 4) динамічніші ніж загальні ознаки; 5) містяться у статтях Особливої частини КпАП; 6) закріплюються законодавцем з метою диференціації відповідальності різних категорій осіб, забезпечення справедливої правової оцінки їх неправомірних дій.

Спеціальні ознаки виконують одну з двох функцій:

по-перше, вони можуть бути конструктивними ознаками простих складів, а це означає, що до адміністративної

відповідальності за відповідні правопорушення притягуються лише спеціальні суб'єкти;

по-друге, вони можуть бути кваліфікуючими ознаками кваліфікованих складів. У таких випадках за конкретні дії до адміністративної відповідальності може бути притягнутий будь-який громадянин, що досяг 16-літнього віку, а вчинення подібних дій спеціальним суб'єктом оцінюється як виконання кваліфікованого складу.

Тут варто звернути увагу на статті КпАП, що містять одночасно дві санкції. У таких випадках одна з них розрахована на громадян, інша, як правило, на посадових осіб. Так, у ст. 66 сказано, що знищення або пошкодження підросли в лісах тягне накладення штрафу на громадян від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб — від трьох до семи мінімумів. У подібних статтях міститься відразу два склади: простий і кваліфікований. Ознака спеціального суб'єкта (наприклад, посадова особа) виступає в даній ситуації як така, що кваліфікує. Тут ми маємо справу з одним з прийомів юридичної техніки, які забезпечують чіткий за змістом і економічний за формою виклад правових норм.

Поряд із включеними до складу адміністративного правопорушення загальними і спеціальними ознаками, в Загальній частині КпАП і ряді інших правових актів названа значна кількість обставин, що характеризують суб'єкта правопорушення, але до складу не входять. Це стан особи на військовій службі (ст. 15), відсутність в особі громадянства України (ст. 16), стан вагітності і сильного душевного хвилювання (ст. 34) тощо. Вони ніяк не впливають на кваліфікацію вчиненого, проте впливають на вид, розмір та інші характеристики стягнення.

Як приклад розглянемо стан особи на військовій службі. Якщо військовим зроблені такі проступки, як порушення правил дорожнього руху, правил полювання, контрабанда, то відповідальність за них настає на загальних підставах. Проте до зазначеної особи не можуть бути застосовані такі адміністративні стягнення, як адміністративний арешт і виправні роботи. Матеріал щодо військово-

вого може бути переданий командуванню для притягнення винного до дисциплінарної відповідальності.

Не належить до складу і такий факт, як вагітність. Але в ст. 32 КпАП сказано, що адміністративний арешт не може застосовуватися до вагітних жінок, а в ст. 34 вагітність жінки названа серед пом'якшуючих провини обставин.

Дані ознаки нерідко зараховують до розряду спеціальних і за аналогією до спеціальних відносять суб'єктів, що їх мають<sup>1</sup>. Вважається, що це дещо спрощений підхід. Спеціальна ознака, як уже відзначалося, включається до складу і є або конструктивною, або такою, що кваліфікує (аналогічно дане питання вирішується в карному праві). Ознаки ж, про які йдеться, таких характеристик не мають. На підставі цього їх доцільно позначити як особливі ознаки, а суб'єктів з цими ознаками — особливими суб'єктами.

Таким чином, адміністративному праву відомі загальні, спеціальні й особливі суб'єкти адміністративного правопорушення.

Аналіз чинного законодавства показує, що до особливих суб'єктів належать: а) неповнолітні; б) інваліди; в) жінки, що мають дітей у віці до 12 років і вагітні; г) військовослужбовці, призвані на збори військовозобов'язані; д) рядовий і начальницький склад органів внутрішніх справ; е) студенти й учні; є) особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, що передбачають застосування дисциплінарних санкцій за адміністративні проступки; ж) депутати; з) іноземні громадяни; и) особи, які повторно протягом року здійснили однорідне правопорушення, за яке вони вже піддавалися адміністративному стягненню; і) осуджені за злочин.

Наявність особливих ознак може мати для суб'єкта такі юридичні наслідки:

по-перше, вони можуть бути обставинами, що пом'якшують або обтяжують відповідальність;

<sup>1</sup> Див.: наприклад, *Гончарук С. Т.* Адміністративна відповідальність за законодавством України. — К., 1995. — С. 40; *Остапенко О. І.* Адміністративна деліктологія. — Львів, 1995. — С. 198—199.

по-друге, особливі суб'єкти не піддаються деяким стягненням. Так, адміністративний арешт не може застосовуватися до військових, неповнолітніх, вагітних жінок і жінок, що мають дітей у віці до 12 років, інвалідів I і II груп;

По-третє, цілий ряд суб'єктів з особливими ознаками за адміністративні проступки можуть бути піддані не адміністративним, а дисциплінарним стягненням.

Та сама ознака може використовуватися як спеціальна (така, що має статус конструктивного або така, що кваліфікує) і як особлива. Так, учинення правопорушення в стані сп'яніння ст. 35 КпАП називає серед обставин, що обтяжують відповідальність. Одночасно, стан сп'яніння є конструктивною ознакою складу, передбаченого ст. 130 КпАП.

*4. Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення.* Адміністративним правом визнається, що суб'єктивна сторона, як одна з обов'язкових ознак складу, полягає в психічному ставленні суб'єкта до вчиненого антигромадського діяння.

Вчинок людини завжди є результатом взаємодії його психічного стану, осмислення, вивчення, оцінки конкретних життєвих ситуацій і здійснюваних на підставі цього дій. Дії осудної особи знаходяться під контролем його свідомості і волі. Іншими словами, осудна особа спочатку аналізує життєву ситуацію, моделює варіант свого вчинку, оцінює можливі його наслідки і, якщо вони відповідають її потребам, чинить конкретні, "схвалені" свідомістю дії. Потім настає самооцінка цих дій та їх наслідків, аналіз ситуації, що виникла, моделюється і відбувається черговий вчинок. Отже, психічне ставлення особи до вчиненого діяння, зокрема й до протиправного, — обов'язковий компонент свідомої життєдіяльності.

Зрозуміло, наведена вище конструкція абстрактна, але вона дозволяє досить чітко вичленити в правопорушенні, як у людському вчинку, його психічний зміст. Встановлення в кожному правопорушенні психічного змісту, психічного ставлення суб'єкта до діяння вкрай важливе. Саме психічне ставлення до конкретних дій пояснює суть цих дій, необхідною мірою розкриває механізм правопорушен-

ня, ступінь його суспільної небезпеки. Тому з'ясування психічного ставлення особи до вчиненого є найважливішим моментом у правовій оцінці правопорушення. Цим і зумовлене введення психічного ставлення особи до діяння у склад адміністративного правопорушення як його суб'єктивної сторони.

Психічна діяльність людини — єдиний і в той же час різноманітний за змістом процес, що містить емоції, мотиви, свідомість, волю. Проте основною ознакою, ядром суб'єктивної сторони складу є провина. Встановлення провини є головним завданням аналізу суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення.

Як обставина, що пом'якшує відповідальність, можуть враховуватися емоції. Так, у ст. 34 КпАП серед таких обставин назване вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання чи при збігу важких особистих або сімейних обставин.

Раніше була поширена думка, що в адміністративному праві на відміну від кримінального, провина не є обов'язковим елементом для усіх випадків застосування адміністративного впливу. В даний час це питання вирішене однозначно. У ст. 9 КпАП прямо сказано, що адміністративний проступок — діяння винне. Таким чином, відсутність у діянні провини означає відсутність у нього суб'єктивної сторони і, отже, складу правопорушення.

Під провиною правопорушника варто розуміти негативне психічне ставлення до інтересів суспільства і конкретних громадян. Такий стан свідомості засуджується державою і суспільством.

Провина — поняття родове, воно охоплює дві можливі форми стану психіки, що засуджується, — намір і необережність. Тільки навмисне або необережне ставлення до своєї протиправної поведінки може засуджуватися державою, тільки в цих двох формах може існувати провина.

Адміністративне правопорушення (ст. 10 КпАП) визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків.

Отже, Закон називає два елементи наміру: по-перше, інтелектуальний, що виражається в усвідомленні громадянином протиправності діяння і передбаченні його шкідливих наслідків. По-друге, вольовий, що полягає в бажанні настання шкідливих наслідків або свідомого їх допущення.

Інтелектуальний елемент, що характеризує навмисну провину, насамперед містить у собі розуміння, усвідомлення протиправності дії або бездіяльності. Правові норми, що регулюють поведінку громадян і охороняються адміністративними санкціями, публікуються для загального повідомлення, роз'яснюються в пресі, по радіо, телебаченню. Правові заборони, як правило, збігаються з моральними. Діє презумпція знання закону, тобто передбачається, що кожен громадянин має можливість ознайомитися з правовою нормою, і тому посилання на незнання закону не звільняє від адміністративної відповідальності. Громадянин може не знати, якими санкціями охороняється норма права, але повинен знати норми, що регулюють його поведінку.

Передбачення — це відбиття у свідомості подій, які можуть або повинні статися. Формула закону “передбачала шкідливі наслідки” означає, що особа уявляла, якої шкоди заподіє її діяння суспільним відносинам, здоров'ю, інтересам людей, майну, навколишньому середовищу. Так, умисно випускаючи в продаж продукцію, якість якої не відповідає вимогам стандартів, тобто роблячи проступок (ст. 168 КпАП), посадова особа передбачає, до яких негативних наслідків це призведе або може призвести.

Вольовий елемент, що характеризує спрямованість волі суб'єкта, визначається законодавцем як бажання або свідоме допущення настання шкідливих наслідків. Коли йдеться про бажання, то мають на увазі прагнення до визначеної мети, волю, спрямовану на досягнення передбачуваного результату (прямий намір). Свідоме допущення — це активне переживання, пов'язане з позитивним вольовим ставленням до шкідливих наслідків (непрямий намір).

Таким чином, адміністративному праву відомі два види наміру: по-перше, прямої (*dolus directus*) — коли особа

усвідомлює протиправність і небезпеку свого діяння, передбачає і бажає настання шкідливих наслідків; по-друге, непрямий (*dolus indirectus*) — коли особа усвідомлює протиправність і небезпеку свого діяння, передбачає шкідливі наслідки і при цьому прямо не бажає, але свідомо допускає їх настання.

Щодо цього необхідно підкреслити, що багато складів адміністративних проступків є формальними і не містять такої ознаки, як настання шкідливих наслідків або заподіяння правопорушником збитку. Дане положення обумовлене різними обставинами: в одних випадках збиток очевидний (знищення зелених насаджень — ст. 153); в інших його складно визначити (обчислити), і законодавець не вважає за потрібне обтяжувати правозастосувачів установленням ще однієї ознаки складу (марнотратне використання електричної і теплової енергії — ст. 98); подекуди — існування шкідливих наслідків даного діяння взагалі проблематичне, хоча наявність шкоди від маси аналогічних правопорушень очевидна (проживання без паспорта або без прописки — ст. 197).

У формальних складах обсяг об'єктивної сторони вичерпується переліком ознак дії і обставини її вчинення. Отже, і від винного можна вимагати усвідомлення, розуміння лише тих обставин, діянь, що названі в складі, але не передбачення шкідливих наслідків і, тим більше, бажання їх настання. При виконанні формальних складів намір полягає в усвідомленні протиправності дій за даних обставин і бажанні їх учинити, в навмисності протиправної поведінки.

Лише у невеликій кількості статей КпАП (41<sup>1</sup>, 46<sup>1</sup>, 116, 121, 164<sup>1</sup>, 198, 211) намір прямо названий як ознака складу проступку. У багатьох інших статтях намір як необхідна ознака складу мається на увазі, хоча в тексті цього слова немає. При вчиненні таких правопорушень, як підпал лісу (ст. 77), дрібне розкрадання (ст. 51), відхилення від проходження огляду на стан сп'яніння (ст. 131) питання про форму провини вирішується шляхом тлумачення даних статей (теорія і практика тлумачить їх однозначно: у названих випадках провинна може бути тільки навмисною).

З урахуванням сказаного можна підтверджувати, що кількість адміністративних проступків, що здійснюються тільки умисно, досить значна. Крім того, проступки можуть чинитися умисно або необережно (порушення санітарно-гігієнічних правил), а деякі — найчастіше умисно (безквитковий проїзд).

У ст. 11 КпАП дано визначення адміністративно-правової необережності: адміністративне правопорушення визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити. Необережність може виступати як необачність, самовпевненість, недбалість, нерозважливість, необдуманість тощо.

Опис психічної діяльності при необережній формі провини, даний у КпАП, запозичений з кримінального законодавства (ст. 9 КК). У кримінальному праві розрізняють два види необережної провини: злочинну самовпевненість і злочинну недбалість. За аналогією можна розрізнити два види необережної провини й в адміністративному праві: легковажно самовпевненість і недбалість.

Самовпевненість характеризується законодавцем як передбачення можливості настання шкідливих наслідків свого діяння і легковажний розрахунок на їх запобігання. А недбалість полягає в тому, що винний не передбачив шкідливих наслідків, але був зобов'язаний і міг їх передбачити. Недбалість теж є негативним психічним ставленням до діяння, оскільки, маючи можливість і будучи зобов'язаним усвідомлювати суспільну шкідливість свого поведіння і не чинити проступок, правопорушник не усвідомив антигромадського характеру діяння і скоїв його, тобто діяв безвідповідально щодо інтересів суспільства й окремих його членів.

З тексту ст. 11 КпАП зрозуміло, що поняття необережності пов'язується законодавцем із психічним ставленням до шкідливих наслідків. Придатне для матеріальних скла-



дів проступків, таке визначення необережності не цілком підходить для формальних складів.

Якщо при виконанні формальних складів намір характеризується як умисність дій, то необережність можна розуміти як відсутність належної обачності, недбалість.

Необережна форма провини як конструктивна ознака складу використовується в Особливій частині КпАП рідко. Так, ст. 198 передбачає відповідальність за втрату паспорта через недбалість, а ст. 211 — відповідальність за втрату через недбалість обліково-військових документів.

Необережне вчинення проступку може мати безпосереднє значення для кваліфікації правопорушення саме як адміністративного. Так, адміністративна відповідальність за ст. 104 КпАП (потрава посівів) настає лише при необережній формі провини (хоча стаття такої ознаки складу не містить), тому що при навмисній формі провини настає кримінальна відповідальність за ст. 159 КК.

Конструктивною ознакою складу в ряді випадків є і підлягає встановленню мета правопорушення. Як така вона присутня у текстах статей 42<sup>2</sup>, 103<sup>1</sup>, 132, 157, 160<sup>2</sup>, 164<sup>3</sup>, 181<sup>2</sup>, 185<sup>7</sup> та ін.

Мета — це уявний образ результату, до якого прагне винний, його уявлення про ті бажані наслідки, які повинні настати в результаті вчинення проступку. Як конструктивна ознака складу мета називається тільки в тих ситуаціях, коли діяння відбувається умисно.

У ряді статей КпАП ознака мети прямо не названа, але вона все одно присутня у складах таких проступків, як дрібне розкрадання (ст. 51), проституція (ст. 181<sup>1</sup>), організація азартних ігор (ст. 181) тощо. Щодо цього треба відзначити, що там, де є намір, обов'язково виникає питання про мету, хоча вона може бути і не включена до конструктивних ознак складу.

На закінчення відзначимо, що психічний стан правопорушника значно більший, об'ємніший за своїм змістом, ніж ті компоненти, що включені до суб'єктивної сторони складу і становлять зміст наміру, необережності, мети. У психіці винної особи в період підготовки і вчинення адмі-

ністративного проступку істотне місце займають настрій та емоції, спонукання, різного роду переживання.

Ці явища не включаються до конструктивних ознак складів, але в ряді випадків мають юридичне значення. Так, учинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу важких особистих або сімейних обставин визнається обставиною, що пом'якшує відповідальність (п. 3 ст. 34 КпАП).

### 5.3. Адміністративна відповідальність

**Поняття і підстави адміністративної відповідальності.** *Адміністративна відповідальність — це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення.*

Як явище правової дійсності вона характеризується двома видами ознак. По-перше, це ознаки, властиві юридичній відповідальності в цілому (основні); по-друге, ознаки, що відмежовують адміністративну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності (похідні).

Основні ознаки адміністративної відповідальності полягають у тому, що вона:

- 1) є засобом охорони встановленого державою правопорядку;
- 2) нормативно визначена і полягає в застосуванні (реалізації) санкцій правових норм;
- 3) є наслідком винного антигромадського діяння;
- 4) супроводжується державним і громадським осудом правопорушника і вчиненого ним діяння;
- 5) пов'язана з примусом, з негативними для правопорушника наслідками (морального або матеріального характеру), яких він має зазнати;
- 6) реалізується у відповідних процесуальних формах.

Похідні ознаки адміністративної відповідальності визначаються її юридичною природою.

Тривалий час у правовій науці підставою адміністративної відповідальності вважалася протиправна винна дія або бездіяльність, що порушує встановлене адміністративно-правовою нормою правило, але за своїм характером і наслідками не тягне за собою кримінального покарання.

Отже, першим вихідним моментом була теза про те, що порушення правил поведінки, встановлених будь-якою адміністративно-правовою нормою, тягне за собою адміністративну відповідальність. Друге вихідне положення полягало в тезі про те, що притягнення до адміністративної відповідальності можливе тільки при порушенні норми адміністративного права. Проте сучасна юридична практика довела, що ці відправні позиції не завжди вірні. Дослідження Інституту адміністративної відповідальності свідчать про те, що вона настає, по-перше, при порушенні не всіх, а тільки певної групи адміністративно-правових норм, і, по-друге, при порушенні норм не тільки адміністративного права.

Це пояснюється специфікою адміністративного права, що, як відомо, регулює суспільні відносини, які виникають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави. Внаслідок багатоманітності суспільних відносин, які виникають у даній галузі, всі норми адміністративного права утворюють кілька груп. Це такі, що:

- закріплюють порядок утворення і правове положення суб'єктів;

- визначають форми і методи управлінської діяльності; встановлюють порядок проходження державної служби, права й обов'язки державних службовців;

- визначають способи і порядок забезпечення законності в державному управлінні;

- регулюють управління окремими галузями (соціально-культурною, адміністративно-політичною тощо), державними функціями і територіями;

- встановлюють права і обов'язки різних категорій фізичних осіб у сфері виконавчої і розпорядницької діяльності держави.

Як правило, адміністративна відповідальність настає за порушення найменшої частини адміністративно-правових

норм, а саме за порушення фізичними особами деяких обов'язків у сфері державного управління, тобто за вчинення адміністративних правопорушень (проступків).

Щодо основної маси норм адміністративного права, то порушення встановлених ними правил тягне дисциплінарну відповідальність. Більш того, у ряді випадків окремі категорії фізичних осіб (наприклад, військовослужбовці) при вчиненні адміністративних правопорушень підлягають дисциплінарній відповідальності, тоді як за загальним правилом встановлена відповідальність адміністративна (ст. 15 КпАП).

Таким чином, не всяке порушення правил, встановлених адміністративно-правовою нормою, спричиняє адміністративну відповідальність. Адміністративну відповідальність тягне порушення тільки тієї норми адміністративного права, що охороняється адміністративними санкціями.

До того ж, адміністративна відповідальність може наставати не тільки за порушення правил, встановлених адміністративно-правовою нормою, а й за порушення норм інших галузей права. Зокрема, ст. 51 Кримінального кодексу передбачає можливість притягнення до адміністративної відповідальності особи, що здійснила злочин, який не має великої суспільної небезпеки.

Викладене дозволяє визначити, що похідними ознаками адміністративної відповідальності будуть такі:

1. Її підставою є не тільки адміністративне правопорушення (проступок), а й порушення норм інших галузей права, у випадках, прямо передбачених чинним законодавством.

2. Вона полягає в застосуванні до винних адміністративних стягнень. У ст. 23 КпАП зазначено, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності.

3. Право притягнення до адміністративної відповідальності надано багатьом державним органам та їх посадовим особам. Серед них — органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, суди (ст. 213 КпАП). Повний їх перелік міститься в розділі III (статті 218—244) КпАП.

4. Законодавством встановлено особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності (складання протоколу, збір і оцінка доказів, винесення постанови тощо).

5. Адміністративна відповідальність урегульована нормами адміністративного права, що містить переліки адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати.

6. Право встановлення адміністративної відповідальності має досить широке коло суб'єктів: Верховна Рада; Президент; Кабінет Міністрів; міністерства, що наділені правом затвердження загальнообов'язкових правил (наприклад, Міністерство охорони здоров'я затверджує санітарні правила, Міністерство транспорту — правила користування транспортними засобами і т. д.); обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, що приймають рішення, які передбачають адміністративну відповідальність за їх порушення (з питань боротьби зі стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями) і затверджують правила, за порушення яких передбачена відповідальність ст. 152 (порушення правил благоустрою), ст. 159 (порушення правил торгівлі на колгоспних ринках), ст. 182 (порушення тиші в громадських місцях) КпАП; районні, районні в містах Києві і Севастополі державні адміністрації, які приймають рішення, що передбачають адміністративну відповідальність за їх порушення (з питань боротьби зі стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями).

Реальна юридична відповідальність настає за наявності трьох підстав: нормативної, складовою частиною якої є норма, що закріплює склад; фактичної (правопорушення); процесуальної (правозастосовчий, юрисдикційний акт).

Система правових норм, які регулюють застосування адміністративних стягнень, є нормативною основою адміністративної відповідальності.

За змістом їх можна поділити на три види:

а) матеріально-правові, що закріплюють загальні питання адміністративної відповідальності (завдання і система законодавства про адміністративні правопорушення, підстави і суб'єкти відповідальності, система адмі-

ністративних стягнень та ін.); склади адміністративних проступків;

б) адміністративно-процесуальні, що закріплюють провадження у справах про адміністративні правопорушення;

в) організаційні, що закріплюють порядок створення, правове становище, підвідомчість суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, розосереджені в різних кодексах і нормативних актах. Основним їхнім джерелом є Кодекс України про адміністративні правопорушення. Паралельно з ним діють Митний, Лісовий, Повітряний кодекси; закони "Про надзвичайний стан", "Про охорону державного кордону", "Про боротьбу з корупцією" та ін., що містять норми, якими встановлюється адміністративна відповідальність.

Так, законом "Про надзвичайний стан" встановлена адміністративна відповідальність за порушення особою режиму надзвичайного стану (ст. 30) і злісне багаторазове порушення цього режиму (ст. 31). Законом "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" встановлена відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з діяльністю на ринку цінних паперів (ст. 13).

Усі разом вони становлять законодавство про адміністративні правопорушення.

У 60-х і 70-х роках учені-адміністративісти провели велику роботу по розробці основних положень про адміністративну відповідальність і підготували проекти кодифікованих актів. Її результатом стало прийняття 7 грудня 1984 р. Кодексу про адміністративні правопорушення (введено в дію з 1 червня 1985 р.), що діє і сьогодні, правда, зі значними змінами і доповненнями. Він містить понад 330 статей, об'єднаних у 33 глави і 5 розділів.

У I розділі КпАП викладені загальні положення і завдання законодавства про адміністративні правопорушення.

Розділ II "Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність" складається із загальної й особливої частин. У Загальній частині вміщено загальні положення про поняття адміністративного правопорушення, суб'єктів відповідальності і форми їх провини, адміністра-

тивні стягнення і правила їх накладення. В Особливій частині, що складається з 11 глав, описано діяння, що визнаються адміністративними правопорушеннями, або, іншими словами, закріплені склади проступків. Кожна стаття Особливої частини закріплює не тільки конкретний склад, а й санкцію за його вчинення.

У III розділі КпАП перелічуються органи і посадові особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. Спеціальна глава цього розділу встановлює, які види справ може розглядати кожний орган (посадова особа), тобто регулює підвідомчість справ.

Цілі, принципи, повноваження учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення закріплені в IV розділі КпАП. Тут же містяться положення про порядок здійснення адміністративного розслідування і розгляду справ, оскарження прийнятих постанов.

Останній, V розділ КпАП називається "Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень". У ньому сконцентровані норми, якими регулюється виконання кожного з існуючих стягнень.

Необхідно зазначити, що адміністративні проступки здебільшого вчиняються в один час, а розглядаються в інший. Між днем учинення діяння і днем притягнення до відповідальності за це діяння проходить певний термін, протягом якого може змінитися законодавство. Якщо стара норма скасована, виникає питання, якою нормою потрібно керуватися: тією, що діяла на момент учинення, або тією, що діє на момент розгляду справи.

Це питання вирішується по-різному, виходячи з матеріальних і процесуальних норм.

За загальним правилом, особа, що вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі законодавства, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення (ч. 1 ст. 8 КпАП).

Тому акти, що встановлюють або посилюють відповідальність, зворотної сили не мають і можуть застосовуватись лише щодо діянь, вчинених після вступу цих актів у законну силу. Гуманізм адміністративного права проявляється у встановленому законом винятку із загального пра-

вила, відповідно до якого норми, що пом'якшують або скасовують відповідальність, мають зворотну силу, тобто поширюються і на правопорушення, вчинені до вступу таких норм у силу (ч. 2 ст. 8 КаПА).

Назване правило і виняток з нього (про дію актів у часі) поширюються тільки на матеріальні норми адміністративного права. Щодо процесуальних норм питання вирішується інакше: провадження у справах про адміністративні правопорушення ведеться на підставі законодавства, що діє не під час учинення, а під час і за місцем розгляду справи. І ніяких винятків тут немає (ч. 3 ст. 8 КпАП).

Отже, якщо громадянин скоїв проступок, коли діяли одні процесуальні норми, а справа розглядається пізніше, коли вже набрали чинності нові процесуальні правила, провадження має бути проведене відповідно до нових норм.

У даний час виникає питання про існування адміністративної відповідальності юридичних осіб. Проте дана проблема не набула прийнятного розв'язання ні в законодавстві, ні в теорії адміністративного права.

Справа в тому, що чинне адміністративне законодавство не дає узагальненого визначення суб'єкта адміністративного правопорушення і навіть не вживає такого терміна. У Кодексі України про адміністративні правопорушення використовується термін "особа" без чіткої вказівки на те, яка це особа: фізична або юридична. За рамками КпАП діє досить велика група норм, що встановлюють відповідальність юридичних осіб з вчинення протиправних дій. І хоча такі дії не віднесені законодавцем до адміністративних правопорушень, а відповідальність за них не названа адміністративною, вони мають багато їхніх ознак. Це, наприклад, норми, що встановлюють відповідальність об'єднань громадян (статті 28—32 Закону "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 р.), норми Закону "Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину" від 5 грудня 1996 р. тощо. Більше того, у Законі України "Про насіння" від 15 грудня 1993 р. ст. 25 міститься таке положення: "Юридичні і фізичні особи, винні в порушенні за-



конодавства з питань насінництва, притягаються до дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності згідно із законодавством України”.

Очевидно, ці обставини дозволяють деяким дослідникам вважати, що в адміністративному праві України, за аналогією з Російською Федерацією, де діє закон “Про адміністративну відповідальність підприємств, установ і організацій за адміністративні правопорушення в галузі будівництва”, вже сьогодні існує адміністративна відповідальність юридичних осіб<sup>1</sup>. Гадаємо, що дана позиція більше відповідає перспективам удосконалення інституту адміністративної відповідальності, ніж реаліям сьогоdnішнього дня.

Чинний на сьогодні КпАП недвозначно, хоча і побічно, визнає суб’єктом проступку тільки фізичну особу. Про це, зокрема, свідчать закріплені нормативно його ознаки.

Так, ст. 12 встановлює вік, з досягненням якого настає адміністративна відповідальність (16 років); ст. 20 передбачає як обов’язкову ознаку суб’єкта його осудність; ст. 33 вимагає при накладенні стягнення враховувати особу правопорушника; ст. 256 вимагає, щоб у протоколі про адміністративне правопорушення в обов’язковому порядку були відомості про особу правопорушника, а також зобов’язує правопорушника підписати протокол; ст. 268 закріплює за особою, що скоїла проступок, право виступати рідною мовою тощо. Важко уявити, що перелічені норми розраховані на юридичних осіб. Більш того, ст. 27 КпАП абсолютно точно визначає, що штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення.

**Характеристика адміністративних стягнень.** Сутність і мета адміністративного стягнення зафіксовані в ст. 23 КпАП. У ній підкреслюється, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне право-

---

<sup>1</sup> Див.: наприклад, *Гончарук С. Т.* Адміністративна відповідальність за законодавством України. — К., 1995. — С. 40.

порушення, в дусі додержання законів, а також запобігання вчинення нових правопорушень.

Ст. 24 КпАП установлює такі види адміністративних стягнень; 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета; 4) конфіскація предмета; 5) позбавлення спеціального права; 6) виправні роботи; 7) адміністративний арешт.

До осіб, які не є громадянами України, може бути застосоване адміністративне видворення за межі України (ст. 24 КпАП і ст. 32 Закону "Про правовий статус іноземців").

Усі названі стягнення тісно пов'язані між собою й утворюють єдину систему. Їх насамперед об'єднує загальна мета: захист правопорядку, виховання осіб, що учинили адміністративні проступки, у дусі дотримання законів, а також попередження вчинення нових проступків як самими правопорушниками, так і іншими особами.

Кожне стягнення є покаранням, мірою відповідальності, призначеної за проступки, а застосування будь-якого стягнення означає настання адміністративної відповідальності і тягне для винного несприятливі юридичні наслідки.

Адміністративні стягнення, як правило, полягають в позбавленні або обмеженні прав чи благ. За вчинений проступок громадянин або позбавляється якогось суб'єктивного права (права керування транспортним засобом тощо), тобто звужується його правоздатність, або на нього покладаються спеціальні обов'язки (сплата штрафу).

Адміністративне стягнення заподіює винному певні страждання, обмеження. Проте покарання не є самоціллю, воно тільки необхідний засіб виховання і попередження правопорушень. Стягнення є запобіжним заходом на шляху вчинення нових правопорушень з боку винного (приватна превенція) і правопорушень з боку інших осіб (загальна превенція). Завдання попередження правопорушень деякі покарання розв'язують не тільки своїм виховним впливом, а й позбавленням правопорушника можливості знову порушити закон.

Тому треба розрізняти заходи, що мають тільки виправно-виховний вплив (штраф, виправні роботи) і заходи, які

нарівні з виправно-виховним впливом створюють умови, що виключають можливість учинення нових правопорушень (конфіскація, позбавлення прав).

Адміністративні стягнення накладаються компетентними органами і посадовими особами шляхом видання спеціальних індивідуальних актів управління, що мають примусовий характер. Примусовий вплив повинен бути справедливим, відповідати характеру проступку й особи правопорушника. Його тяжкість залежить від тяжкості проступку.

Перелік стягнень дано у ст. 24 КпАП у строго визначеному порядку: від менш суворих до більш суворих. Іншими словами, закон містить “шаблі” заходів впливу. Ці “шаблі” потрібні й для тих, хто видає норми права, і для тих, хто їх застосовує. Зокрема, вони мають велике значення, коли видаються норми з альтернативними санкціями.

Кожне з наведених у статті стягнень не рівнозначне іншому за об'єктом стягнення, усі вони не збігаються за обсягом і вагою впливу. Ця розмаїтість відбиває множинність об'єктів адміністративних правопорушень і засобів зазіхань на них, а також нерівномірний ступінь небезпеки правопорушень.

За характером впливу стягнення поділяються на особисті, майнові, особисто-майнові. Так, попередження й адміністративний арешт спрямовані безпосередньо на особу правопорушника. До майнового належать штраф, виправні роботи, вилучення і конфіскація предмета. Особисто-майновим стягненням є позбавлення спеціального права. Це стягнення в тому або іншому обсязі впливає на особистість через його майнові інтереси.

Стягнення також можуть бути разовими, одномоментними (конфіскація, попередження, штраф) і тривалими, розтягнутими в часі (арешт, позбавлення прав, виправні роботи).

Законодавець поділяє стягнення на основні й додаткові. Дане положення закріплене ст. 25 КпАП. У ній йдеться про те, що оплатне вилучення та конфіскація предметів можуть застосовуватись як основні, так і додаткові стягнення, а інші стягнення можуть бути тільки основними. За

правопорушення може бути накладене одне основне або основне і додаткове стягнення. Додаткові стягнення не накладаються окремо, а приєднуються до основного.

Кожне адміністративне стягнення містить правовідновний потенціал. Його застосуванням здійснюється припинення протиправного стану і відновлення порушених проступком юридичних відносин.

Система стягнень суворо формалізована: ними є тільки ті заходи примусового впливу, які законодавець визначив як адміністративні. Будь-які інші засоби примусу, навіть якщо вони подібні до стягнення за метою, змістом, назвою, до таких не належать. Так, треба відрізнити такі стягнення, як адміністративний арешт (ст. 32), оплатне вилучення предмета (ст. 28) і конфіскацію предмета (ст. 29), позбавлення спеціального права (ст. 30) від таких заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, як адміністративне затримання (ст. 261), вилучення речей і документів (ст. 265), відсторонення водіїв від керування транспортними засобами (ст. 266).

Перелік стягнень, які містяться в ст. 24 КпАП не є вичерпним. Частина 3 даної статті передбачає, що законодавчими актами можуть встановлюватися й інші види адміністративних стягнень.

У разі необхідності законодавець може збільшувати покаральну силу санкцій. Так, ст. 31 Закону "Про надзвичайний стан" (26 червня 1992 р.) встановлено адміністративний арешт на термін до 30 діб (при загальному правилі до 15 діб, ст. 32 КпАП).

**Види адміністративних стягнень.** *Попередження* (ст. 26 КаАП) застосовується як самостійна міра покарання за вчинення незначних адміністративних порушень, а також щодо осіб, які вперше вчинили проступок і при цьому мають добрі характеристики. Зміст попередження як міри адміністративного стягнення полягає в офіційному, від імені держави, осудженні протиправного діяння органом адміністративної юрисдикції й у попередженні правопорушника про неприпустимість таких дій надалі.

Воно розраховане на виховний ефект і не зачіпає ні майнових, ні інших прав порушника.

Як і будь-яке інше стягнення, попередження потребує юридичного оформлення у вигляді винесення письмової постанови, що відповідає вимогам ст. 283 КпАП. Поряд із цим законодавець передбачає можливість фіксації попередження в іншій установленій законом формі. Так, ст. 306 КпАП визначає, що за вчинення порушень, передбачених статтями 116, 116<sup>2</sup>, 117, 125, ч. 1 ст. 127 КпАП, адміністративні стягнення у вигляді попередження на місці оформляються способом, установленим Міністерством внутрішніх справ або Міністерством транспорту. Однією з таких форм є “Талон попереджень”, у якому фіксуються порушення водіями транспортних засобів правил дорожнього руху.

До попередження, як і до будь-якого основного стягнення, може бути приєднане додаткове стягнення. Усні попередження, які посадові особи роблять громадянам, не можуть розглядатися як стягнення.

Попередження як адміністративне стягнення треба відрізнити від попередження — запобіжного заходу протиправного поводження.

Суть попередження як запобіжного заходу полягає в тому, що порушнику роз’яснюють протиправний характер його дій, зобов’язують їх припинити, усунути допущені порушення і застерігають щодо можливості застосування більш суворих примусових заходів. Це провадиться письмово компетентним державним органом. Одночасно може бути встановлений конкретний термін виконання обов’язку.

Попередження про припинення протиправної поведінки є самостійним запобіжним засобом, якщо закон установлює, що спочатку до порушника повинна застосовуватися ця міра, а у випадку подальшого невиконання правового обов’язку — більш сувора. Так, знести самовільно зведену будівлю можна лише в тому випадку, якщо і після зробленого попередження громадянин продовжує порушувати закон.

Попередження про припинення протиправної поведінки провадиться, коли правопорушення ще не закінчене, з метою припинення протиправної поведінки й у встановлених законодавством випадках є обов'язковим першим примусовим заходом.

Таким чином, даний запобіжний захід відрізняється від попередження як адміністративного стягнення тим, що стягнення накладається за певний проступок компетентним державним органом шляхом винесення спеціальної постанови.

Попередження-стягнення необхідно також відрізнити від попередження як заходу впливу щодо неповнолітніх (від 16 до 18 років), що застосовується в порядку ст. 24<sup>1</sup> КпАП.

Попередження як захід впливу щодо неповнолітніх застосовується на підставі постанови у відповідній справі про адміністративне правопорушення, що виноситься згідно зі ст. 284 КпАП. Ця стаття визначає, що в справі про адміністративне правопорушення може бути винесена одна з трьох постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24<sup>1</sup>; 3) про закриття справи. Таким чином, попередження, винесене в порядку ст. 24<sup>1</sup>, не є стягненням. Це стягнення (засудження, негативна оцінка) від імені держави особи, яка здійснила адміністративне правопорушення.

**Штраф** (ст. 27 КпАП) — це грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках, установлених законодавством України.

Штраф — адміністративне стягнення накладається на правопорушників або в адміністративному порядку (органами адміністративної юрисдикції, повноваження яких визначені статтями 218—220<sup>1</sup> і 222—244<sup>7</sup>), або в судовому (адміністративно-юрисдикційні повноваження міських і районних судів визначені ст. 221). Це винятково грошове стягнення. Чинному законодавству про адміністративні правопорушення не відомі інші форми штрафу (наприклад, натуральний штраф).

У адміністративно-юрисдикційній практиці штраф — домінуючий вид стягнення. Насамперед це пояснюється тим, що він передбачений як єдиний або альтернативний захід за більшість адміністративних правопорушень.

Адміністративний штраф не відшкодувальне (компенсаційне) стягнення. За даною ознакою його необхідно відрізнити від цивільно-правового штрафу. Перше (адміністративний штраф) — це захід впливу на психіку і майнове становище правопорушника. Друге — компенсація матеріального збитку, що заподіяний внаслідок порушення договірних зобов'язань.

За одиницю обчислення адміністративного штрафу, відповідно до Закону України “Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності у вигляді штрафу” від 7 лютого 1997 р., прийнято неоподатковуваний мінімум прибутків громадян.

Як адміністративно-правова санкція штраф характеризується:

- 1) державним примусом;
- 2) обмеженням майнових інтересів тих, до кого він застосовується;
- 3) одночасним (разовим) стягненням.

Штраф повинен бути сплачений порушником не пізніше 15 днів з дня вручення йому постанови про накладення даного стягнення, а у випадку оскарження або опротестування — 15 днів з дня повідомлення про залишення скарги або протесту без задоволення. Якщо штраф накладено на особу у віці від 16 до 18 років, а в нього відсутній самостійний заробіток, то штраф стягується з батьків або осіб, що їх замінюють.

У випадку несплати штрафу у встановлений термін постановою про накладення стягнення направляється для утримання відповідної суми з грошових прибутків правопорушника. Якщо утримати штраф із цих прибутків не має можливості, посадовою особою виноситься постановою про накладення штрафу судовим виконавцем при районному (міському) суді. Судовий виконавець спрямовує стягнення штрафу на особисте майно правопорушника. Якщо такого

не виявляється, за даним фактом складається акт, що затверджує суддя.

З тексту ст. 258 КпАП випливає, що незначні адміністративні правопорушення, такі як пошкодження внутрішнього обладнання вагонів, стекол у пасажирських поїздах, куріння у вагонах приміських поїздів, куріння у невстановлених місцях у поїздах місцевого і далекого сполучення, а також у метрополітені (ст. 110); пошкодження внутрішнього обладнання морських суден і куріння у невстановлених місцях цих суден (ст. 115); керування річковими або маломірними судами, які зареєстровані в установленому порядку або не пройшли технічного огляду; перевищення водіями цих суден швидкості руху, стоянка в заборонених місцях, недотримання вимог навігаційних знаків, порушення правил маневрування, подача звукових сигналів, несення бортових вогнів і сигналів (ст. 116, ч. 3, 5); викидання за борт річкового або маломірного судна сміття або інших предметів (ст. 116); порушення правил безпеки пасажирів під час висадки і посадки при користуванні річковими і маломірними суднами, куріння у невстановлених місцях на річкових суднах (ст. 117, ч. 1, 3) тощо допускається накладення і стягнення штрафу на місці їх учинення.

Накладення і стягнення штрафу на місці вчинення правопорушень, передбачених статтями 70, 73, 77, 90, 91, 153 допускається у випадках, коли його розмір не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів прибутків громадян (ст. 258 КпАП). При стягненні штрафу на місці правопорушнику видається квитанція встановленого зразка, що є документом суворої звітності.

Таке стягнення може застосовуватися до осіб, що звільнені від кримінальної відповідальності на підставі ст. 51 Кримінального кодексу України.

*Оплатне вилучення* (ст. 28 КпАП) застосовується тільки щодо предметів, які стали знаряддям вчинення або безпосереднього об'єкта адміністративного правопорушення. Воно полягає у примусовому вилученні предмета, його наступній реалізації і передачі колишньому власнику вирученої суми з відрахуванням витрат по реалізації. Фактично йдеться про примусову реалізацію майна, що знаходилося



в особистій власності правопорушника. Це стягнення може бути основним або додатковим. Оплатне вилучення вогнепальної зброї і боєприпасів не може застосовуватися до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Це стягнення міститься в санкціях статей 121<sup>1</sup>, 130, 133, 166<sup>1</sup>, 191, 193.

Мета оплатного вилучення — виключити володіння предметом, забороненим до використання або ж використуваним з порушенням установлених правил. Дана міра більш м'яка порівняно з конфіскацією і відрізняється від неї оплатним характером.

За цільовою спрямованістю дане стягнення відрізняється від такої міри, як реквізиція. Реквізиція (від лат. *requisitum* — необхідне) — це вилучення державного майна у власника в державних або громадських інтересах з виплатою власнику вартості реквізованого майна.

Так, ст. 68 Кодексу “Торговельного мореплавства України” передбачає, що капітан судна у випадку недостачі продовольства, “якщо усі життєві припаси, у тому числі незнижуваний запас продовольства, вичерпані, з метою загального розподілу має право провести реквізицію необхідної кількості продовольства, що є в розпорядженні осіб, які перебувають на судні, і реквізицію вантажу, що перебуває на судні і який може бути використаний для харчування. Про реквізицію складається акт. Вартість реквізованого продовольства та вантажу відшкодовується судновласником”.

*Конфіскація* (ст. 29). Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави.

Дане стягнення застосовується органами адміністративної юрисдикції (найчастіше суддями, митними органами, органами внутрішніх справ), як правило, як додаткове стягнення (статті 46<sup>1</sup>; 85; 133; 160; 162 та ін.). Як основне адміністративне стягнення конфіскація передбачена тільки за порушення деяких митних правил (статті 208 і 209).

Це не компенсаційний захід. Відшкодування майнового збитку не належить до цілей даного стягнення. Не пов'я-

зана конфіскація і з задоволенням будь-яких державних або громадських інтересів. Її мета як адміністративного стягнення полягає в примусі особи до виконання покладених на неї обов'язків.

Адміністративно-правова конфіскація завжди є спеціальною (має спеціальний характер). Це означає, що конфіскується не все майно і не будь-які предмети. Конфіскація провадиться тільки щодо речей, безпосередньо зв'язаних із проступком і прямо названих у законі (рушниць та інших знарядь полювання, предметів спекуляції тощо).

У ст. 29 КпАП підкреслено, що конфіскувати можна лише предмет, який є в особистій власності порушника, якщо інше не передбачено законодавчими актами. Справа в тому, що конфісковувати річ, що не належить правопорушнику, — означає, покарати власника майна, який не вчинив правопорушення і не підлягає адміністративній відповідальності (на жаль, у практиці подібні випадки мають місце). Конфіскований предмет переходить з особистої власності у власність держави.

До осіб, для яких полювання є основним джерелом існування, не може застосовуватися конфіскація вогнепальної зброї і боєприпасів до неї, а також інших знарядь полювання.

Конфіскацію як адміністративне стягнення треба відрізняти, по-перше, від реквізиції; по-друге, від вилучення предметів як запобіжного заходу адміністративних правопорушень (статті 260, 265 КпАП); по-третє, від вилучення як заходу попередження адміністративних правопорушень; по-четверте, від конфіскації як одного з додаткових покарань за вчинення злочинів (статті 23 і 35 КК); по-п'яте, від вилучення, що здійснюється в цивільно-правовому порядку (статті 105, 136 ЦК).

Стаття 55 Закону "Про власність" від 7 лютого 1991 р. визначає, що "за обставин надзвичайного характеру: у випадках стихійного лиха, аварій, епіdemій, епізоотій майно в інтересах суспільства за рішенням органів державної влади може бути вилучено (реквізовано) у власника в порядку і на умовах, встановлених законодавчими актами України з виплатою йому вартості майна".

Вилучення предметів як запобіжна міра адміністративних правопорушень застосовується тільки в несудовому порядку. Її підставою є статті 260 і 265 КпАП, а також інші чинні нормативні акти. Застосовується вона посадовими особами органів, які перелічені в статтях 234<sup>1</sup>, 234<sup>2</sup>, 262, 264 КпАП (органи державної податкової адміністрації, митного контролю, контрольовано-ревізійної служби, МВС та ін.). Таке вилучення допускається щодо предметів, обіг яких обмежений (вони заборонені до продажу, носіння, перевезення, пересилки) або предметів, що можуть знаходитися в обігу за умови дотримання встановлених правил. Наприклад, вилучення предметів, що переміщуються через митний кордон з порушенням митних правил.

Так, відповідно до п. 22 ст. 11 Закону “Про міліцію” від 20 грудня 1990 р. її робітникам надане право вилучати при необхідності зброю, боєприпаси, вибухові речовини і матеріали; відповідно до п. 9 ст. 5 Закону “Про захист прав споживачів” (у редакції від 15 грудня 1993 р.) робітники Державного комітету України у справах захисту прав споживачів мають право вилучати неякісні товари; робітникам митних органів надане право вилучати предмети, що є безпосередніми об’єктами порушення митних правил (ст. 128 Митного кодексу України).

Вилучення як запобіжна міра провадиться у зв’язку з реальним, а не можливим правопорушенням, проте покарання правопорушника не є її метою. Мета даної міри — припинення правопорушення.

Вилучені в порядку припинення правопорушення предмети зберігаються до розгляду адміністративної справи. Після розгляду справи щодо цих предметів приймається рішення або про їх конфіскацію, або повернення власнику, або про їх оплатне вилучення.

Вилучення з метою попередження правопорушень допускається щодо предметів, якими володіють на законних підставах, проте конкретні обставини дозволяють відповідним державним органам приймати рішення про їх вилучення в адміністративному порядку. Рішення про таке вилучення приймаються відповідно до чинного законодавства. Ця міра від інших видів вилучення відрізняється

відсутністю зв'язку з конкретним правопорушенням. Вона має чисто превентивний характер і ставить за мету усунення умов, що можуть сприяти вчиненню правопорушення.

Так, відповідно до п. 5 ст. 23 Закону "Про надзвичайний стан" органами, що здійснюють надзвичайний стан, може застосовуватися тимчасове вилучення в громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї.

Конфіскація як одне з додаткових покарань за вчинення злочинів (статті 23 і 35 КК) провадиться винятково за вироком суду, є додатковим покаранням за скоєний злочин, може поширюватися на все майно засудженого або його частину, незалежно від зв'язку предметів, що конфіскуються, із злочинним діянням.

Вилучення на підставі цивільно-правових норм здійснюється винятково в судовому порядку з відповідним позовом (див.: статті 105, 136 ЦК).

*Позбавлення спеціальних прав* (ст. 30 КпАП). Позбавлення прав — це обмеження правосуб'єктності громадянина в адміністративному порядку за адміністративні проступки. Ця міра застосовується щодо тих суб'єктивних прав, які раніше були надані суб'єкту органами державного керування. Якщо громадянин неправильно використовує надане йому право, орган державного управління тимчасово позбавляє його цього права.

Серед стягнень КпАП називає тільки два види позбавлення спеціального права: права керування транспортними засобами (статті 108; 116; 122; 123; 124; 130 та ін.) і права полювання (ст. 85).

Таке стягнення передбачається за грубе або систематичне порушення порядку користування правом. Воно застосовується уповноваженими на те посадовими особами органів внутрішніх справ (щодо права на керування автомобільним транспортом); органами річкового транспорту і Державтоінспекції по маломірних суднах (щодо права керування річковими і маломірними суднами); органами, що здійснюють нагляд за дотриманням правил полювання (щодо права на полювання) на термін до трьох років.

У всіх випадках застосування даного стягнення йдеться про позбавлення спеціальних прав, що відрізняються від

прав конституційних, котрі громадяни мають від народження або які виникають у результаті придбання дієздатності. Основна їх особливість полягає в тому, що вони персоніфіковані, тобто даються конкретній особі в дозвільному порядку.

Позбавлення прав, будучи стягненням, водночас виконує завдання припинення протиправної діяльності, у ньому вдало сполучаються каральний і припинювальний моменти. Попереджувальне завдання воно вирішує не тільки шляхом виправлення і перевиховання правопорушника, а й шляхом позбавлення його можливості знову чинити аналогічні проступки.

До осіб, що користуються транспортними засобами в зв'язку з інвалідністю, позбавлення права на керування може застосовуватися тільки у випадках керування ними транспортом у стані сп'яніння. Не можна позбавляти права полювання осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

*Виправні роботи* (ст. 31 КпАП) — стягнення майнового характеру, що триває. Воно застосовується на термін від 15 днів до двох місяців із відбуванням за місцем постійної роботи винного і з відрахуванням до 20 відсотків його заробітку в доход держави.

Виправні роботи призначаються районним (міським) судом (суддею). Дана санкція застосовується тільки до правопорушників, що мають постійну роботу. Вона не може застосовуватися до непрацездатних осіб (пенсіонерів за віком, інвалідів, до вагітних). Крім цього, відповідно до ст. 15 КпАП, виправні роботи не можуть бути застосовані до військових, призваних на збори військовозобов'язаних, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ.

Дане стягнення застосовується за адміністративні правопорушення, що за ступенем громадської безпеки наближаються до злочинних діянь. Це дрібне розкрадання (ст. 51), ухилення від відшкодування майнового збитку, заподіяного злочином (ст. 51<sup>1</sup>), дрібне хуліганство (ст. 173), злісна непокора законному розпорядженню працівника міліції (ст. 185) та ін.

Виправні роботи призначаються тільки як основне стягнення й відбуваються виключно за місцем постійної роботи правопорушника. Відрахування здійснюються із заробітку за основним місцем роботи, за сумісництвом, гонорарів, одержуваних за договорами і трудовими угодами. Вони не допускаються з пенсій, грошової допомоги, виплат одноразового характеру.

Крім відрахувань грошових сум у доход держави, виправні роботи припускають ще ряд правообмежень майнового і трудового характеру, так, у період відбування виправних робіт забороняється надання чергової відпустки, час їх відбування не зараховується у виробничий стаж, не допускається звільнення з роботи за власним бажанням, крім окремих випадків (перехід на роботу з кращими умовами праці, на роботу з фаху тощо).

У всіх випадках виправні роботи встановлюються законодавцем у рамках альтернативних санкцій.

Дане стягнення може застосовуватися до осіб, що звільнені від кримінальної відповідальності на підставі ст. 51 Кримінального кодексу України.

*Адміністративний арешт* (ст. 32 КпАП). Даний захід відповідальності встановлено за адміністративні правопорушення, що за ступенем громадської безпеки наближається до злочинів. Він є найбільш суворим з усіх видів адміністративних стягнень. Тому законодавець прямо зазначає, що адміністративний арешт застосовується лише у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень. Цією ж обставиною пояснюється використання даного стягнення тільки в альтернативних санкціях.

Призначається адміністративний арешт тільки судом (суддею) на термін до 15 діб. Його не застосовують до вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до 12 років, осіб, які не досягли 18 років, інвалідів 1 і 2 груп (ст. 32), а також військовослужбовців, призваних на збори військовозобов'язаних, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ (ст. 15).

Винятковість адміністративного арешту означає, що можливість застосування до правопорушника альтерна-

тивних заходів впливу старанно вивчена і визнана недоцільною. У цьому зв'язку характерними є санкції ст. 173 “Дрібне хуліганство”; ст. 178 “Розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява у громадських місцях у п’яному вигляді”; ст. 185 “Злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця”; ст. 185<sup>1</sup> “Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій”. У них підкреслюється, що дані проступки тягнуть адміністративний арешт лише в тих випадках, коли з урахуванням обставин справи й особи правопорушника застосування до нього інших заходів впливу визнається недостатнім.

За чинним законодавством адміністративний арешт передбачається за вчинення таких видів правопорушень:

- незаконні вироблення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44);
- дрібне хуліганство (ст. 173);
- розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява у громадських місцях у п’яному вигляді (ч. 3 ст. 178);
- злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця (ст. 185);
- порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185<sup>1</sup>);
- прояв неповаги до суду (ст. 185<sup>3</sup>).

Крім цього, адміністративний арешт передбачений як наслідок ухилення особи від відбування виправних робіт, застосованих за вчинення дрібного хуліганства. Відповідно до ст. 325 КпАП, постановою судді невідбутий строк виправних робіт може бути замінено адміністративним арештом із розрахунку один день арешту за три дні виправних робіт, але не більш як на 15 діб.

Дане стягнення може застосовуватися до осіб, звільнених від кримінальної відповідальності на підставі ст. 51 Кримінального кодексу України.

*Виселення* за межі України як міра адміністративного стягнення застосовується за рішенням органів внутрішніх справ або Служби безпеки України.

Вона поширюється винятково на іноземців. Застосування даної міри передбачене ст. 24 КпАП і ст. 32 Закону України “Про правовий статус іноземців” від 4 квітня 1994 р.

Іноземець може бути виселений за межі України в трьох випадках:

- 1) якщо його дії суперечать інтересам забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку;
- 2) якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України;
- 3) якщо іноземець грубо порушив законодавство про правовий статус іноземців.

У випадку ухвалення рішення про виселення іноземець зобов'язаний покинути територію України в терміни, зазначені в цьому рішенні. Якщо іноземець ухиляється від виконання такого рішення, то він підлягає затриманню і примусовому виселенню, проте для цього необхідна санкція прокурора. Затримання для примусового виселення допускається тільки на термін, необхідний для практичної реалізації даного рішення.

Рішення про виселення іноземця може бути оскаржене в судовому порядку. Оскарження не припиняє виконання рішення про виселення. Виселення іноземців здійснюється органами внутрішніх справ.



## Г л а в а 6

# Адміністративно-процесуальне право

### 6.1. Поняття адміністративного процесу

Сутність адміністративного процесу. У діяльності виконавчо-розпорядчих органів постійно виникає потреба розгляду і вирішення питань управлінського характеру щодо конкретних юридичних або фізичних осіб. Наприклад, про державну реєстрацію підприємств, видачу ліцензій або патентів, приватизацію громадянами житла, виділення земельних ділянок під будівництво, притягнення до дисциплінарної або адміністративної відповідальності тощо.

Такі питання прийнято називати індивідуальними управлінськими справами або адміністративними справами.

Для того, щоб правильно вирішити ту чи іншу адміністративну справу (конкретне, індивідуальне управлінське питання), необхідно реалізувати відповідну норму матеріального адміністративного права, тобто застосувати приписи, які вона містить, щодо конкретного індивідуального випадку.

Реалізація здійснюється шляхом застосування органами державного управління матеріальних норм з додержанням певної процедури, тобто у визначеному порядку.

Для різних категорій адміністративних справ існують відповідні процедури. Кожна з таких процедур являє собою систему установлених державою обов'язкових правил. Ці правила закріплюються в нормативних актах і виступають як адміністративно-процесуальні норми.

Отже, адміністративно-процесуальна норма — це встановлені або санкціоновані державою обов'язкові правила, відповідно до яких регламентується порядок вирішення адміністративних справ, порядок реалізації матеріальних норм адміністративного права.

Діяльність виконавчо-розпорядчих органів з вирішення адміністративних справ на підставі адміністративно-процесуальних норм прийнято називати адміністративно-процесуальною діяльністю.

Треба зазначити, що адміністративно-процесуальна діяльність не рівнозначна адміністративному процесу. Вона здійснюється виключно з конкретних справ, для реалізації конкретних матеріальних норм, на підставі конкретних адміністративно-процесуальних норм.

Наприклад, у разі порушення законодавства про рекламу адміністративні справи порушуються щодо конкретних порушників (юридичних осіб) на підставі порушень конкретних норм матеріального права, які містяться в Законі "Про рекламу". Вирішення таких справ здійснюється за конкретними адміністративно-процесуальними нормами, які містяться в нормативному акті "Порядок накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу" (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 1997 р.). У разі звернення громадянина за субсидією відповідна адміністративна справа вирішується за процесуальними нормами, які містяться у Положенні про порядок призначення і виділення населенню субсидій (затверджено постановою Кабінету Міністрів від 22 вересня 1997 р.).

*Адміністративно-процесуальну діяльність, здійснену у рамках конкретної адміністративної справи прийнято називати провадженням у адміністративній справі або адміністративним провадженням.*

Однопорядкові групи проваджень утворюють види адміністративних проваджень. Таким чином виділяються: адміністративні провадження за зверненнями громадян; провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження з ліквідації нерентабельних підприємств; провадження з надання громадянам пільг та інші.

Отже, адміністративно-процесуальна діяльність конкретизується і об'єктивується у рамках конкретних адміністративних проваджень.

Усі існуючі адміністративні провадження органічно пов'язані між собою, перебувають у постійній взаємодії і взаємопроникненні, наділені багатьма загальними ознаками, а їх сукупність має інтегративні якості і властивості цілісної системи. Це правове явище (сукупність адміністративних проваджень) прийнято називати адміністративним процесом. До ознак, які дозволяють розглядати адміністративний процес як самостійне правове явище, слід віднести:

- наявність чітко визначеної сфери виникнення, існування і припинення адміністративних справ (це сфера державного управління);
- особливі правила вирішення адміністративних справ, які закріплені в адміністративно-процесуальних нормах (нормативність адміністративного процесу);
- обов'язкова участь у вирішенні таких справ органів державного управління або їх посадових осіб;
- додержання принципів адміністративного процесу.

Отже, адміністративний процес і адміністративне провадження співвідносяться між собою як загальне і часткове, як ціле і частина цілого. Між адміністративним процесом (цілим) і будь-яким з адміністративних проваджень (частиною цього цілого) існують нерозривні взаємозумовлюючі і системоутворюючі зв'язки і відносини.

До цього часу в адміністративно-правовій науці існує два підходи до розуміння адміністративного процесу, залежно від яких визначається його обсяг і зміст.

- У теорії адміністративного права вони одержали назви:
- вузького підходу до розуміння адміністративного процесу;
  - широкого підходу до розуміння адміністративного процесу.

Вузьке розуміння адміністративного процесу пов'язано з його трактуванням як явища, що існує для вирішення суперечок і застосування заходів адміністративного примусу, тобто за аналогією із судовим процесом. У цьому випадку

адміністративний процес ототожнюється з юрисдикційним процесом органів управління. Широке розуміння адміністративного процесу пов'язане з визнанням того, що ним охоплюється будь-яка діяльність виконавчо-розпорядчих органів з реалізації матеріальних норм адміністративного права, тобто адміністративний процес виступає як порядок реалізації адміністративно-правових норм під час вирішення конкретних управлінських справ.

Дослідження у цій галузі показали, що друга точка зору найповніше відповідає сучасним уявленням про адміністративний процес. Більш того, не можна не зважати на те, що в юридичній практиці склалися і з успіхом використовуються поняття законодавчого, бюджетного, земельного, правозастосовочого процесів, які не вписуються в юрисдикційне розуміння цього явища.

Тому наявність зазначених підходів слід розглядати як послідовні етапи у розвитку наукових знань про таке складне явище, як адміністративний процес.

Найважливішими ознаками, які дозволяють розглядати адміністративний процес як ціле і самостійне правове явище, треба вважати наявність в специфічних адміністративно-процесуальних норм і відносин. Ця специфіка проявляється, насамперед, у з'ясуванні їх співвідношення з матеріальними адміністративно-правовими нормами і відносинами.

Специфіка процесуальних норм полягає у такому:

1. Вони відрізняються від матеріальних норм своїм призначенням. Матеріальні норми регулюють права і обов'язки суб'єктів і відповідають на запитання "що робити?". Процесуальні норми регулюють порядок, процедуру реалізації цих прав і обов'язків. Вони відповідають на запитання "як, яким чином робити?".

Так, ст. 173 КпАП "Хуліганство дрібне": передбачає за дрібне хуліганство (нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян тощо) накладення штрафу, тобто визначає "що робити" у випадку виявлення даного правопорушення.

На запитання "як, яким чином?" накладати адміністративний штраф, відповідають процесуальні норми.

2. Процесуальні норми другорядні щодо матеріальних. Це означає, що вони виникають й існують лише за наявності потреби у реалізації матеріальних норм, за наявності потреби установити обов'язкові для виконавчо-розпорядчих органів та їх посадових осіб правила розгляду адміністративних справ.

3. Адміністративно-процесуальні норми є засобом реалізації далеко не всіх матеріальних норм.

Потреба в адміністративно-процесуальних нормах виникає лише тоді, коли потрібна спеціальна процедура для вирішення конкретного управлінського питання.

У таких випадках йдеться про матеріальні норми адміністративного права, реалізація яких здійснюється через застосування.

Найбільш характерними у цьому розумінні є норми, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення; наприклад норми ст. 173 КпАП (дрібне хуліганство).

Разом з тим, і для норм, які реалізуються через виконання і використання, можуть передбачатися відповідні процесуальні правила.

Так, Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств... (затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р.) містить матеріальну адміністративно-правову норму такого змісту: "Державній реєстрації підлягають нормативні акти, які стосуються права, свободи і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер".

Ця норма реалізується через виконання (є обов'язком, який необхідно виконувати державним органам, що видають нормативні акти).

Проте, держава не обмежилася встановленням тільки однієї матеріальної норми. Зазначене положення містить і цілий ряд процесуальних норм. Вони визначають порядок подання нормативного акта до реєстрації і зверненні до органу, що видав акт. Без виконання приписів, які містяться у цих нормах, не може здійснюватися реєстрація.

Зокрема, акт подається на реєстрацію наступного дня після прийняття (оригінал і дві завірені копії), органом,

підпис якого стоїть першим. Він повинен відповідати чинному законодавству, бути правильно оформленим без граматичних помилок. До акта додаються: обґрунтування про його необхідність, відомості про офіційне узгодження поданого на реєстрацію акта із заінтересованими органами.

Закон України “Про загальні принципи створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” від 23 жовтня 1992 р. містить матеріальну норму, що дозволяє місцевим державним адміністраціям виходити з ініціативою про створення таких зон.

Ця норма реалізується шляхом використання, тобто у цьому ж законі містяться й адміністративно-процесуальні норми, які визначають дії ініціатора щодо її реалізації.

Так, на реєстрацію необхідно подати рішення місцевої Ради народних депутатів і місцевої державної адміністрації з відповідним клопотанням, проект положення про її статус і систему управління, пропозицію про офіційну назву, точний опис меж і карту її території, повне техніко-економічне обґрунтування доцільності створення і функціонування зони, проект Закону про створення конкретної спеціальної (вільної) економічної зони.

Не потрібні ніякі процесуальні норми для реалізації матеріальних норм шляхом додержання.

Наприклад, матеріальна норма закону “Про підприємство” визначає: “Підприємство не має у своєму складі інших юридичних осіб”.

4. Конкретна адміністративно-процесуальна норма завжди є засобом реалізації кількох матеріальних норм, але забезпечує цю реалізацію тільки частково.

Неможливо побудувати автономну конструкцію, в якій би взаємодіяли тільки дві норми: з одного боку — матеріальна, з другого — процесуальна, тобто конструкцію, в якій процесуальна норма була б замкнена виключно на одну матеріальну норму і забезпечувала б її реалізацію в повному обсязі.

Взята окремо процесуальна норма, як правило, обслуговує декілька матеріальних норм, але ніколи не забезпечує їх реалізацію до кінця. У свою чергу, взятій окремо матеріальній нормі для повної реалізації необхідно взаємо-

діяти з цілою групою процесуальних норм. Саме тому другорядність норм процесуальних щодо норм матеріальних не означає, що матеріальна норма породжує процесуальну.

Повернемося, наприклад, до застосування штрафу. Щоб накласти штраф за адміністративну провину потрібен розгорнутий у часі ланцюжок дій, що послідовно змінюють одна одну: складання протоколу, збір і оцінка доказів, винесення постанови, виконання постанови тощо.

Кожна з цих дій регулюється окремими і конкретними процесуальними нормами.

Так, норми ст. 221 визначають, хто розглядає цю категорію справ (суди); норми ст. 225 — ким складається протокол; норми ст. 256 — зміст протоколу; норми ст. 278 — порядок підготовки і розгляду справ; норми ст. 283 — зміст постанови по справі; норми ст. 307—310 — провадження по виконанню постанови про накладення штрафу.

Таким чином, ніяка окремо взята процесуальна норма не зможе реалізувати матеріальну норму (у даному випадку про накладення штрафу) у повному обсязі. Вона реалізує якусь її частину. Разом узяті перелічені процесуальні норми становлять процедуру, що забезпечує реалізацію до кінця.

У той же час, перелічені процесуальні норми розраховані не тільки на матеріальні норми ст. 173, а на будь-які норми глав 5—15 (статті 41—212<sup>1</sup>) КпАП.

5. Адміністративно-процесуальні норми забезпечують реалізацію матеріальних норм не тільки адміністративного права. Цю функцію виконують і щодо інших правових галузей.

Так, нормами цивільного законодавства встановлено, що автори винаходів і промислових зразків мають право на одержання патентів, в яких закріплюється авторство на ці винаходи або промислові зразки (ст. 517 ЦК).

Порядок одержання патентів детально врегульований адміністративно-процесуальними нормами, які містяться в законах “Про охорону прав на винахід” і “Про охорону прав на промислові зразки” (відповідно статті 12—22 та 11—19) від 15 грудня 1993 р., а також у цілому ряді положень і правил, які стосуються видачі патентів у конкрет-

них галузях і сферах. Наприклад, Правила складання і подання заявки про видачу патенту на сорт рослини, затверджені наказом Держпатенту № 27 від 11 лютого 1994 р.

Як юридичне явище адміністративний процес характеризується тим, що під час його здійснення виникають адміністративно-процесуальні відносини. Виникають вони в сфері державного управління під впливом відповідних процесуальних норм.

Від матеріальних адміністративно-правових відносин процесуальні адміністративно-правові відносини відрізняють такі обставини:

#### 1. Особливості виникнення.

Для того, щоб виникли матеріальні відносини, потрібні три обставини: а) норма права; б) правосуб'єктність; в) юридичний факт. Для виникнення адміністративно-процесуальних відносин необхідно вже чотири обставини: а) матеріальна норма; б) процесуальна норма; в) правосуб'єктність; г) юридичний факт.

При цьому важливо зазначити, що юридичним фактом, який породжує адміністративно-процесуальне відношення, є відповідне адміністративно-правове відношення.

#### 2. Особливості предмета регулювання.

Матеріальні норми регулюють статичні відносини, а процесуальні — динамічні. Виникнувши, такі відносини не залишаються нерухомими, а розвиваються, проходять цілий ряд стадій. Наприклад, порушення справи, розслідування справи, виконання постанови тощо.

#### 3. Структура.

Для процесуальних адміністративно-правових відносин характерна більш складна структура, ніж для матеріальних. Адміністративно-правові відносини у своєму розвитку породжують цілий ряд процесуальних зв'язків. Так, під час скоєння адміністративної провини виникають процесуальні відносини між громадянином (правопорушником) і органом, що розглядає справу.

У процесі розгляду справи і розвитку цих правовідносин виникають процесуальні зв'язки, викликані необхідністю збирання доказів (опитування свідків, вивчення документів, залучення перекладачів, експертів і т. ін.). Таким



чином, поряд з основним, головним адміністративно-процесуальним відношенням, завжди виникають супутні процесуальні правовідносини, що регулюються процесуальними нормами.

Адміністративний процес відрізняється від інших видів юридичної процесуальної діяльності і, насамперед, від кримінального та цивільного процесу. У відмінностях, що існують між ними, найбільш чітко виявляється специфіка адміністративного процесу.

Ці відмінності полягають у такому:

по-перше, адміністративний процес реалізується у державному управлінні, кримінальний і цивільний — при виконанні правосуддя. Адміністративний процес є частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, оскільки являє собою врегульовані процесуальними нормами управлінські відносини. Адміністративний процес є юридичним вираженням управлінської діяльності;

по-друге, адміністративний процес не обмежується юрисдикційною діяльністю, тобто діяльністю щодо розгляду суперечок і застосування примусових заходів, а включає і діяльність по реалізації регулятивних норм, діяльність, так би мовити, позитивного, організуючого характеру. Це пояснюється специфікою управління як діяльності в основному творчої, в якій метод примусу є не основним, а допоміжним. Кримінальний же процес є повністю юрисдикційним, цивільний — переважно юрисдикційним. Отже правоохоронна функція в адміністративному процесі займає підпорядковане місце, а в кримінальному і цивільному — головне;

по-третє, адміністративний процес відрізняється переліком і розташуванням проваджень. Провадження в адміністративному процесі розташовані паралельно. Це пояснюється великою кількістю і різноманітністю справ, які вирішуються оперативно і, в основному, органами першої інстанції.

Для кримінального і цивільного процесу характерно розташування проваджень за інстанціями, тобто “за просуванням” справи — в суді першої інстанції; касаційне провадження; наглядове провадження;

по-четверте, адміністративний процес реалізується іншими суб'єктами, ніж кримінальний і цивільний. Це органи і посадові особи виконавчо-розпорядчої системи держави. Причому всі вони виконують крім адміністративно-процесуальних й інші функції. Кримінальний і цивільний процеси здійснюються обмеженим колом органів (суди, органи попереднього розслідування), які спеціально створені з цією метою.

**Принципи адміністративного процесу.** Здійснення адміністративного процесу ґрунтується на системі принципів, до яких належать: законність; охорона інтересів держави і особи; публічність або офіційність; самостійність і незалежність у прийнятті рішень; об'єктивна (матеріальна) істина; гласність; рівність учасників процесу перед законом; швидкість і економічність; здійснення процесу національною мовою; відповідальність посадових осіб.

1. *Законність.* Даний принцип виражений у тому, що адміністративний процес як діяльність суто юридична здійснюється тільки на основі спеціальних процесуальних норм. Державні органи діють в адміністративному процесі у межах закріпленої за ними компетенції.

Так, повноваження органів і посадових осіб, що розглядають справи про адміністративні правопорушення, містяться в КпАП України, а ст. 222 Кодексу визначає, зокрема, категорії справ, підвідомчі органам внутрішніх справ (міліції); ст. 214 розмежовує компетенцію органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення тощо.

2. *Охорона інтересів держави і особи.* Цей принцип відображає демократизм адміністративного процесу. Органи, що розглядають індивідуальні справи і приймають по них рішення, зобов'язані забезпечити захист інтересів держави, громадського порядку, прав і свобод особи, інтересів підприємств, організацій, закладів. Громадянам надається юридична допомога, вони можуть користуватися послугами адвоката. Послідовне, повне і неухильне врахування інтересів держави і особи безпосередньо відбивається на

ефективності адміністративного процесу і є обов'язком будь-якого органу або посадової особи, що розглядає і вирішує адміністративну справу. До їх завдань входить також обов'язок стежити за належним використанням сторонами своїх прав, щоб це не зашкодило інтересам держави та учасників процесу.

3. *Публічність (офіційність)*. Даний принцип адміністративного процесу полягає в його доступності для громадян. Розгляд конкретних справ, збирання необхідних доказів і матеріалів є обов'язком державних органів та їх посадових осіб. Усе це здійснюється за рахунок держави.

Так, у коментарі до ст. 268 КпАП (Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності), підкреслюється, що обов'язок доведення покладено на органи, що розглядають адміністративну справу. Відсутня також будь-яка плата з боку громадян за участь у процесі, оформлення матеріалів, прийняття рішення.

4. *Самостійність і незалежність у прийнятті рішень*. Вирішувати ті справи, що входять до кола повноважень органу або посадової особи є їх обов'язком. Державний орган може ухилитися від розгляду і вирішення індивідуальної справи, перекласти на будь-кого свої обов'язки.

Стосовно провадження по справах про адміністративні правопорушення, цей принцип закріплено в ст. 217 КпАП (Повноваження посадових осіб), яка визначає, що ті або інші справи можуть розглядати тільки визначені законом посадові особи і в межах своїх повноважень.

5. *Об'єктивна (або матеріальна) істина*. Даний принцип означає, що всі справи розглядаються всебічно, збираються, перевіряються і враховуються всі необхідні матеріали і докази.

Так, коментар до ст. 251 (Докази) КпАП підкреслює, що одним з найважливіших завдань провадження по справах про адміністративні правопорушення є повне, об'єктивне з'ясування обставин цієї справи, що дозволяє відшукати істину по справі. Додержання даного принципу виключає прояви суб'єктивізму, забезпечує прийняття справедливого рішення.

6. *Гласність*. Принцип гласності передбачає можливість учасникам адміністративного процесу безпосередньо ознайомлюватися з усіма матеріалами по справі і розглядати його відкрито. Вимога про відкритий розгляд справи означає, що відповідний орган або посадова особа зобов'язані своєчасно повідомити учасникам про місце, час розгляду справи.

Органи і посадові особи не мають права відмовити заінтересованим особам у їх проханні бути присутнім на розгляді конкретних справ про адміністративні правопорушення.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 249 (Відкритий розгляд справ) КпАП може провадитися за місцем роботи або проживання правопорушника. Ст. 286 КпАП (Доведення постанови про накладення адміністративного стягнення до відома громадськості) передбачає інформування громадськості про накладення адміністративного стягнення.

7. *Рівність учасників адміністративного процесу перед законом*. Цей принцип визначається конституційним положенням про рівність усіх громадян України. Законодавством закріплено статус сторін процесу, встановлено їхні права та обов'язки як учасників адміністративно-процесуальних відносин. Кожна зі сторін має право брати участь в усіх стадіях процесу, надавати докази і вимагати їх розгляду.

Щодо цього принципу в законодавстві про адміністративні правопорушення існує чітка норма — ст. 248 (Розгляд справи на засадах рівності громадян), яка визначає, що всі громадяни рівні 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, інших обставин. Не існує будь-яких спеціальних органів, які розглядали б справи щодо окремих груп громадян, що різняться за названими вище ознаками.

8. *Швидкість та економічність*. Цей принцип є наслідком оперативності як властивості управлінської діяльності. Він забезпечується закріпленням у законодавстві стро-

ків, у межах яких здійснюється провадження по індивідуальних справах, виконуються рішення. Як приклад можна навести ст. 277 КпАП (Строки розгляду справ), яка встановлює строки розгляду справ про адміністративні правопорушення:

15 діб — загальний;

1 доба — незаконне придбання наркотичних речовин без мети збуту; незаконні операції з валютою; дрібне хуліганство;

3 доби — торгівля з рук у невстановлених місцях; незаконний продаж товарів; порушення порядку проведення мітингів;

5 діб — порушення режиму радіаційної безпеки; дрібне розкрадання;

7 діб — порушення, пов'язані з використанням газу.

9. *Провадження процесу національною мовою.* Цей принцип зумовлений багатонаціональним складом населення України і закріплений законодавчо. У ст. 3 Закону України "Про мови" зазначається, що в роботі державних, громадських органів підприємств, закладів, організацій, розташованих у місцях мешкання більшості громадян іншої національності, поряд з українською може використовуватися мова національності або мова, яка прийнятна для всього населення.

Стаття 5 забезпечує громадянам право звернутися до державних, громадських та інших організацій мовою, яка прийнятна для сторін. Відмова посадової особи прийняти і розглядати звернення громадянина на підставі незнання мови, якою він звернувся, тягне відповідальність згідно із законодавством.

У ст. 19 зазначається, у разі коли особа, що притягується до адміністративної відповідальності, не володіє мовою, на якій здійснюється адміністративне провадження, то вона може виступати рідною мовою і користуватися допомогою перекладача.

10. *Відповідальність посадових осіб.* Порушення встановленого порядку адміністративно-процесуальної діяльності, бюрократичне ставлення до громадян та їхніх звернень тягне застосування до винуватців заходів дисциплінарної,

матеріальної та кримінальної відповідальності. Так, ст. 27 Закону “Про об’єднання громадян” передбачає відповідальність посадових осіб легалізуючих органів за порушення законодавства про об’єднання громадян.

**Суб’єкти адміністративного процесу.** Адміністративний процес характеризується різноманітністю суб’єктів. Як сторони (учасники, суб’єкти) в адміністративному процесі виступають юридичні і фізичні особи; виконавчо-розпорядчі органи держави і місцевого самоврядування; адміністрації підприємств, закладів, організацій і громадські організації; політичні партії і органи суспільної самодіяльності; об’єднання громадян і просто громадяни, а також іноземці і особи без громадянства тощо.

Аналіз усього масиву учасників адміністративно-процесуальних відносин дає змогу виділити п’ять груп суб’єктів адміністративного процесу: 1) громадяни; 2) виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їхнього апарату; 3) об’єднання громадян та їх органи, а також органи самоорганізації населення, що мають адміністративно-процесуальну правосуб’єктність; 4) державні службовці та посадові особи, що наділені адміністративно-процесуальними правами і обов’язками; 5) інші державні органи та їх посадові особи.

Коротко зупинимося на характерних рисах кожного із зазначених суб’єктів.

1. *Громадяни* мають загальну правосуб’єктність, у тому числі й адміністративного процесу в будь-якій галузі управління сфери: господарській, соціально-культурній, адміністративній, політичній. Дана властивість адміністративної правосуб’єктності громадян породжує в усіх інших суб’єктів адміністративного процесу обов’язок додержувати їхні права.

Особливістю адміністративно-процесуальної правосуб’єктності громадян є те, що вони некомпетентні вирішувати адміністративні справи (якщо не наділені спеціальними повноваженнями, але у цьому разі вони вже належать до іншої категорії суб’єктів).

2. *Виконавчо-розпорядчі органи.* Ця група суб'єктів відіграє визначну роль у вирішенні індивідуально-конкретних справ. Разом з тим адміністративно-процесуальна правосуб'єктність виконавчо-розпорядчих органів неоднакова. Вона поділяється на загальну, галузеву та спеціальну.

Загальну правосуб'єктність мають ті органи, до компетенції яких входить вирішення широкого кола справ, незалежно від їх галузевої компетенції. До них належать, наприклад, місцеві адміністрації, виконкоми Рад народних депутатів.

Галузеву — мають органи, до завдань яких входить вирішення справ у рамках галузі. Це відділи і служби міністерств.

Спеціальну — мають органи, які створені спеціально для вирішення вузького кола справ. Наприклад, адміністративна комісія районної державної адміністрації.

Треба зазначити, що виконавчо-розпорядчі органи, як правило, є обов'язковою стороною, обов'язковим учасником адміністративного процесу.

3. *Об'єднання громадян.* Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність об'єднань громадян закріплена в Законі "Про об'єднання громадян". Вона виникає при реалізації ними своїх прав, передбачених ст. 20 цього Закону (наприклад, захист інтересів членів громадської організації), а також у випадках порушення законодавства з боку легалізуючих органів (ст. 27) та самих об'єднань громадян, коли до останніх застосовуються санкції, передбачені статтями 29, 30, 31, 32 (штраф, попередження, тимчасова заборона діяльності, примусовий розпуск).

4. *Посадові особи і державні службовці.* Їхня адміністративно-процесуальна правосуб'єктність зумовлена двома обставинами:

по-перше, важливе значення має належність державних службовців до певної категорії керівників або спеціалістів. Зрозуміло, що правосуб'єктність керівника ширша, ніж спеціаліста;

по-друге, велику роль відіграє зміст посадових прав і обов'язків. Так, голова районної держадміністрації і на-

чальник управління міністерства належать до однієї категорії (3), але зрозуміло, що їхня правосуб'єктність різна.

5. *Інші державні органи та їх посадові особи.* Спеціальною адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю володіють і деякі інші передбачені законом державні органи і посадові особи. Так, районні (міські) судді одноосібно розглядають ряд справ про адміністративні правопорушення (ст. 221 КпАП), в органах прокуратури ведеться провадження по скаргах та заявах громадян, порушується дисциплінарне переслідування (дисциплінарне провадження) щодо посадових осіб тощо.

Треба зазначити, що тільки цієї класифікації суб'єктів адміністративного процесу явно недостатньо для з'ясування специфіки їх адміністративно-процесуального становища.

Для визначення їх адміністративно-процесуального статусу важлива і та роль, яку кожен із суб'єктів виконує в процесі. За характером процесуального статусу всі суб'єкти поділяються на три групи:

- 1) суб'єкти, що вирішують справу;
- 2) суб'єкти, відносно яких вирішується справа;
- 3) допоміжні учасники процесу.

До першої групи завжди належать державні органи, їх посадові особи. До другої групи можуть входити практично будь-які суб'єкти, як органи, так і особи. До третьої належать свідки, постраждалі, експерти, перекладачі, адвокати.

Конкретний перелік учасників адміністративно-процесуальних відносин залежить від виду адміністративного провадження.

## **6.2. Структура адміністративного процесу (види адміністративних проваджень та їх стадії)**

Адміністративний процес являє собою системне утворення із складною і не до кінця дослідженою структурою. Первинним і основним компонентом його структури виступає окремо взяте адміністративне провадження.



Кількість конкретних адміністративних проваджень надзвичайно велика, що зумовлено характером самого державного управління, яке охоплює всі сторони суспільного життя, і різноманітністю управлінських відносин.

Внаслідок цього, повний перелік проваджень практично неможливий. Більш того, практика державно-управлінської діяльності викликає до життя нові її види. Тільки за останні роки з'явилися провадження по одержанню громадянами субсидій, по ліцензуванню діяльності підприємств, оформленню спеціальних економічних зон, приватизації громадянами житла та інші. Кожне з них має специфічні риси або ознаки. Ці ознаки зумовлені характером справи, що вирішується, правовим статусом суб'єктів, які беруть участь у процесі, особливостями правовідносин, що виникають, цілями, що ставляться, тощо.

Тому на нинішньому етапі розвитку адміністративно-правової науки найважливішою проблемою є класифікація адміністративних проваджень на види та підвиди за найбільш характерними і значущими для юридичної практики ознаками. Першочергове завдання такої класифікації полягає у тому, щоб визначити місце кожного адміністративного провадження в адміністративному процесі і досліджувати його у рамках однопорядкових психологічних груп.

*Найбільш доцільний з цього погляду такий розподіл проваджень: нормотворчі; установчі; правозастосовчі.*

Для *нормотворчих проваджень* найбільш характерними є провадження по виданню нормативних актів управління.

Для *установчих проваджень* найбільш характерними є адміністративні провадження по:

- 1) створенню, реорганізації і ліквідації організаційних структур у сфері державного управління;
- 2) комплектуванню організаційних структур у сфері державного управління персоналом.

*Правозастосовчі провадження* є найбільшою і найскладнішою в структурному відношенні групою адміністративних проваджень.

До них належать:

1. Провадження по застосуванню заходів примусу в державному управлінні:

- а) дисциплінарне провадження;
  - б) провадження по справах про адміністративні правопорушення;
  - в) провадження по застосуванню заходів матеріального впливу.
2. Провадження по застосуванню заходів заохочення і стимулювання в державному управлінні:
- а) провадження в справах про нагородження державними нагородами, відзнаками Президента, грамотами тощо;
  - б) провадження в справах про присвоєння почесних та інших звань;
  - в) провадження в справах про преміювання;
  - г) провадження в справах про зняття стягнення тощо.
3. Провадження по реалізації громадянами своїх прав і обов'язків:
- а) провадження по пропозиціях, скаргах, заявах громадян;
  - б) провадження по одержанню громадянами дипломів, авторських свідоцтв, патентів і т. ін.;
  - в) провадження по виконанню громадянами військового обов'язку;
  - г) провадження по виконанню громадянами обов'язку мати паспорт;
  - д) провадження по одержанню громадянами житла;
  - е) провадження по реалізації громадянами права користуватися комунально-побутовими послугами тощо.
4. Провадження по реалізації юридичними особами своїх прав і обов'язків:
- а) провадження по легалізації юридичних осіб;
  - б) провадження по виділенню юридичним особам кредитів;
  - в) провадження по оформленню і видачі юридичним особам ліцензії;
  - г) провадження по виділенню юридичним особам земельних ділянок тощо.
5. Провадження по здійсненню контролю і нагляду (контрольно-наглядове провадження) та цілий ряд інших.

Будь-яке провадження по адміністративних справах складається з ряду окремих операцій: наприклад, складання протоколу; прийом заяви; опитування свідків; вивчення документів; прийняття рішення; винесення постанови; оскарження дій посадових осіб; опублікування акта управління тощо.

Уважне вивчення подібних операцій у різних видах адміністративних проваджень свідчить, принаймні, про чотири ознаки, які вони мають.

По-перше, вони здійснюються послідовно, тобто одна операція змінює другу, утворюючи своєрідний ланцюг дій.

По-друге, розташування операцій у цьому ланцюгу має не випадковий характер. Їх послідовність логічно визначена. Так, винесення постанови по справі не може передувати такій операції, як складання протоколу про адміністративні правопорушення.

По-третє, різним видам адміністративних проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції. Відрізняються вони і за ступенем врегульованості адміністративно-процесуальними нормами.

По-четверте, здійснення тієї або іншої операції у тому або іншому провадженні визначається адміністративно-процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права.

*Ці логічні та послідовно змінюючі одна одну операції прийнято називати стадіями адміністративного провадження.*

Стадії існують у будь-якому адміністративному провадженні. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, які не повторюються в інших видах. Саме тому через стадії, через їх аналіз характеризується адміністративне провадження. Тобто, розглянути або дати характеристику тому чи іншому адміністративному провадженню здебільшого означає — проаналізувати кожную з його стадій.

Треба зазначити, що стадії одних видів проваджень зафіксовані в нормативному порядку, інших — не зафіксовані і являють собою специфічний результат узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил.

Наприклад, у Кодексі України про адміністративні правопорушення фактично зафіксовані стадії провадження по справах про адміністративні правопорушення, хоча термін "стадія" не вживається; нормативно закріплені стадії дисциплінарного провадження, що здійснюється Вищою радою юстиції (Закон України від 15 січня 1998 р. "Про Вищу раду юстиції" містить ст. 39 "Стадії дисциплінарного провадження", яка подає перелік стадій. Важливо відзначити факт відсутності стадії оскарження).

Так, провадження по виданню нормативних актів управління складається з п'яти стадій:

1) встановлення потреби видання нормативного акта. На цій стадії збирається інформація про стан справ, виявляються ситуації, що потребують нормативного врегулювання;

2) підготовка проекту акта. На цій стадії готується проект. Підготовка включає такі дії: визначення виконавців, узгодження (візування) проекту, його створення, якщо це потрібно; визначення строків розробки та ін.;

3) винесення проекту на обговорення органу управління. На цій стадії проект оцінюється органом управління, обирається оптимальний варіант рішення;

4) прийняття рішення по проекту. На цій стадії проект визнається прийнятним або неприйнятним. Саме тут проект перетворюється на юридичний документ;

5) опублікування акта. На цій стадії здійснюється опублікування акта, тобто доведення його до відома посадових осіб.

У провадженні по створенню, реорганізації і ліквідації організаційних структур у сфері державного управління виділяються такі стадії:

1) збір та первинне вивчення інформації про потребу організаційних змін;

2) обґрунтування потреби змін;

3) вибір та аналіз норм, що підлягають застосуванню;

4) розгляд справи компетентним органом;

5) винесення рішення.

У провадженні по комплектуванню організаційних структур у сфері державного управління персоналом існують такі стадії:

- 1) вивчення інформації;
- 2) узгодження умов трудового договору;
- 3) здійснення необхідних організаційних заходів;
- 4) вибір норм, які слід застосовувати;
- 5) розгляд справи;
- 6) прийняття рішення.

Будь-яких норм, що визначають кількість, найменування, зміст стадій у тому чи іншому адміністративному провадженні не існує. Тому вирішення даної проблеми залежить не лише від характеру адміністративного провадження і ступеня його врегульованості адміністративно-процесуальними нормами, а й від позиції того чи іншого дослідника.

Отже в різних літературних джерелах можна зустріти найрізноманітніші варіанти вирішення питання про стадії тих чи інших адміністративних проваджень. У цьому розумінні найбільш пильну увагу дослідників привертає провадження по справах про адміністративні правопорушення.

Так, В. Юсупов<sup>1</sup> виділяє в ньому сім стадій:

- 1) порушення справи;
- 2) збір і вивчення потрібної інформації;
- 3) попереднє вивчення матеріалів справи;
- 4) вибір норм права, що підлягають застосуванню;
- 5) розгляд справи органами, що правомочні приймати рішення;
- 6) розгляд скарг і прийняття кінцевого рішення;
- 7) виконання рішення по справі.

А. Коренев<sup>2</sup> вважає, що у цьому виді провадження п'ять стадій:

- 1) порушення справи;
- 2) з'ясування фактичних обставин;
- 3) розгляд справи;
- 4) винесення рішення по справі;
- 5) виконання рішення по справі.

---

<sup>1</sup> Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. — М., 1979.

<sup>2</sup> Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. — М., 1978.

Найбільш компактною і послідовною є позиція, яку займає з цього питання Д. Бахрах<sup>1</sup>. Він пропонує такі чотири стадії:

1) адміністративне розслідування: порушення справи; встановлення фактичних обставин; процесуальне оформлення результатів розслідування; направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю;

2) розгляд справи: підготовка до розгляду; аналіз зібраних матеріалів і обставин; прийняття постанови; доведення постанови до відома заінтересованих осіб;

3) перегляд постанови: оскарження або опротестування постанови; перевірка законності постанови; винесення рішення; реалізація рішення;

4) виконання постанови: звернення постанови до виконання; безпосереднє виконання.

Якщо уважно проаналізувати викладені точки зору, то можна зробити такий висновок: відмінності у поглядах на стадії адміністративного процесу не мають принципового характеру. Їх можна збільшувати, можна дробити на окремі дії, називати основними або допоміжними, по-різному називати тощо. Принципово важливим тут є таке: стадії повинні повно і точно відображати саму процедуру провадження, ті окремі дії або операції, які здійснюються у процесі реалізації адміністративно-правових норм. Аналогічне становище є характерним не лише для провадження по справах про адміністративні правопорушення, але й для інших видів адміністративних проваджень.

### 6.3. Провадження у справах про адміністративні правопорушення

**Загальна характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення.** Провадження у справах про адміністративні правопорушення — особливий різновид адміністративного процесу, який значною

<sup>1</sup> Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. — Свердловск, 1989.

мірою врегульований правовими нормами, що сконцентровані в розділах IV та V Кодексу про адміністративні правопорушення (глави 18—33).

Застосування під час провадження в справах про адміністративні правопорушення заходів державного примусу обумовлює високий ступінь формалізації процесу. Тут чітко визначені завдання провадження (ст. 245); обставини, що виключають провадження (ст. 247); такі принципи, як рівність перед законом (ст. 249); законність, змагальність тощо; види доказів (ст. 251); вимоги до найважливіших процесуальних документів, зокрема до протоколу (статті 254—257), постанови по справі (статті 283—286) тощо; заходи забезпечення провадження (ст. 260: адміністративне затримання, особистий огляд, вилучення речей та документів); права учасників провадження (статті 268—275); строки і порядок розгляду справ (статті 277—279); оскарження і опротестування постанов по справі (статті 287—297); виконання постанови (глави 25—33, статті 298—330).

Усе це до певної міри зближує провадження у справах про адміністративні правопорушення з кримінальним процесом.

Разом з тим, адміністративному провадженню не властива складна процедура розслідування справ, спрощено порядок порушення, а нерідко і розгляду справи. Можливі випадки, коли не складається протокол про адміністративне правопорушення (наприклад, ст. 258 — порушення правил користування річковими і маломірними суднами).

Строки розгляду справ про адміністративні правопорушення є короткими: 15, 7, 5, 3, 1 добу (ст. 277). Таке становище пояснюється тим, що адміністративні правопорушення здебільшого легко встановлюються і, як правило, не потребують багато часу для розслідування і розгляду порівняно з кримінальними справами.

Аналіз законодавства України дає змогу виділити два види провадження по справах про адміністративні правопорушення: звичайне та спрощене.

Звичайне здійснюється у більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством. Воно передбачає складання протоколу: визначає зміст, запобіжні заходи і

порядок їх застосування; права і обов'язки учасників провадження; порядок розгляду справ; факти, обставини, що є доказами.

Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості правопорушень, прямо передбачених ст. 258 КпАП. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю. Протокол про правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, приймає і виконує рішення про накладення і стягнення (штрафу або попередження).

У разі стягнення штрафу порушнику видається квитанція про його сплату.

Оформлення попередження здійснюється або шляхом вручення офіційного письмового попередження за встановленою формою, або шляхом усного попередження.

До адміністративних правопорушень, провадження з якими здійснюється у спрощеній формі, належать:

- порушення правил пожежної безпеки у лісах (ст. 77) у випадках накладення штрафу інженерами відділів охорони і захисту лісу, льотчиками-спостерігачами баз авіаційного захисту лісу, лісничими та іншими особами, які перелічені в п. 3 ст. 241;
- порушення правил карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних правил (ст. 107) у випадках накладення штрафу державною ветеринарною інспекцією;
- викидання сміття та інших предметів з вікон та дверей вагонів, прохід по залізничних коліях у невстановлених місцях (ч. 3 ст. 109);
- пошкодження внутрішнього обладнання вагонів, скла в пасажирських поїздах, куріння в вагонах приміських поїздів, куріння у невстановлених місцях у поїздах місцевого та далекого слідування, а також у метрополітені (ст. 110);
- пошкодження внутрішнього обладнання морських суден і куріння в неустановлених місцях цих суден (ст. 115);
- керування річковими або маломірними суднами, не зареєстрованими в установленому порядку або такими, що не пройшли технічного огляду; перевищення водіями цих суден швидкості руху, стоянка в заборонених місцях, недодержання вимог навігаційних знаків, порушення правил



маневрування, подачі звукових сигналів, несення бортових вогнів і знаків(ч. 1, 3, 5 ст. 116);

- викидання за борт річкового або маломірного судна сміття або інших предметів (ст. 116);

- порушення правил безпеки під час висадки і посадки пасажирів на річкових і маломірних суднах, куріння у невстановлених місцях на річкових суднах (ч. 1, 3 ст. 117);

Треба зазначити, що у разі коли порушник перелічених норм заперечує накладене на нього стягнення, то складається протокол про адміністративне правопорушення і провадження здійснюється у звичайному порядку.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення часто визначають як інститут адміністративного права, що містить норми, які регулюють діяльність уповноважених органів і осіб по застосуванню адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення або ж як діяльність уповноважених суб'єктів по застосуванню адміністративних стягнень і сукупність відносин, що виникають при цьому, врегульованих нормами адміністративного права.

При цьому враховується, що провадження може закінчитися виправданням невинного, може бути закрите у зв'язку із закінченням строку давності та за інших підстав (ст. 247 КпАП). Таким чином, даний вид провадження далеко не завжди є діяльністю по накладенню і виконанню адміністративних стягнень.

Чіткі орієнтири для вирішення цього питання містить ст. 245 КпАП. Вона визначає, що завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її в точній відповідності з законодавством; забезпечення виконання винесеної постанови; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; виховання громадян у дусі додержання законів.

Звідси випливає, що розв'язуються два комплексні взаємопов'язані завдання. По-перше, юрисдикційне (своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її відповідно до законодавства;

забезпечення виконання винесеної постанови). По-друге, профілактичне виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; виховання громадян у дусі додержання законів.

Отже, провадження в справах про адміністративні правопорушення — це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень.

У запропонованому визначенні немає згадки про норми — основний елемент механізму правового регулювання, однак, поняття правового інституту і регулювання адміністративно-деліктних відносин нічого крім регулюючої функції норм не припускає.

Адміністративно-процесуальні норми, що входять до інституту провадження в справах про адміністративні правопорушення, регулюють порядок реалізації відповідних матеріальних норм, процедури їх застосування, процес здійснення примусового впливу на винних за допомогою адміністративних стягнень. Іншими словами, вони регламентують комплекс адміністративно-деліктних відносин.

Основна частина адміністративно-процесуальних норм, тобто правил провадження в справах про адміністративні правопорушення міститься в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Проте процесуальні адміністративно-деліктні відносини регулюються і досить великою кількістю норм, які в КпАП не включено.

По-перше, це встановлені законами України специфічні правила розгляду окремих категорій справ, які вносять зміни до загального порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення. До них, наприклад, належать норми, що регулюють провадження в справах про порушення митних правил, які містяться у Митному кодексі України (глава 2). Зокрема, в ст. 121 даного Кодексу міститься норма, яка встановлює, що провадження у справах про порушення митних правил здійснюється у відповідності з Митним кодексом, а у частині, яка ним не врегульована — відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення.

По-друге, це норми підзаконних актів, які уточнюють і конкретизують норми КпАП. Так, у ст. 266 КпАП сказано, що особи, які керують транспортними засобами і щодо яких є достатні підстави вважати, що вони перебувають у стані сп'яніння, підлягають відстороненню від керування ними та оглядові на стан сп'яніння у порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ, Міністерством охорони здоров'я і Міністерством юстиції.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення тісно пов'язано з цивільним судочинством. Особливо чітко цей зв'язок виявляється на стадії перегляду постанов у зв'язку з оскарженням в суді дій органів і посадових осіб по накладенню адміністративних стягнень.

Так, якщо громадянин подає в суд скаргу на постанову про притягнення його до адміністративної відповідальності, то вона розглядається згідно з нормами статей 236, 237, 244—248 Цивільного процесуального кодексу. Зрозуміло, що це вже не адміністративний, а цивільний процес (провадження в справах, що виникають з адміністративно-правових відносин). Якщо суд відмовляє у задоволенні скарги або знижує розмір штрафу, справа знову повертається до адміністративного процесу і подальша діяльність провадиться на підставі норм адміністративного права.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення досить тісно пов'язано з кримінальним процесом і може стати продовженням кримінально-процесуальної діяльності. Це відбувається у тих випадках, коли згідно із законом (ст. 7<sup>1</sup> КПК) кримінальна справа припиняється, а правопорушник притягується до адміністративної відповідальності.

Викладене вище свідчить про тісний зв'язок основних процесуальних галузей — адміністративного, цивільного і кримінального процесів.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення є різновидом виконавчо-розпорядчої діяльності, і тому в ньому діють загальні принципи управління, такі, як законність, демократизм, гласність, широка участь громадськості тощо. Водночас тут діють і специфічні, зумовлені завданнями даної діяльності принципи. Перш за все

це принцип об'єктивної істини і принцип забезпечення права на захист.

З'ясування об'єктивної істини в справах — основне завдання адміністративного провадження. Даний принцип зобов'язує посадових осіб, що розслідують та розглядають справи, досліджувати всі обставини та їх взаємозв'язки у тому вигляді, в якому вони існували дійсно, і на цій підставі виключити однобічний, упереджений підхід до вибору рішення.

Право на захист реалізується наданням особі, що притягається до відповідальності, необхідних правових можливостей для доведення своєї невинності або приведення обставин, що пом'якшують її вину. Названа особа користується широкими правами на всіх стадіях провадження. Згідно зі ст. 268 КпАП особа, що притягається до адміністративної відповідальності, може знайомитися з усіма матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання, оскаржувати постанови, при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката тощо.

Коли йдеться про право на захист, перш за все мається на увазі особа, яка притягається до відповідальності, проте, в процесі може брати участь й інший громадянин, безпосередньо заінтересований у справедливому вирішенні справи, — потерпілий. Згідно зі ст. 269 КпАП, потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду. Якщо в протоколі про адміністративне правопорушення вказано потерпілого, то з моменту складання протоколу ця особа набуває процесуальних прав, передбачених у цій статті. Як і особа, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий має право знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, заявляти клопотання про витребування доказів, призначення експертизи, а також подавати скаргу.

Оскарження дій органів і посадових осіб щодо притягнення до адміністративної відповідальності є важливим інститутом реалізації права на захист. Воно регламентоване

цілим рядом статей КпАП (7, 267, 268, 281, 283, 287—289, 291—293 та ін.).

Право на оскарження будь-яких дій і рішень у справі про адміністративне правопорушення — одна з найбільш важливих гарантій захисту прав особи, як тієї, що притягається до адміністративної відповідальності, так і потерпілого. Це дієвий засіб забезпечення законності та підстава для перевірки обґрунтованості прийнятих у справі рішень і, нарешті, постанови. Оскарження реально сприяє найшвидшому виправленню допущених помилок, виявлення недоліків у роботі органів, які розглядають справи про адміністративні правопорушення.

КпАП не встановлено ніяких вимог щодо форм скарг. Закон України “Про звернення громадян” від 12 жовтня 1996 р. також не містить норм, що регламентують даний вид скарг. Ця обставина є однією з гарантій свободи оскарження рішень і дій у справі про адміністративне правопорушення.

Суб’єктами оскарження є: а) особа, що притягається до адміністративної відповідальності; б) потерпілий, якщо він є; в) їх законні представники; г) адвокат.

Однією з найважливіших основ права на захист є презумпція добросовісності громадянина та її юридичний варіант — презумпція невинуватості. Вона полягає у тому, що особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинною доти, поки інше не буде доведено і зафіксовано в установленому законом порядку. Звідси випливає також, що обов’язок доказу покладено на обвинувача.

Притягнутий до відповідальності не зобов’язаний доводити свою невинуватість, хоча і має на це право. З презумпції невинуватості випливає і таке важливе положення: будь-який сумнів тлумачиться на користь особи, що притягається до відповідальності. Воно належить до випадків, коли сумніви не були усунені у ході вирішення справи. Ця обставина є однією з підстав винесення неправдних постанов.

Звідси випливає, що вирішення завдань адміністративного провадження здійснюється за допомогою доведення,

яке включає в себе виявлення, процесуальне оформлення і дослідження доказів.

Доказами у справі про адміністративне правопорушення (ст. 251 КпАП) є будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи у його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, протоколом про вилучення речей та документів, а також іншими документами.

Особливістю доказів є те, що вони мають бути одержані в установленому законом порядку, в іншому разі вони не будуть мати доказової сили. Йдеться про передбачений КпАП порядок провадження у справі про адміністративне правопорушення. Наприклад, протокол, яким фіксується вчинення правопорушення, повинен бути складений за певною формою уповноваженою на те посадовою особою або представником громадськості (ст. 255 КпАП).

Відповідно до закону одержання і оцінка всіх необхідних доказів здійснюється компетентним органом або посадовою особою, правомочними вирішити дану справу (ст. 252 КпАП).

Правом надавати докази користуються особи, що беруть участь у провадженні у справі (особа, що притягується до відповідальності, потерпілий, законні представники, адвокат), та інші особи. Докази можуть бути витребувані органом або посадовою особою, що розглядає справу, від підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою.

Встановлений законом порядок збирання, одержання доказів є надійною гарантією їх істинності, достовірності. Порушення або недодержання цього процесу може викликати лише сумніви в достовірності доказів і в обґрунтованості зроблених з їх допомогою висновків.

Від доказів як фактичних даних слід відрізнити їх джерела, що являють собою засоби збереження та передачі інформації, засоби, за допомогою яких вона залучається до сфери провадження у справах про адміністративні правопорушення. У той же час слід зазначити, що у правовій науці і на практиці докази нерідко розцінюють і як саму інформацію, і як джерело відомостей.

Інформація може розглядатися як доказ за наявності двох умов: по-перше, якщо вона містить дані про наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винності особи в його скоєнні та інших обставинах, що мають значення для правильного вирішення справи; по-друге, якщо вона одержана в порядку та з джерел, передбачених законом.

У науковій літературі прийнято поділяти докази на первісні та похідні, прямі та непрямі, позитивні та негативні, звинувачувальні та виправдні. Проте, для вирішення завдань адміністративного провадження найбільш значущим є їх групування залежно від джерела відповідних відомостей.

По-перше, це дані, що одержуються від різних осіб, здебільшого учасників провадження: правопорушника, потерпілого, свідків, тобто інформація, що передається людьми, які безпосередньо брали участь у досліджуваному діянні, були його очевидцями, мають будь-які відомості про нього. Не завжди показання протоколюються, фіксуються у вигляді пояснень, вони можуть сприйматися, репродукуватися і в усній формі.

Другим різновидом даних, що одержуються від людей у формі слів, цифр, графіків та інших прийнятих у суспільстві способів інформаційного впливу, є висновки експертів, думки спеціалістів. Рішення про провадження експертизи приймається суб'єктом, що вирішує адміністративну справу. Проте питання призначення і проведення експертизи законом не регламентуються. Тому на практиці рішення про провадження експертизи оформляється у вигляді направлень, клопотань тощо. Висновки експертів, свідцтва спеціалістів широко використовуються, наприклад, для визначення стану сп'яніння, належності речовини

до наркотичних речовин, розміру шкоди, встановлення вартості товарів та їх якості, характеру забруднень природного середовища.

По-друге це: речові докази, документи, які є матеріальними носіями інформації. Основні способи знаходження та залучення джерел матеріальних доказів — догляд, вилучення, надання заінтересованими особами. Формами, якими вони представлені у процесі доведення, є протокол про адміністративне порушення, протокол вилучення речей, довідка про вартість речі тощо.

Речові докази — це предмети матеріального світу, на яких є сліди правопорушення (пом'ятини на автомобілі, зіпсований паспорт) або які своєю формою, змістом свідчать про правопорушення (наркотичні речовини, зброя, нестандартна продукція, відеофільми тощо). Речові докази містять інформацію у чистому вигляді. До матеріальних носіїв інформації можна віднести і показання технічних засобів. Вони досить широко використовуються, наприклад, у роботі ДАІ для визначення швидкості руху автомобілів, вмісту забруднюючих речовин у викидах, стану сп'яніння водія.

У документах інформація міститься у перетвореному вигляді, вона передається словами, цифрами, кресленнями, схемами місць подій тощо.

По-третє, це безпосередні спостереження осіб, уповноважених розслідувати адміністративні провини. Наприклад, інспектор ДАІ, побачивши порушення правил дорожнього руху, фіксує його і всі результати своїх спостережень використовує як докази в розслідуванні, яке сам і проводить.

У кримінальному процесі такий вид доказів не допускається: якщо особа була очевидцем злочину, вона стає свідком.

В адміністративному юрисдикційному процесі використання таких доказів забезпечує його оперативність. Без них працівникам ДАІ, держмисливнагляду та ряду інших інспекцій було б набагато складніше виконувати свої правоохоронні функції, своєчасно впливати на винних.



Спостереження уповноваженої особи, за винятком випадків спрощеного провадження, фіксуються безпосередньо в протоколі про адміністративне правопорушення.

Уповноважений орган (посадова особа) оцінює зібрані докази за власними переконаннями, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні обставин справи у їх сукупності. При цьому він керується законом і правосвідомістю.

Під оцінкою доказів треба розуміти висновок органу або посадової особи, що розглядає справу, про достовірність або недостовірність одержаних фактичних даних щодо обставин цієї справи. На підставі оцінки доказів вони приймають відповідне рішення.

Оцінка повинна бути дана не тільки кожному окремо доказу, але й усім зібраним доказам у їх сукупності. Для цього необхідно вирішити питання про те, чи дозволяє сукупність зібраних доказів зробити достовірний висновок про наявність або відсутність адміністративного правопорушення, про винуватість або невинуватість особи та про інші обставини, що мають значення для розв'язання справи. Тільки оцінка доказів у їх сукупності дає підстави дійти достовірних, таких що не викликають сумнівів, висновків з цих питань.

Оцінка доказів за внутрішнім переконанням означає, перш за все, неприпустимість некритичного ставлення до окремих доказів, відсутність будь-яких переваг доказів одного виду над іншими або заздалегідь встановленої сили певної кількості доказів. Орган або посадова особа під час оцінки доказів підкоряється тільки закону. Крім того, внутрішнє переконання — це і результат доведення, оцінки доказів, що виражає переконаність у відповідності або невідповідності дійсності тих або інших обставин, важливих для вирішення справи.

Оцінка доказів нерозривно пов'язана із з'ясуванням питання про додержання вимог закону, що встановлюють порядок збирання доказів (складання протоколу про правопорушення, провадження особистого огляду, огляду речей тощо).

Докази оцінюють також особи, що беруть участь у провадженні у справі (особа, що притягається до відповідальності, потерпілий та ін.). Це знаходить вияв у їх клопотаннях, поясненнях тощо. Висловлені ними думки допомагають органу або посадовій особі, що розглядають справу, всебічно повно та об'єктивно дати оцінку доказам.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення складаються з дій ряду органів та осіб, які беруть участь у провадженні.

Важливу роль у цій діяльності відіграють державні і громадські органи, їх посадові особи, які уповноважені вживати передбачених законом заходів по виявленню і попередженню адміністративних провин, застосуванню виконання стягнень. У провадженні діють й інші учасники: одні захищають свої інтереси, інші притягаються лише при провадженні окремих процесуальних дій, сприяють провадженню.

Роль і призначення, зміст і обсяг повноважень, форми і методи участі органів (посадових осіб) і громадян у справі різні. Їх можна поділити на кілька груп:

1. Компетентні органи і посадові особи, наділені правом приймати владні акти, складати правові документи, що визначають рух і долю справи.

2. Суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі: особа, яка притягається до відповідальності, потерпілий та його законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, адвокати). На відміну від суб'єктів першої групи, ніхто з представників даної групи не користується владними повноваженнями.

3. Особи і органи, що сприяють здійсненню провадження: свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті. Одні з них (свідки, експерти) повідомляють дані повноважному органу або посадовій особі. Інші (перекладачі, поняті) — потрібні для закріплення доказів або забезпечення необхідних умов адміністративного провадження.

4. Особлива група учасників провадження — громадські організації, товариські суди, трудові колективи, адміністрація за місцем роботи, навчання або проживання правопорушників. Вони співробітничать з державними орга-

нами, допомагаючи їм у здійсненні виховної роботи. У ряді випадків такі учасники провадження мають бути поінформовані про заходи адміністративного впливу, вжиті до винних. Вони можуть подавати клопотання про скорочення строку позбавлення права. Особа, що вчинила правопорушення, може бути звільнена від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд товариського суду, громадської організації, трудового колективу.

**Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення.** Діяльність учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення розвивається у часі як послідовний ряд пов'язаних між особою процесуальних дій щодо реалізації прав та взаємних обов'язків. Весь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну. Їх прийнято називати стадіями.

Під стадією треба розуміти таку порівняно самостійну частину провадження, яка поряд з його загальними завданнями має властиві тільки їй завдання й особливості. Стадії відрізняються одна від одної і колом учасників провадження, характером проваджуваних дій та їх юридичною роллю.

Розв'язання завдань кожної стадії оформлюється спеціальним процесуальним документом, який ніби підсумовує діяльність. Після прийняття такого акта розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою; наступна, як правило, починається лише після того, як закінчена попередня, на новій стадії перевіряється те, що було зроблено раніше.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення за своєю структурою схоже на кримінальний процес, проте, воно значно простіше і містить менше процесуальних дій. Таке провадження має чотири стадії: адміністративне розслідування; розгляд справи; перегляд постанови; виконання постанови.

На першій стадії з'ясовується факт вчинення та обставини правопорушення; дані про винуватця; складається протокол. На другій — компетентний орган розглядає матеріали і приймає постанову. На третій (це факультативна,

необов'язкова стадія, її може і не бути) постанова може бути оскаржена громадянином, опротестована прокурором, переглянута за ініціативою вищестоящого органу. Ця стадія закінчується прийняттям рішення про скасування, зміну, або залишення постанови в силі. Четверта — виконання постанови — розпочинається відразу після її прийняття або після розгляду скарги, протесту.

Зазначимо, що не в усіх провадженнях вони досить чітко виражені. Так, при стягненні штрафу на місці всі стадії (розслідування, розгляд справи і навіть виконання постанови) нібито поєднуються, ущільнюються, вміщуються у рамки доволі нечисленних і досить простих дій компетентного представника органа державного управління.

Кожна стадія, у свою чергу, складається з окремих етапів, що являють собою групи взаємопов'язаних дій. Система стадій і етапів провадження може бути представлена таким чином:

1. *Адміністративне розслідування*: а) порушення справи; б) встановлення фактичних обставин; в) процесуальне оформлення результатів розслідування; г) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю;

2. *Розгляд справи*: а) підготовка справи до розгляду і заслуховування; б) заслуховування справи; в) прийняття постанови; г) доведення постанови до відома;

3. *Перегляд постанови*: а) оскарження, опротестування постанови; б) перевірка законності постанови; в) винесення рішення; г) реалізація рішення;

4. *Виконання постанови*: а) звернення постанови до виконання; б) безпосереднє виконання.

Кожний етап, у свою чергу, складається з ряду послідовно здійснюваних конкретних дій. Згідно з цим структура провадження у справах про адміністративні правопорушення є чотирирівневою: дії—етап—стадія—провадження у цілому.

1. *Адміністративне розслідування*. Дана стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення є початковою і являє собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин провини, їх фіксування і кваліфікацію. У цій стадії створюється передумова

для об'єктивного і швидкого розгляду справи, застосування до винного передбачених законом заходів впливу.

Стадія розслідування починається з етапу порушення адміністративної справи. Підставою порушення адміністративної справи і провадження розслідування є вчинення особою діяння, що має ознаки адміністративної провини.

Порушенню справи передуює одержання інформації про діяння, що має ознаки провини. Така інформація, одержана у будь-якій формі, є приводом до порушення адміністративної справи. Правове значення приводу до порушення і розслідування справи полягає у тому, що він викликає громадську публічну діяльність повноважних органів, тобто вимагає від цих органів відповідної реакції на сигнал про скоєння діяння. Приводами до порушення і розслідування адміністративних справ можуть бути заяви громадян, повідомлення представників громадськості, установ, підприємств і організацій, преси та інших засобів масової інформації, а також безпосереднє виявлення провини уповноваженою особою.

Останній привід відрізняється від інших перш за все тим, що питання про порушення адміністративної справи вирішується за власною ініціативою осіб, що здійснюють адміністративний нагляд. Тут немає зовнішнього спонукуючого початку, поштовху до того, щоб ці особи зайнялися вирішенням питання. Даний привід має такі характерні особливості: а) безпосередній розсуд ніде не фіксується, а тому не завжди піддається контролю; б) припущення про провину виникає лише у свідомості уповноваженої особи, і у разі підтвердження такого припущення немає потреби офіційно спростувати його винесенням будь-якого спеціального документа; в) безпосереднє виявлення уповноваженою особою адміністративного правопорушення не є перешкодою для подальшого його розслідування цим суб'єктом.

Наступний етап — встановлення фактичних обставин у справі. Його сутність полягає у провадженні дій, спрямованих на збирання доказів, які підтверджують або спростовують винуватість у вчиненні правопорушення.

Фактичні обставини вчиненої провини можна поділити на дві групи: а) обставини, що мають безпосереднє значення для вирішення питання про наявність або відсутність складу провини; б) обставини, що перебувають за рамками складу правопорушення, але мають значення для індивідуалізації відповідальності.

Вони можуть бути встановлені різними способами: опитуванням осіб, що володіють інформацією, яка має значення для справи (правопорушники, потерпілі, свідки, експерти); проведенням експертизи; освідчуванням; вилученням, наприклад, документів; знаходженням речових доказів на місці вчинення правопорушення; огляду тощо. Всі встановлені обставини фіксуються у відповідних процесуальних документах. Такими документами є пояснення, висновки, акти, протоколи. На цьому завершується етап установлення фактичних обставин.

Етап процесуального оформлення результатів розслідування починається з аналізу зафіксованих у перелічених документах всіх обставин у справі і завершується складанням протоколу про адміністративне правопорушення. Саме протокол є процесуальним документом, що фіксує закінчення розслідування. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством (ст. 258).

Протокол про адміністративне правопорушення не належить до документів відносно вільної форми, таких як, приміром, пояснення або акт. Закон (ст. 256) встановлює обов'язковий перелік відомостей та атрибутів, які повинні в ньому міститися. Вони поділяються на три групи.

По-перше, це відомості, що стосуються обставин вчинення адміністративного правопорушення. В протоколі вказується місце, дата і суть вчиненої провини. В обов'язковому порядку точно вказується стаття КпАП, що передбачає адміністративну відповідальність за дане правопорушення. У випадку вилучення у порушника предметів або документів до протоколу вноситься відповідний запис.

По-друге, це відомості про особу правопорушника: прізвище, ім'я, по батькові, вік, рід занять, матеріальне

становище, місце проживання і роботи, документ, що посвідчує особу (паспорт або інший документ).

По-третє, це відомості, що стосуються форми протоколу. Тут вказуються дата і місце його складення, прізвище і посада укладача (відсутність відомостей про укладача протоколу робить його дефектним, оскільки невідомо, чи складений він повноважною на те особою чи ні); прізвище і адреса свідків і потерпілих, якщо вони є.

Протокол скріплюється рядом підписів. Насамперед він має бути підписаний особою, що його склала, і правопорушником. При наявності свідків і потерпілого протокол підписується також цими особами. Особі, що притягається до відповідальності, треба роз'яснити її права і обов'язки, передбачені ст. 268 КпАП, про що робиться відмітка в протоколі. Вона має право ознайомитися із змістом протоколу, внести в нього власні пояснення, підписати його або відмовитися від підпису і вказати мотиви відмови, надати пояснення або зауваження щодо змісту протоколу, які до нього додаються. Відмова правопорушника підписати протокол не зупиняє подальшого руху справи, але він має бути зафіксований спеціальним записом.

У разі вчинення провини групою осіб протокол складається на кожного порушника окремо. Складення одного протоколу на всіх правопорушників не дає змоги конкретизувати звинувачення, що ставиться кожному з них, і позбавляє можливості прямо в протоколі дати свої пояснення щодо суті провини. Цим обмежується право особи на захист у разі притягнення її до адміністративної відповідальності.

Завершальним етапом першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення є направлення протоколу і всіх матеріалів розслідування на розгляд органу (посадовій особі), уповноваженого розглядати відповідну категорію справ про адміністративні правопорушення (ст. 257).

2. *Розгляд справ.* Згідно зі ст. 213 КпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах ра-

йонних, міських, районних у містах, селищних та сільських Рад; 2) виконавчими комітетами селищних, сільських Рад; 3) районними, (міськими) судами (суддями); 4) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КпАП.

Конкретні повноваження суб'єктів адміністративної юрисдикції зафіксовані у статтях 218—244<sup>7</sup> КпАП (глава 17 “Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення”).

Значення стадії розгляду справ про адміністративні правопорушення визначається тим, що саме тут приймається акт, в якому компетентний орган офіційно визнає громадянина винним або невинним і визначає міру його відповідальності. Відповідно і всі етапи даної стадії набувають важливого юридичного значення і регламентовані статтями 278—286 КпАП.

На етапі підготовки справи до розгляду орган (посадова особа) зобов'язаний вирішити такі питання: 1) чи належить до його компетенції розгляд даної справи; 2) чи правильно складені протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; 3) чи оповіщені особи, що беруть участь у розгляді справи, про час і місце розгляду; 4) чи затребувані необхідні додаткові матеріали; 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Етап слухання справи починається з оголошення складу колегіального органу і представлення посадової особи, що його розглядає. Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, що беруть участь у розгляді справи, їх права і обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, що беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і дозволяються клопотання. У випадку участі у розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.



У процесі заслуховування орган (посадова особа), зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинене адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують відповідальність, чи завдана майнова шкода, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадськості, а також з'ясувати інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи.

За результатами заслуховування вносився одна з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24<sup>1</sup> КпАП (заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх); 3) про припинення справи.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення повинна містити: найменування органу (посадової особи), що винесла постанову; дату розгляду справи, відомості про особу, щодо якої розглядається справа; викладення обставин, встановлених під час розгляду справи; посилання на нормативний акт, що передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення.

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові у справі вказується розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова у справі повинна містити рішення питання про вилучені речі та документи, а також вказівки про порядок і строк її оскарження. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення підписується посадовою особою, що розглядала справу, а постанова колегіального органу — головоючим на засіданні і секретарем цього органу.

Постанова виконавчого комітету селищної, сільської ради по справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення.

На заключному етапі стадії розгляду справи здійснюються такі дії: постанова (оголошується одразу після закінчення розгляду справи) доводиться до відома суб'єктів провадження, що мають особистий інтерес у справі, а також до відома осіб або організацій, яким вона адресована. Про прийняте рішення повідомляється адміністрації або громадській організації за місцем роботи, навчання або проживання винуватця, вносяться пропозиції щодо ліквідації причин та умов правопорушень.

Копія постанови протягом трьох днів вручається або надсилається особі, у справі якої вона винесена. За проханням потерпілому йому теж має бути видана така копія.

**3. Перегляд постанови.** Важливою гарантією законності і обґрунтованості застосування адміністративних стягнень є наявність стадії перегляду постанов. Під переглядом розуміють розгляд справ, на які покладено контроль за законністю постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Перегляд — це новий розгляд справи суб'єктом, наділений правом скасувати, змінити або залишити прийняту постанову без змін. Перегляд треба відрізнити від повторного розгляду справи, який провадиться у тих випадках, коли прийняту раніше постанову відмінено і справу направлено на новий розгляд. У першому випадку діє постанова у справі, законність та обґрунтованість якої перевіряється. У другому — стару постанову скасовано і у справі необхідно прийняти нову постанову.

Стадія перегляду є факультативною, необов'язковою. Лише невелика кількість справ розглядається у порядку контролю, але вже сам факт існування такої можливості має велике превентивне значення, дисциплінує тих, кому доручено застосовувати адміністративні стягнення.

**4. Виконання постанов.** Виконання постанов — завершальна стадія провадження по адміністративних правопорушеннях. Її суть полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення, призначеного правопорушнику юрисдикційним органом (посадовою особою). У процесі виконання постанови особа, що вчинила адміністративне правопорушення зазнає відповідних нестатків та обмеження особистого, морального або матеріального характеру.

Відповідно до ст. 299 КпАП постанова підлягає виконанню з моменту її винесення. На відміну від вироків судів, які за загальними правилами підлягають виконанню лише після закінчення строку касаційного оскарження, постанови про накладення стягнень є актами управління і набирають чинності негайно.

Виконанням постанов зайняті два види органів. По-перше, це органи, які звертають постанову до виконання. Згідно зі ст. 299 КпАП постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), що винесла постанову, тобто це органи адміністративної юрисдикції. Зміст діяльності по зверненню постанови до виконання становлять: своєчасне направлення постанови органу-виконавцю, здійснення контролю за правильним виконанням постанови, вирішення всіх питань, які пов'язані з виконанням постанови, припинення виконання постанови з підстав, передбачених ст. 302 КпАП.

По-друге, це органи, які безпосередньо виконують постанови про накладення адміністративних стягнень. Діяльність державних органів з приведення до виконання направлених їм постанов має на меті реалізацію адміністративних стягнень. Вона здійснюється діями, які завдають покараному відповідні втрати і правообмеження в установлених постановою межах.

Згідно зі ст. 300 КпАП це спеціально уповноважені органи держави. Так, постанови про конфіскацію грошей, речей уповноважені виконувати судові виконавці, а також відповідні особи фінансових органів, органів рибоохорони, мисливського господарства тощо.

З деяких справ про адміністративні правопорушення безпосереднє виконання постанов про стягнення покладено на орган, що виніс постанову. Так, постанова про відшкодоване вилучення предмета, що є знаряддям адміністративної провини, виконується органом (посадовою особою), що виніс постанову.

Діяльність як органів, що звертають постанови до виконання, так і органів, що безпосередньо їх виконують, утворюють єдину стадію виконання постанов, що складається з різних етапів.

# ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

## Г л а в а 7

# Адміністративно-правове регулювання у сфері економіки

### 7.1. Економіка як об'єкт адміністративно-правового регулювання

Термін “економіка” утворився від грецьких слів “oikos”, що означає у перекладі будинок, господарство і “nomos” — правило, закон. Сукупність цих слів у буквальному значенні означає “правила ведення домашнього господарства”.

Сучасні економічні словники визначають “економіку” як господарство, сукупність засобів, об'єктів, процесів, використовуваних людьми для забезпечення життя, задоволення потреб шляхом створення необхідних людині благ, умов і засобів існування із застосуванням праці.

Таким чином, у сьогоdnішньому розумінні *“економіка” — це системний господарський комплекс, що містить у собі взаємозв'язані і взаємозалежні ланки, по-перше, суспільного виробництва, по-друге, розподілу і, по-третє, обміну зробленого продукту в масштабах усієї держави.*

Економіка — складна поліструктурна система, яка функціонує з метою задоволення матеріальних потреб суспільства. Основними складовими цієї системи є галузі, підгалузі та їхні комплекси. Не є в даному розумінні винятком й економічна система України. При цьому необхідно зауважити, що термін “галузь економіки” нормативно закріплюється на законодавчому рівні. Так, у ст.1 Закону від 16 жовтня 1997 р. “Про електроенергетику” фіксується, що електроенергетика — галузь економіки України, яка забезпечує споживачів енергією.

Найбільшими складовими економічної системи України є: промисловість; енергетичний комплекс; агропромисловий комплекс; будівельний комплекс; транспорт і дорожнє господарство; зв'язок; торговельний комплекс; житлове господарство; побутове обслуговування населення; сфера використання й охорони природних ресурсів.

Усі перелічені галузі й комплекси перебувають у тісній взаємодії і пройняті багатьма інтегративними зв'язками. Кожна з них складається з кількох підгалузей. Підгалузі відрізняються, з одного боку, значною самостійністю, а з другого боку — взаємозалежністю й інтегрованістю з економічною системою в цілому.

Так, *промисловість* чітко поділяється на машинобудівну, хімічну, металургійну тощо. *Транспорт* — на залізничний, повітряний, водний, автомобільний, трубопровідний. *Зв'язок* — на поштовий, телефонний, радіозв'язок. *Будівельний комплекс* — на промислове будівництво, цивільне будівництво, дорожнє будівництво.

У кожній з перелічених галузей і підгалузей є специфічні матеріальні умови виробництва, технологічні процеси, структура і чисельність підприємств, інженерно-технічний та управлінський персонал тощо. Всі ці чинники визначають їх місце і призначення в економічній системі, а також особливості міжгалузевих зв'язків.

Стан економіки, рівень її розвитку, ефективність прямо залежать від спроможності держави управляти виробництвом і обертанням виробленого тут матеріального продукту.

Регулювання економіки є найважливішою функцією держави в умовах ринкового господарювання, а тим більше в умовах переходу до нього. Саме держава встановлює правові основи для прийняття управлінських рішень, захищає інтереси національної економіки, формує її інфраструктуру, контролює процеси грошового обігу, встановлює і розвиває економічно вигідні для суспільства і держави правовідносини.

Практика вже засвідчила, якщо покладатися тільки на суто ринкові механізми у розвитку соціально-економічної системи, то, як це, на перший погляд, не парадоксально, перехід до цивілізованого суспільства з ринковою економі-

кою стане справою віддаленого майбутнього, причому без гарантій виникнення оптимальних пропорцій як у структурі самої економіки, так і в структурах управління.

Без державного регулювання помітно знижується ефективність виробництва, незатребуваною виявляється фундаментальна наука, скорочується через подорожчання інфраструктура соціальної сфери, а рух до цивілізованих форм життя здійснюється стихійно, з великими витратами і значними втратами.

Управління даною сферою являє собою складний процес цілеспрямованого впливу держави на всі компоненти економічної системи з метою її вдосконалення. Його основою є своєчасне і правильне врахування об'єктивних економічних законів, характеру суспільних відносин у конкретний історичний період, розвитку продуктивних сил, ступеню інтегрованості держави у світове економічне співтовариство.

Крім цього, на утримання і спрямування управлінських процесів впливають наявність кількох форм власності, особливості кооперації праці, розміщення підприємств за економічними регіонами тощо.

Урахування усього переліченого, дає змогу визначити пріоритетні напрями в економічному розвитку, оптимально використати матеріальні, технічні, інтелектуальні й інші ресурси суспільства.

У даному розумінні характерними є зусилля суб'єктів виконавчої влади, спрямовані на подолання кризових процесів. Найбільш рельєфно вони подані в затверджених Розпорядженням Президента України від 18 серпня 1997 р. "Невідкладних заходах прискорення реформ і виведення економіки України з кризи", що є базою для Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Виходячи з аналізу сформованої ситуації, у даному документі визначаються такі основні напрями економічних перетворень у державі:

- поглиблення грошової і макроекономічної стабілізації на основі пріоритетності стабілізації фінансів нижчої ланки — підприємств, організацій, суб'єктів підприємницької діяльності;

- зниження податкового тиску на товаровиробника та його ефективний захист в умовах подальшої лібералізації економічної діяльності;

- об'єднання політики економічного зростання і фінансової стабілізації з активною соціальною політикою з метою усунення основного чинника, що стримує вихід економіки з кризи — низької платоспроможності населення;

- проведення зваженої адміністративної реформи як центральних, так і місцевих органів влади з метою підвищення ефективності систем керування.

Крім основних напрямів, цей документ містить конкретні розпорядження на адресу Кабінету Міністрів України, Державної податкової адміністрації, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку та інших структур управління. Реалізація цих розпоряджень передбачається у фінансово-банківській, інноваційно-інвестиційній, приватизаційній, соціальній, виробничій сферах. Характерно, що удосконалювання і поглиблення ринкових відносин напряму пов'язане з посиленням управління державним сектором економіки.

Таким чином, держава, в інтересах суспільства, визначає і забезпечує правові основи всіх економічних перетворень, захищає економічні інтереси виробників і споживачів, регулює грошовий обіг, формує і розвиває економічно і соціально вигідні сфери. Вона створює і гарантує рівні умови господарювання, встановлює правила поведінки суб'єктів економічних відносин і забезпечує їх стабільність.

Здійснення такого регулювання неможливе без використання примусових заходів. З їх допомогою обмежуються і придушуються небажані з соціально-економічної точки зору форми господарювання, встановлюються бар'єри на шляху монополізму, криміналізації, деформації економіки.

Звідси випливає, що управління економікою містить у собі елементи соціально-економічного аналізу й розрахунку, організаційно-технічні дії та інженерну практику, правове регулювання й різноманітні організаційно-правові



форми, а також комплекс методів впливу на керовані об'єкти.

Усі названі чинники визначають особливості керуючого впливу і структурну побудову механізму управління економікою. Цей механізм складається, по-перше, з системи організаційно-правових структур, по-друге, з системи організаційно-правових методів і форм державно-управлінського впливу на відносини у даній сфері.

Організаційно-правові структури — це суб'єкти державного управління економікою. Організаційно-правові методи і форми — це ті засоби і прийоми, що використовуються суб'єктами управління для реалізації своїх повноважень, тобто методи і форми їх управлінської діяльності.

## 7.2. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання у сфері економіки

Основними суб'єктами адміністративно-правового регулювання в сфері економіки є: Президент України; Кабінет Міністрів України; профільні міністерства, комітети, відомства; місцеві державні адміністрації; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

Кожний з перерахованих суб'єктів здійснює адміністративно-правове регулювання в сфері економіки у межах своєї компетенції, що встановлюється Конституцією України, законами, іншими нормативними актами.

Найбільш значущим за юридичною силою обсягом повноважень щодо управління економічними процесами в державі володіє Президент України. Вони встановлені Конституцією України (ст. 106) і насамперед полягають у тому, що Президент визначає основні напрями зовнішньої і внутрішньої, у тому числі й економічної, політики, впливає на розстановку кадрів і утворення управлінських структур у даній сфері. Відбувається це в результаті того, що Президент України:

- забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

- звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

- представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

- призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку;

- призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах;

- призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України;

- 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;

- скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

- 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.

З метою найбільш ефективної реалізації свої повноважень Президент України, згідно з п.28 ст.106 Конституції України створює різні допоміжні структури.

Насамперед до них належить Адміністрація Президента України, у складі якої функціонує управління економічної та соціальної політики. Вона утворена Указом Президента від 14 грудня 1996 р. як постійно діючий орган для забезпечення здійснення конституційних повноважень Президента.

Відповідно до положення (затверджено Указом Президента України від 19 лютого 1997 р.) Адміністрація Прези-

дента України аналізує економічні процеси; розробляє пропозиції щодо забезпечення економічного розвитку та економічної безпеки держави; за дорученням Президента України організує контроль за виконанням його указів і розпоряджень, зокрема й у сфері економіки.

Крім Адміністрації Президент України використовує для аналітичної роботи і підготовки пропозицій управлінського характеру можливості створюваних ним комісій і рад.

Так, Указом від 21 березня 1995 року Президент утворив Комісію з питань аграрної та земельної реформи при Президентові України. Основними завданнями цієї комісії економічного характеру є:

- підготовка пропозицій Президентові України щодо формування і проведення політики аграрної та земельної реформи, стратегії й тактики її здійснення;
- розробка дійових процедур приватизації землі в Україні;
- внесення пропозицій щодо запровадження ефективних механізмів захисту прав власників земельних ділянок та землекористувачів;
- підготовка пропозицій щодо вдосконалення державного регулювання аграрних і земельних відносин в інтересах захисту здоров'я і безпеки громадян, охорони навколишнього природного середовища, вирішення продовольчої проблеми;
- розробка пропозицій щодо запровадження в Україні єдиної уніфікованої інформаційної системи даних про правовий режим та стан використання земель в Україні;
- розробка системи прогнозування гармонійного розподілу земель між виробництвом, місцями розселення, об'єктами природозаповідного фонду, курортами і зонами відпочинку з урахуванням економічних, соціальних, екологічних та інших факторів;
- розробка пропозицій щодо використання землі як активу у фінансуванні на кредитних засадах житлового та іншого будівництва;
- дослідження, аналіз і оцінка ходу аграрної та земельної реформи, прогнозування її наслідків, урахування регіональних і місцевих особливостей;

- підготовка пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства, розробка проектів нових законодавчих актів і указів Президента України, здійснення експертної оцінки всіх пропозицій і проектів нормативних актів з метою створення комплексної правової бази для здійснення аграрної та земельної реформи;

- аналіз діяльності міністерств, інших органів державної виконавчої влади, місцевих органів влади і самоврядування у здійсненні аграрної та земельної реформи, заслуховування інформації та повідомлення їх керівників з цих питань і підготовка рекомендацій щодо координації такої діяльності; включаючи розробку програми комплексних послідовних дій;

- сприяння місцевими органами влади і самоврядування у здійсненні аграрної та земельної реформи, у розробленні та впровадженні експериментальних і демонстраційних проектів з цих питань;

- підготовка пропозицій щодо реформування майнових відносин власності, господарських структур, економічного механізму регулювання і управління в аграрному секторі;

- розробка пропозицій і програм наукового, матеріально-технічного, кадрового та фінансового забезпечення аграрної та земельної реформи.

Ради можуть мати статус органа при Президентові України, наприклад, Рада роботодавців і товаровиробників при Президентові України (Указ від 25 липня 1995 р.) або статус органа Президента України. Такою є Вища економічна Рада Президента України, утворена Указом від 7 липня 1997 р. Даний орган створено з метою:

- розробка пропозицій та проектів рішень щодо стратегії і тактики економічної реформи;

- здійснення моніторингу ходу економічної реформи, аналізу та прогнозу економічної ситуації в державі;

- координації заходів органів державної влади та громадських організацій щодо здійснення економічної реформи.

Рада для виконання покладених на неї завдань має право в разі потреби створювати тимчасові експертні та робочі групи, які очолюватимуть члени Ради, а також залучати до

участі в роботі цих груп представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, наукових установ і громадських організацій (за погодженням з їх керівниками).

Крім колективних органів консультативні, дорадчі й інші допоміжні функції відповідно до п. 28 ст. 106 Конституції України покликаний виконувати інститут позаштатних радників і консультантів Президента України. У сфері економіки даний інститут створено Указами Президента України від 13 вересня 1994 р. “Про призначення позаштатних радників Президента України з питань економічної політики” і від 19 вересня 1994 р. “Про організаційне забезпечення підготовки пропозицій з питань макроекономічної політики та реформування економіки”.

Позаштатні радники і консультанти нерідко включаються Президентом до складу різних профільних рад, комісій, груп. Так, вони працюють у складі Комісії з питань аграрної реформи (Указ від 14 листопада 1997р.), Консультативної Ради з питань іноземних інвестицій (Розпорядження від 3 жовтня 1997р.), Вищої економічної Ради Президента України (Указ від 7 липня 1997р.) та інших органів і служб.

Основними завданнями позаштатних радників та консультантів є аналіз розвитку галузей економіки, організація підготовки пропозицій щодо перспективних завдань економічної політики та визначення механізмів її реалізації. Вони залучаються до здійснення експертиз законів України, які надходять на підпис Президенту України, проектів указів і розпоряджень Президента України, підготовки висновків щодо цих проектів, а також рекомендацій та пропозицій з інших питань, які належать до відання Президента України.

Позаштатними радниками і консультантами можуть бути вчені та провідні фахівці різних галузей економіки і соціальної сфери. Вони здійснюють свої функції безоплатно. В окремих випадках, для виконання особливо важливих і складних завдань з ними можуть укладатися договори щодо оплати цієї роботи.

У системі органів управління економікою найвищим є Кабінет Міністрів України. Його правовий статус у систе-

мі органів виконавчої влади визначається Конституцією України (статті 113-117). Згідно з нею Кабінет Міністрів України:

- забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і 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 й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку України;

- забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності;

- здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до чинного законодавства;

- 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;

- організує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

- спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

- здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів України розробляє на строк своїх повноважень Програму діяльності, яка спрямована на відродження вітчизняного виробництва, поглиблення реформування економічних відносин та організаційне забезпечення економічної трансформації, з метою досягнення позитивних зрушень у поліпшенні добробуту населення.

Така Програма, насамперед, передбачає практичне розв'язання найгостріших економічних і соціальних проблем розвитку держави. На сьогодні час це стосується, зокрема, всебічного заохочення вітчизняного товаровиробника, державної підтримки виробництва в агропромисловому комплексі, нарощування експорту; масштабного використання науково-технологічного потенціалу; створення відповідних умов для залучення вітчизняних та іноземних інвесторів; забезпечення надійного енергопостачання та реального енергозбереження на всіх рівнях споживання енергії; комплексного реформування податкової системи з метою зменшення податкового тиску з одночасним забезпеченням повноти сплати податків; здійснення збалансованої бюджетної політики, розв'язання проблем зайнятості, своєчасності виплати заробітної плати, пенсій, упорядкування надання пільг, удосконалення систем соціального та пенсійного забезпечення тощо.

Для реалізації програмних цілей безпосередньо в апараті Кабінету Міністрів України функціонує структурний підрозділ, завданням якого є державне управління економікою. Це відділ розвитку національної економіки. Постановою Кабінету Міністрів України від 12 вересня 1996 р. до його відання передано функції щодо державного управління економікою. Крім вказаного відділу в апараті Кабінету Міністрів України діють й інші підрозділи, які так чи інакше здійснюють управлінські функції в даній сфері. Це управління структурних змін у сфері матеріального виробництва; управління з питань міжнародного співробітництва та зовнішніх економічних зв'язків; відділ з питань державної політики в паливно-енергетичному комплексі; відділ з питань власності, підприємництва, та конкурентної політики; відділ з питань державних фінансів та розвитку фінансових ринків тощо.

Для більш ефективної роботи Кабінету Міністрів, створення необхідних для розвитку економіки правових і фінансово-матеріальних умов, підготовки відповідних рекомендацій, сприяння в інформаційно-аналітичній та науково-методичній роботі, а також з консультативно-експертною метою при ньому створюються робочі та кон-

сультативні органи. Це можуть бути органи як Кабінету Міністрів, так і “при” Кабінеті Міністрів. Слід мати на увазі, що це досить “рухомі” структури. Залежно від конкретних ситуацій, завдань, які виникають перед урядом, змінюються не тільки їх функції, а й самі вони можуть ліквідуватися або створюватися.

Так, постановою Кабінету Міністрів від 17 жовтня 1996 р. “Про ліквідацію робочих і консультативних органів Кабінету Міністрів України” були ліквідовані Координаційна рада з питань виробничої кооперації, Міжвідомча комісія з питань санації, банкрутства та реструктуризації підприємств, Постійно діюча Урядова комісія з умов приватизації об’єктів державної власності та інші.

Такі органи можуть називатися по-різному. Найчастіше це ради, комісії, агентства, центри.

Одним з них є Центр розвитку та реконструкції економіки при Кабінеті Міністрів України. Він створений постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 1993 р.

Центр є науково-дослідною установою, яка створена з метою проведення наукових досліджень, розроблення проєктів, програм і рекомендацій щодо розвитку і реконструкції економіки країни, створення раціональної системи господарських кооперованих зв’язків на галузевому, міжгалузевому та міждержавному рівні, визначення напрямів інвестиційної політики.

Головними завданнями Центру є:

- розробка прогнозів науково-технічного і економічного розвитку галузей економіки та регіонів країни;
- вивчення кон’юнктури внутрішнього і зовнішнього ринків продукції виробничо-технічного призначення;
- наукове обґрунтування рішень щодо визначення економічно доцільних кооперованих зв’язків, у тому числі міжгалузевої та зовнішньої кооперації, надання рекомендацій з цих питань виробникам і споживачам;
- наукове обґрунтування інвестиційних пріоритетів і підготовка відповідних пропозицій Кабінетові Міністрів України, центральним і місцевим органам державної виконавчої влади, підприємствам, установам і організаціям;



- пошук іноземних інвесторів і координація здійснення ефективних для економіки України проектів;
- розробка ефективних схем управління та методів господарювання в умовах переходу до ринкової економіки із забезпеченням захисту вітчизняного виробника і споживача;
- визначення та обґрунтування науково-технологічних пріоритетів України на світовому ринку;
- створення та забезпечення функціонування інформаційної системи щодо розвитку промислового потенціалу країни, експортних і кооперованих зв'язків, будівництва та реконструкції промислових і транспортних підприємств, освоєння виробництва нових товарів.

Відповідно до покладених на нього завдань Центр виконує науково-дослідні роботи, в тому числі на договірних засадах; подає науково-методичну і консультаційну допомогу галузевим науково-дослідним організаціям і підприємствам, проводить експертизу проектів; проводить разом з науковими установами і вченими зарубіжних країн дослідження з важливих проблем науки, створює спільні наукові колективи, здійснює обмін досвідом, фахівцями; організовує наукові конференції, наради, семінари, виставки, в тому числі міжнародні, з економічних проблем і напрямів досліджень Центру; здійснює підготовку наукових кадрів і підвищення кваліфікації працівників Центру, в тому числі за кордоном; розробляє методи професійного добору і підготовки кадрів для міністерств і відомств; здійснює зовнішньоекономічну діяльність, пов'язану з вивченням кон'юнктури зовнішнього ринку продукції виробничо-технічного призначення, розробляє напрями зовнішньої кооперації, опрацьовує ефективні схеми інвестиційних проектів; видає наукові праці.

Річні тематичні плани науково-дослідних робіт Центру затверджуються директором Центру за погодженням з Віце-прем'єр-міністром України. Свою наукову діяльність Центр узгоджує з Академією наук, а також науково-дослідними організаціями міністерств і відомств.

Для ефективного виконання покладених на нього завдань Центр має право одержувати у встановленому поряд-

ку від органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій усіх форм власності інформацію і матеріали; одержувати кредити відповідно до чинного законодавства для фінансування своєї діяльності; створювати відособлені підрозділи, в тому числі госпрозрахункові; залучати у встановленому порядку науково-дослідні організації і підприємства, окремих фахівців, у тому числі на умовах сумісництва, до виконання науково-дослідних робіт.

Центр очолює директор, який призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України.

Важливе місце серед органів Кабінету Міністрів посідає Валютно-кредитна рада Кабінету Міністрів України. Вона є постійно діючим міжвідомчим органом, створеним для впорядкування залучення, використання та погашення іноземних кредитів, забезпечення співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у цій сфері, здійснення контролю за станом погашення зовнішньої заборгованості України, координації діяльності органів виконавчої влади, підприємств та організацій усіх форм власності щодо здійснення валютно-фінансових зв'язків з іноземними державами.

Основними завданнями Валютно-кредитної ради є:

- забезпечення здійснення заходів щодо реалізації державної валютно-кредитної політики;
- координація роботи органів виконавчої влади з міжнародними фінансовими організаціями та іноземними державами щодо залучення іноземних кредитів;
- керівництво діяльністю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади на світових ринках позикового капіталу щодо залучення додаткових валютних кредитних ресурсів;
- розгляд і подання Кабінету Міністрів України пропозицій щодо визначення лімітів зовнішнього державного боргу України, а також щодо управління його обслуговуванням і реструктуруванням;
- аналіз діяльності органів виконавчої влади щодо здійснення єдиної валютно-кредитної політики, виконання підприємствами та організаціями всіх форм власності

зобов'язань, які впливають з міжнародних договорів України, з питань позики та кредиту, використання валютних коштів і іноземних кредитів, що залучаються під гарантії або інші зобов'язання Кабінету Міністрів України;

- здійснення контролю за цільовим використанням та своєчасністю погашення іноземних кредитів, що залучаються українськими юридичними особами під гарантії або інші зобов'язання Кабінету Міністрів України;

- розгляд пропозицій щодо розширення можливостей валютного кредитування України.

Валютно-кредитна рада відповідно до покладених на неї завдань розглядає пропозиції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, іноземних та міжнародних організацій, фірм, іноземних та українських банків щодо доцільності та умов залучення іноземних кредитів, а також щодо доцільності надання державних кредитів іноземним державам та приймає відповідні рішення з цих питань; розглядає пропозиції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо визначення пріоритетних напрямів використання іноземних кредитів, які залучаються під гарантії або інші зобов'язання Кабінету Міністрів України, та подає свої висновки щодо цих пропозицій Кабінету Міністрів України для вирішення в установленому порядку; приймає рішення про доцільність надання Кабінетом Міністрів України гарантій або інших зобов'язань для забезпечення погашення заборгованості українських юридичних осіб за іноземними кредитами; приймає рішення про доцільність відкликання Кабінетом Міністрів України раніше наданих гарантій або інших зобов'язань у разі відмови іноземного кредитодавця відкрити фінансування проекту, щодо якого вони надавалися; розглядає пропозиції щодо визначення щорічних лімітів зовнішнього боргу, в тому числі лімітів залучення іноземних кредитів, та вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України для вирішення в установленому порядку; розглядає та приймає рішення щодо поданих у встановленому порядку міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади висновків за кредитними проектами окремих українських юридичних осіб здійснює контроль за

цільовим використанням та своєчасністю погашення іноземних кредитів, що залучаються українськими юридичними особами під гарантії або інші зобов'язання Кабінету Міністрів України; координує роботу органів виконавчої влади з Міжнародним валютним фондом, Міжнародним банком реконструкції та розвитку, Європейським банком реконструкції та розвитку, іншими міжнародними фінансовими організаціями щодо залучення іноземних кредитів; розглядає питання щодо формування і ефективного використання коштів Державного бюджету України, призначених для обслуговування зовнішнього державного боргу України; бере участь у розгляді прогнозних розрахунків валютних надходжень і витрат платіжного балансу.

Валютно-кредитна рада має право одержувати від органів виконавчої влади, підприємств, банків, фінансово-кредитних установ, інших організацій інформацію, статистичні та інші аналітичні дані й залучати до вирішення питань, що належать до її компетенції, фахівців міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, установ, організацій, а також провідних учених, аудиторів, аудиторські фірми.

Валютно-кредитну раду очолює голова, якого призначає Президент України. Голова Валютно-кредитної ради має заступників, які призначаються Президентом України з членів Ради.

До складу Валютно-кредитної ради входять: Міністр економіки України, Міністр фінансів України, Міністр зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України, Міністр закордонних справ України, Голова Національного банку України (за згодою), Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету (за згодою), голова правління Державного експортно-імпортного банку України, Голова Державної митної служби України, Голова Національного агентства України з реконструкції та розвитку, Голова Фонду державного майна України, відповідальний секретар Ради.

У разі потреби до складу Ради можуть бути введені представники інших державних органів.

Персональний склад Валютно-кредитної ради затверджує Президент України за поданням голови Валютно-кредитної ради.

Функцію робочого апарату Валютно-кредитної ради здійснює підрозділ апарату Кабінету Міністрів до компетенції якого входить вирішення питань щодо зовнішніх економічних зв'язків України.

Підготовку питань для розгляду Радою організовує Відповідальний секретар Валютно-кредитної ради. Він приймає та готує документи і матеріали, що подаються на її розгляд, формує проект порядку денного засідань Ради, оформлює протоколи її засідань, а також інші рішення. До його функцій також входить організація контролю за виконанням рішень Ради.

Формою роботи Валютно-кредитної ради є засідання, які проводяться, як правило, двічі на місяць. Засідання Валютно-кредитної ради є правомочне, якщо на ньому присутні не менше двох третин її членів.

Рішення Валютно-кредитної ради з питань, що належать до її компетенції, обов'язкові для виконання органами виконавчої влади, підприємствами та організаціями всіх форм власності. Валютно-кредитна рада користується бланками і печаткам Кабінету Міністрів України.

Актуальною в сучасних умовах є діяльність Ради підприємців України при Кабінеті Міністрів України, що створена постановою Кабінету Міністрів від 11 вересня 1997 р.

Вона створюється за пропозиціями об'єднань підприємців у складі голови, секретаря та членів Ради. Персональний склад Ради затверджується Кабінетом Міністрів України.

Ця Рада є постійно діючим органом для надання експертної та консультативної допомоги у процесі здійснення державної політики у сфері розвитку підприємництва та формування ринкової інфраструктури в умовах проведення економічних реформ.

Основними завданнями Ради є:

- формування узгодженої позиції суб'єктів підприємницької діяльності та їх об'єднань щодо економічного розвитку України та підприємництва;

- надання відповідної експертної та консультаційної допомоги Кабінетові Міністрів України, міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади з цих питань;
- участь у розробленні ефективних механізмів державної підтримки підприємництва і конкретних заходів, пов'язаних з його розвитком, в усіх секторах економіки, вивчення зарубіжного досвіду з цих питань;
- сприяння створенню правових і фінансово-економічних умов для розвитку підприємництва;
- участь у розробленні проектів відповідних законів, інших нормативно-правових актів;
- проведення експертизи законів, інших нормативно-правових актів, документів і управлінських рішень з метою визначення їх впливу на розвиток підприємництва й ділової активності;
- підготовка рекомендацій з питань зовнішньоекономічного співробітництва на неурядовій основі та розширення міжнародних контактів суб'єктів підприємницької діяльності та їх об'єднань;
- сприяння залученню в Україну іноземних інвестицій, використанню зарубіжних технологій і досвіду;
- сприяння розвитку добросовісної конкуренції та проведенню активної антимонопольної політики;
- сприяння проведенню інформаційно-аналітичної та науково-методичної роботи, спрямованої на розвиток підприємництва;
- створення національної системи підготовки кадрів для підприємницької діяльності.

Рада провадить свою діяльність на основі взаємодії з органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями, а також об'єднаннями підприємців.

Раду очолює Голова Ради. Голова Ради здійснює керівництво Радою та організує її роботу. Він може бути присутнім на засіданнях Кабінету Міністрів України і брати участь в обговоренні питань підприємництва. Голова організує надання експертної та консультаційної допомоги Кабінетові Міністрів України з питань підприємництва, забезпечує взаємодію Ради з об'єднаннями підприємців, а також органами виконавчої влади; дає окремі доручення членам Ради.

Рада може утворювати постійні й тимчасові робочі групи та комісії. Вона самостійно визначає порядок своєї діяльності й регламент роботи. Рішення Ради оформляються у вигляді протоколів, експертних висновків і пропозицій.

Експертно-консультаційна робота проводиться Радою за рахунок коштів суб'єктів підприємницької діяльності та їх об'єднань (за їхньою згодою).

Забезпечення організаційної діяльності Ради покладається на секретаря Ради, який є працівником апарату Кабінету Міністрів України. Рада має свій офіційний бланк.

Безпосереднє управління конкретними комплексами, галузями і підгалузями у сфері економіки здійснюють профільні міністерства, комітети, відомства. В їх системі особлива роль належить Міністерству економіки. Даний орган виконавчої влади є вузловою ланкою системи управління економікою і виступає координуючим центром відносно діяльності всіх інших управлінських структур даної сфери і застосування заходів, спрямованих на реалізацію економічної політики держави. Його основними завданнями є:

- участь у розробці державної економічної політики;
- визначення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України, розробка короткострокових, середньострокових і довгострокових прогнозів та індикативних планів, пропозицій щодо структурної перебудови економіки;
- підготовка проектів комплексних державних програм з економічних проблем, координація діяльності центральних органів державної виконавчої влади, пов'язаної з виконанням цих програм;
- розробка за участю зацікавлених міністерств, комітетів та відомств України балансів національної економіки;
- розробка пропозицій щодо формування інвестиційної політики за програмним принципом, виходячи із визначених напрямів структурної перебудови економіки;
- забезпечення узгодженості у здійсненні економічної та науково-технічної політики, координація вкладень ресурсів у наукову інфраструктуру;
- розробка і використання методів регулювання розвитку економіки, її галузевої та територіальної структури;

- створення фінансово-економічних передумов для ефективного використання науково-технічного, виробничого, енергетичного, трудового потенціалу і природних ресурсів;
- розробка пропозицій та участь у формуванні державних замовлень;
- створення організаційно-економічного механізму поглиблення економічної реформи, участь у формуванні разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади і Національним банком України товарного та фінансового ринків, пропозицій щодо податкової політики, регулювання грошового та кредитного обігу;
- забезпечення разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади розробки й здійснення заходів для підтримки підприємницької діяльності, розвитку різних форм власності, нових господарських структур і конкуренції у сфері виробництва та реалізації продукції;
- участь у формуванні регіональної політики, комплексного розвитку областей та районів, раціонального розміщення продуктивних сил і найважливіших об'єктів загальнодержавної власності;
- аналіз і прогнозування соціально-демографічних змін (разом з відповідними органами управління і науково-дослідницькими установами);
- участь у формуванні та реалізації, разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади, стратегії зовнішньоекономічної політики, оптимізації міждержавних економічних зв'язків;
- розробка пропозицій щодо режиму ліцензування і квотування експорту та імпорту;
- участь у формуванні економічного механізму природокористування і охорони навколишнього природного середовища;
- розробка заходів щодо забезпечення збалансованості обсягу матеріальних ресурсів, товарів і послуг з фінансовими ресурсами та грошовою масою на внутрішньому ринку;
- участь у формуванні та здійсненні державної цінової політики, застосування різних методів цінового регулювання;



- складання прогнозів соціально-економічних наслідків впровадження ринкових відносин, підготовка пропозицій щодо регулювання ринку праці та соціального захисту населення.

Відповідно до покладених на нього завдань Мінекономіки України розробляє стратегічні напрями структурної, інвестиційної та інноваційної політики; розробляє проекти комплексних державних програм з економічних проблем, контролює виконання цих програм; здійснює аналітико-прогнозні розрахунки, розробляє прогнози соціально-економічного розвитку України; складає баланси національної економіки; аналізує та узагальнює стан і тенденції розвитку економіки, її ресурсно-виробничого потенціалу, цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку України, найважливіших її регіонів; здійснює регулювання економіки на основі прогнозів, програм та індикативних планів; розробляє та здійснює заходи, спрямовані на поглиблення економічної реформи та перехід до ринкових відносин; бере участь у розробці програм роздержавлення та приватизації власності, здійсненні заходів щодо розвитку підприємницької діяльності в різних галузях і регіонах; бере участь у розробці заходів, пов'язаних з формуванням товарного і фінансового ринків, податкової політики, регулюванням грошового та кредитного обігу; бере участь у формуванні стратегії зовнішньоекономічної політики, регулюванні міждержавних економічних зв'язків, координації іноземних кредитів та інвестицій; бере участь у розробці заходів щодо вдосконалення організаційних форм і розвитку інфраструктури ринку; здійснює економічну політику, спрямовану на забезпечення соціального захисту населення, збалансованості його грошових доходів і витрат; складає перспективний баланс трудових ресурсів, здійснює заходи щодо вдосконалення його структури; бере участь у розробці програм зайнятості населення; координує вкладення ресурсів у наукову інфраструктуру; вивчає та узагальнює практику встановлення цін і тарифів у галузях народного господарства, проводить роботу, пов'язану з удосконаленням механізму ціноутво-

рення; визначає основні напрями діяльності науково-дослідних організацій, що діють при Міністерстві.

Мінекономіки України у межах своїх повноважень видає на основі й на виконання чинного законодавства накази, організує та контролює їх виконання.

Рішення Міністерства з питань реалізації економічної політики, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій.

Міністерство в разі необхідності видає спільно з іншими центральними органами державної виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями спільні акти.

Для втілення в життя державної політики у сфері промисловості, зокрема в галузях військово-промислового комплексу, конверсії, машинобудування, металургійної, хімічної, легкої, деревообробної промисловості, виробництва дорогоцінних металів, коштовного каміння та інших, утворено Міністерство промислової політики України (Мінпромполітики), що є центральним органом виконавчої влади.

Основними завданнями Мінпромполітики України є: підготовка пропозицій щодо формування державної промислової політики та механізму її реалізації; розробка прогностичних стратегічних напрямів розвитку промисловості України, структурної інвестиційної політики у цій сфері, аналіз фінансового стану розвитку промисловості; підвищення ефективності діяльності та конкурентоспроможності продукції підприємств, віднесених до сфери діяльності Мінпромполітики України; розробка проектів державних програм розвитку промисловості України, координація діяльності органів виконавчої влади щодо їх виконання; участь у підготовці пропозицій, спрямованих на створення та вдосконалення механізму державного регулювання розвитку промисловості України; участь у розробці пропозицій щодо розвитку мінерально-сировинної бази, у створенні економічного механізму промислового природокористування, охорони довкілля; створення правових та економічних умов, що стимулюють прискорення

інноваційних та інвестиційних процесів у промисловості, налагодження інтегрованих міжнародних господарських зв'язків.

Мінпромполітики України відповідно до покладених на нього завдань:

1) бере участь у формуванні та реалізації державної політики у підпорядкованих йому галузях промисловості, розробці проектів Державного бюджету України, загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку України, макроекономічних та міжгалузевих балансів;

2) розробляє пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів розвитку галузей, прогнозує розвиток у виробничій, науково-технічній, фінансовій, соціальній та інших сферах діяльності;

3) координує діяльність підприємств, що належать до сфери його управління, у реалізації єдиної науково-технічної та інвестиційної політики в інтересах розвитку промислового потенціалу держави, забезпечення охорони праці, екологічної безпеки;

4) бере участь у забезпеченні виконання робіт і поставок продукції для державних потреб, формуванні та організації виконання державного оборонного замовлення, розробляє пропозиції щодо розвитку міжнародного співробітництва у машинобудуванні, військово-промислового комплексу та інших галузях промисловості;

5) координує зовнішньоекономічну діяльність підприємств, що належать до сфери його управління, щодо виконання міжнародних договорів і угод з питань розвитку промислового комплексу держави у межах своєї компетенції вживає заходів щодо вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності підприємств, захисту їх інтересів на зовнішньому ринку;

6) бере участь у підготовці та укладанні міжнародних договорів України у порядку, встановленому чинним законодавством;

7) здійснює в межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери його управління, сприяє створенню необ-

хідних умов для співробітництва підприємств різних форм власності з метою задоволення державних потреб

8) сприяє розвитку нових організаційних форм і структур у промисловому секторі економіки та розробці механізмів структурної політики на горизонтальному рівні на основі стимулювання розвитку міжгалузевих зв'язків та фінансово-промислових груп;

9) вносить у встановленому порядку пропозиції щодо визначення особливостей приватизації підприємств, які належать до сфери його управління, одержання пільгових кредитів і кредитування підприємств;

10) бере участь у підготовці пропозицій щодо формування та реалізації державної цінової політики у сфері промисловості;

11) розробляє відповідно до завдань і пріоритетних напрямів розвитку галузей відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх запровадження, затверджує галузеві стандарти;

12) бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики у галузях промисловості, що належать до сфери його управління;

13) забезпечує виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності економіки у межах повноважень, визначених законодавством;

14) забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно охорони державної таємниці, здійснює контроль за її збереженням у центральному апараті Мінпромполітики України, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління.

Мінпромполітики України 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 укладання міжнародних угод Україною; одержувати у встановленому законодавством порядку від міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів

місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань; скликати у встановленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції; притягати до дисциплінарної відповідальності керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління; самостійно або за участю роботодавців — підприємств колективної та приватної форм власності проводити переговори і укладати галузеві угоди з представниками найманих працівників.

Мінпромполітики України в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організує і контролює їх виконання.

У випадках, передбачених законодавством, рішення Мінпромполітики України є обов'язковими для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності та громадянами.

Мінпромполітики України у разі потреби видає разом з іншими центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти.

Серед органів управління економікою важливе місце належить Міністерству агропромислового комплексу України (Мінагропром України). Воно є центральним органом виконавчої влади і забезпечує втілення в життя державної політики у сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової, переробної та виноробної промисловості, а також здійснення інших заходів щодо гарантування продовольчої безпеки держави.

Мінагропрому України підпорядковані Комітет харчової промисловості України і Комітет з питань садівництва, виноградарства та виноробної промисловості України.

Основними завданнями Мінагропрому є розробка пропозицій щодо основних напрямів аграрної політики, а також реалізація державної політики з питань розвитку сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової, переробної та виноробної промисловості (галузі агропромислового комплексу); організація виконання ак-

тів законодавства з питань агропромислового комплексу і контроль за їх реалізацією; розробка та координація виконання загальнодержавних, регіональних програм, поточних планів економічного і соціального розвитку галузей агропромислового комплексу, соціальної сфери села; здійснення науково-технічної і технологічної політики в галузях агропромислового комплексу розробка пропозицій щодо оптимізації територіального розміщення сільськогосподарського виробництва; розробка та реалізація заходів щодо запровадження сучасних механізмів вирішення функціональних питань галузевого і міжгалузевого характеру, структурної перебудови галузей агропромислового комплексу, реформування майнових і земельних відносин на основі збереження та якісного оновлення наявного ресурсного потенціалу, подолання негативних явищ кризового характеру; організація продовольчого ринку, маркетингу у сфері матеріально-технічного постачання, активізація зовнішньоекономічної діяльності; здійснення заходів щодо державної підтримки товаровиробників, цільового використання бюджетних коштів, створення рівних умов для розвитку усіх форм власності й господарювання; організація роботи державних служб з питань насінництва і розсадництва, сортовипробування і захисту рослин, ветеринарної медицини, племінної справи, заготівлі та якості продукції наукового і кадрового забезпечення, стандартизації, карантинного режиму, охорони праці, техніки безпеки, нагляду за технічним станом машин і обладнання.

Мінагропром України відповідно до покладених на нього завдань здійснює такі функції:

1) організує разом із заінтересованими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади підготовку пропозицій щодо оптимізації територіального розміщення сільськогосподарського виробництва з урахуванням економічних, ґрунтово-кліматичних, екологічних, соціальних та інших факторів, готує пропозиції про закриття морально застарілих виробництв і розміщення нових;

2) розробляє концептуальні напрями розвитку конкурентноспроможного землеробства і тваринництва, здійснює заходи щодо застосування альтернативних систем ве-

дення галузей агропромислового комплексу, бере участь у проведенні державної політики з питань дитячого, дієтичного і профілактичного харчування;

3) вносить пропозиції про запровадження сучасних механізмів вирішення функціональних питань галузевого та міжгалузевого характеру, державної підтримки підприємств, установ і організацій усіх форм власності, стимулювання їх інтеграції та кооперування, розробляє економічні та організаційно-правові заходи, спрямовані на захист вітчизняного товаровиробника, активізацію зовнішньоекономічної діяльності, залучення іноземних інвестицій, кредитних ресурсів та міжнародної технічної допомоги у пріоритетні напрями розвитку агропромислового комплексу;

4) забезпечує державну підтримку та сприяє розвитку підсобних промислових виробництв сільськогосподарських підприємств і селянських (фермерських) господарств, кооперативів, особистих підсобних господарств та інших;

5) організує систему маркетингу у сфері матеріально-технічного постачання, виробництва і реалізації сільськогосподарської продукції та продукції її переробки, вносить пропозиції щодо ринкових механізмів регулювання цін і тарифів на них, а також послуг виробничо-технічного призначення, організує інформування товаровиробників усіх форм власності, сприяє створенню умов для реалізації продукції через ринкову інфраструктуру, відновленню традиційних та освоєнню нових ринків збуту;

6) готує пропозиції про роздержавлення і приватизацію майна, забезпечує реалізацію політики антимонопольного регулювання галузей, сприяє розвитку конкуренції, становленню структур ринкового типу у сфері виробництва та послуг;

7) бере участь у розробці проекту закону про Державний бюджет України, забезпечує цільове фінансування програм і заходів, веде облік бюджетних коштів та складає звітність про їх використання;

8) формує резервний та елітний насінневі фонди, а також генетичний фонд у тваринництві, координує діяльність підприємств, пов'язану з проведенням державних

випробувань сортів і гібридів сільськогосподарських культур та суб'єктів селекції у тваринництві, здійснює державний контроль за якістю насіння, племінних ресурсів, організує роботу, спрямовану на розвиток насінництва, розсадництва, племінної справи;

9) бере участь у визначенні державних потреб у сільськогосподарській продукції та сировині, сприяє закладенню продовольства і сировини у державний резерв відповідно до встановлених завдань;

10) складає разом із заінтересованими центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування загальногалузеві та регіональні баланси забезпечення сировинними, енергетичними, трудовими ресурсами агропромислового комплексу та задоволення потреб населення у харчовій продукції;

11) бере участь в організації постачання продовольчої продукції з державних ресурсів за міжурядовими угодами та населенню, яке проживає на території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;

12) здійснює на підприємствах усіх форм власності державний контроль за якістю сільськогосподарської продукції та сировини під час їх виробництва, зберігання та реалізації, в тому числі під час проведення експортно-імпорتنих операцій;

13) бере участь у роботі, пов'язаній з моніторингом земель сільськогосподарського призначення, у визначенні основних напрямів державної політики у сфері використання та охорони земель, організує відновлення екологічної цінності земельних ділянок;

14) організує роботу, спрямовану на забезпечення дотримання вимог законодавства у процесі експлуатації природоохоронних об'єктів, раціонального використання лісових, водних та інших природних ресурсів, збереження рідкісних та зникаючих видів тварин і рослин;

15) складає баланс потреби засобів захисту рослин в Україні, організує виконання заходів та здійснює контроль за забезпеченням екологічної безпеки у поводженні з пес-



тицидами, агрохімікатами, відходами власного виробництва, регуляторами росту рослин;

16) бере участь у визначенні на підставі висновків державної екологічної експертизи основних напрямів розвитку меліорації земель, лімітів державних централізованих капітальних вкладень і показників введення в експлуатацію меліорованих земель, встановлює порядок введення до експлуатації завершених будівництвом меліоративних систем і затверджує склад відповідних комісій, дбає про ефективне використання меліорованих земель;

17) сприяє проведенню на підприємствах усіх форм власності державної політики з питань карантину рослин, ветеринарної медицини, охорони території України від занесення шкідників і бур'янів, збудників хвороб рослин, здійснює фітосанітарний контроль;

18) проводить через Державний департамент ветеринарної медицини державну політику в галузі ветеринарної медицини та ветеринарний контроль, забезпечує охорону території України від занесення збудників карантинних хвороб тварин;

19) забезпечує в межах наданих повноважень реалізацію підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності державної політики з питань охорони праці, нагляду за технічним станом машин та устаткування, пожежної безпеки і безпеки дорожнього руху;

20) сприяє розвитку сільськогосподарського виробництва на землях, забруднених хімічними, радіоактивними та іншими шкідливими речовинами, з метою одержання чистої продукції та постачання населення чистими продуктами харчування;

21) бере участь у розміщенні державних інвестицій, як правило на конкурсних засадах, між головними виконавцями виробничих і соціальних програм, виступає замовником типових проектів і робіт, затверджує титульні списки на проектування та будівництво, проводить експертизу і затверджує проектно-кошторисну документацію;

22) бере участь у реалізації правової політики в галузях агропромислового комплексу, сприяє додержанню та

удосконаленню законодавства з питань, що належать до його відання;

23) реалізує державну політику у сфері соціально-трудо-вих відносин і регулювання оплати праці в агропромисло-вому комплексі, укладає з відповідними профспілковими органами галузеві угоди, надає товаровиробникам допомо-гу у питаннях організації, нормування та оплати праці, здійснює контроль за додержанням установами і організа-ціями, що фінансуються з бюджету і належать до сфери його управління, встановлених державою умов оплати праці;

24) розробляє разом з іншими заінтересованими цен-тральними органами виконавчої влади та реалізує програ-ми і заходи, спрямовані на розвиток матеріально-технічної бази соціально-культурної, медичної та комунально-побу-тової сфери, індивідуального житлового будівництва в сільській місцевості, на поліпшення демографічної ситуа-ції, соціальний захист сільського населення;

25) організує підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації фахівців та робітничих кадрів у закладах осві-ти, що належать до сфери його управління, сприяє діяль-ності підприємств, установ і організацій усіх форм влас-ності в їх кадровому забезпеченні, реалізації державної по-літики у сфері зайнятості населення;

26) здійснює необхідне забезпечення бухгалтерського обліку звітності, розробляє відповідно до галузевих особ-ливостей методологічні засади та методичні рекомендації щодо бухгалтерського обліку затрат на виробництво, май-на та джерел його формування;

27) забезпечує координацію роботи по здійсненню нау-ково-дослідних робіт та впровадженню у виробництво за-вершених наукових розробок;

28) реалізує державну політику у сфері виставкової ді-яльності агропромислового комплексу, сприяє участі під-приємств, установ і організацій усіх форм власності у ви-ставках, ярмарках, аукціонах тощо;

29) бере участь у підготовці міжнародних договорів Ук-раїни, укладає договори міжвідомчого характеру, аналізує

стан їх виконання та підтримує зв'язки з міжнародними організаціями;

30) здійснює в межах повноважень, визначених законодавством, функції з управління майном підприємств, установ і організацій, що перебувають у державній власності; приймає рішення про створення, реорганізацію, ліквідацію підприємств, установ і організацій, заснованих на державній власності; затверджує статuti (положення) підприємств, контролює їх дотримання та приймає рішення у разі порушення статутів (положень) укладає і розриває контракти з керівниками підприємств; виконує інші функції, передбачені чинним законодавством;

31) видає ліцензії на окремі види підприємницької діяльності, передбачені законодавством, проводить експертну оцінку загальнодержавних та регіональних програм та їх проєктів;

32) забезпечує виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави в межах визначених законодавством повноважень;

33) забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію державної політики щодо державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті Мінагропрому України, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління;

34) реалізує державну політику щодо підбору і розстановки кадрів центрального апарату, керівників підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління.

Мінагропрому України надано право залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції; представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях і під час укладення міжнародних договорів України; одержувати безоплатно у встановленому законодавством порядку від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання по-

кладених на нього завдань; скликати у встановленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції.

Рішення Мінагропрому України, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями усіх форм власності та громадянами.

Поряд з міністерствами, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності цілих комплексів (наприклад, Мінпромполітики; Мінагропром; Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики), у сфері економіки функціонують органи управління окремо взятими галузями. Це Міністерство енергетики, Міністерство вугільної промисловості, Державний комітет зв'язку та інформації України, Державний комітет рибного господарства України та інші. Компетенція таких органів управління не виходить за межі забезпечення адміністративно-правового регулювання тією чи іншою галуззю економіки.

Так, функціями Міністерства вугільної промисловості України (Мінвуглепрому) є: розробка і реалізація державної політики розвитку вугільної промисловості з метою забезпечення потреб народного господарства у продукції галузі, досягнення світового рівня технології виробництва та якості продукції, оптимізації виробничої структури, переорієнтації вугільної промисловості з урахуванням нових джерел постачання сировини та ринків збуту продукції, нових зв'язків щодо кооперації виробництва; координація діяльності підприємств вугільної промисловості, захист їх інтересів у державних та інших органах, забезпечення державної підтримки у розв'язанні покладених на них завдань; вивчення наявних і перспективних потреб у вугіллі (за марками та сортами) на внутрішньому й зовнішньому ринку, прогнозування напрямів розвитку вугільної промисловості як щодо видобутку вугілля, так і щодо його переробки; формування і розміщення в установленому порядку державного контракту, координація діяльності підприємств, пов'язаної з виконанням цього контракту; розробка комплексних наукових програм, спрямованих на поліпшення стану навколишнього природного середовища

у вугільних регіонах України, забезпечення раціонального використання надр, утилізації відходів, впровадження безвідходних технологій; сприяння підприємствам вугільної промисловості у питаннях встановлення та стабілізації господарських зв'язків, у тому числі й зовнішньоекономічних; сприяння розвитку машинобудівної бази та будівельної індустрії галузі.

Відповідно до перелічених функцій Мінвуглепром здійснює таку діяльність управлінського характеру:

1) розробляє цільові програми та програмні заходи щодо перспективних напрямів розвитку техніки та виробництва у вугільній промисловості, а також щодо ліквідації породних відвалів;

2) уживає заходів для сталого забезпечення підприємств галузі гірничошахтним та іншим технологічним устаткуванням, приладами, запасними частинами;

3) забезпечує розміщення нових і ліквідацію застарілих виробництв, сприяє оптимізації економічних зв'язків, кооперованих поставок і перевезень;

4) визначає напрями та обсяги витрат, що можуть фінансуватися з галузевого фонду фінансового регулювання;

5) розробляє разом з Мінекономіки України і Мінфіном України заходи, спрямовані на поглиблення економічної реформи, забезпечує їх виконання, сприяє розвитку товарного ринку, фінансовому оздоровленню підприємств;

6) сприяє розвитку підприємства і конкуренції, у межах своєї компетенції проводить у встановленому порядку роботу, спрямовану на демонополізацію виробництва у вугільній промисловості, готує пропозиції щодо здійснення антимонопольних заходів;

7) координує роботу з проектування, будівництва та реконструкції підприємств вугільної промисловості, проведення експертизи галузевих інвестиційних програм;

8) подає підприємствам вугільної промисловості допомогу у забезпеченні матеріально-технічними ресурсами для виконання ними виробничих програм;

9) координує розвиток системи зв'язку у вугільній промисловості;

10) виступає замовником і організує фінансування комплексних наукових досліджень з технологічних, організаційних, екологічних проблем розвитку вугільної промисловості;

11) бере участь у розробці заходів щодо забезпечення підприємств галузі висококваліфікованими працівниками, координує діяльність підприємств і навчальних закладів у питаннях підготовки спеціалістів і робітничих кадрів;

12) забезпечує додержання на підприємствах вугільної промисловості трудового законодавства, сприяє підвищенню рівня соціального захисту працюючих та забезпеченню державних гарантій у цих питаннях;

13) проводить технічну політику, спрямовану на створення здорових і безпечних умов праці, здійснює аналіз травматизму на підприємствах, організує методичну роботу з охорони праці;

14) бере участь у розробці екологічних норм і нормативів та економічних санкцій за їх порушення, забезпечує додержання екологічних вимог у виробництві, охорону навколишнього природного середовища від шкідливого впливу підприємств вугільної промисловості, а також раціональне використання вугільних родовищ;

15) організує розробку і укладає з відповідними профспілковими об'єднаннями галузеві тарифні угоди, бере участь у розробці норм праці, надає підприємствам інформаційну, методичну, консультаційну та іншу допомогу з цих питань;

16) уживає заходів, спрямованих на зростання експортного потенціалу підприємств галузі, подає їм допомогу у вирішенні питань зовнішньоекономічних зв'язків, готує пропозиції щодо квотування і ліцензування експорту вугілля;

17) установлює за погодженням з Мінекономіки України оптові ціни на вугілля та вугільну продукцію, вивчає рівень та динаміку цін, організує забезпечення підприємств з видобутку та збагачення вугілля інформацією з цих питань;

18) організує роботу з питань стандартизації, контролю за додержанням стандартів якості продукції та патентно-

ліцензійних вимог, здійснює сертифікацію продукції (робіт, послуг) вугільної промисловості та експертну оцінку галузевих програм і проектів;

19) розробляє заходи щодо приватизації власності в галузі та розвитку різних її форм;

20) бере участь у визначенні пріоритетів економічного розвитку галузі, уживає заходів для запобігання банкрутству підприємств, мобілізації коштів на розвиток виробництва підприємств, що забезпечують поповнення товарного ринку України, збільшують експортний потенціал, зменшують імпорт сировини та комплектуючих, скорочують витрати енергоносіїв, забезпечують зайнятість населення;

21) здійснює координацію обліково-аналітичної роботи підприємств вугільної промисловості, подає їм методичну допомогу;

22) складає в установленому порядку зведені квартальні, річні бухгалтерські, статистичні звіти і баланси за видами діяльності;

23) забезпечує подання Мінфіну України і Мінекономіки України інформації, необхідної для складання проектів державного бюджету і плану економічного і соціального розвитку;

24) здійснює у межах, визначених законодавством України, управління майном підприємств, установ і організацій, що перебувають у загальнодержавній власності й належать до сфери управління Міністерства.

Мінвуглепром України має право залучати на договірних засадах організації, учених, експертів і спеціалістів, у тому числі з іноземних держав, для розробки найскладніших проблем розвитку вугільної промисловості, а також проведення консультацій та експертизи.

Рішення Міністерства з питань надійної та безпечної роботи об'єднань, підприємств, установ та організацій галузі, видані у межах його повноважень, є обов'язковими для об'єднань, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності.

На рівні області та району області, а також міст Києва, Севастополя та районів міст Києва і Севастополя адмініст-

ративно-правове регулювання здійснюється місцевими державними адміністраціями.

Основні повноваження обласної, Київської і Севастопольської міської державної адміністрації полягає в тому, що адміністрація даного рівня:

- розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку відповідної території і 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 і звітності на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності;
- забезпечує складання необхідних для управління соціально-економічним розвитком території балансів трудових ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива тощо;
- погоджує у межах своєї компетенції питання розміщення на території відповідної області, міст Києва, Севастополя нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності;
- вносить відповідно до законодавства пропозиції щодо створення спеціальних (вільних) економічних зон, змін статусу та території цих зон;
- розглядає та погоджує подані підприємствами, установами, організаціями, розташованими відповідно на території області, міст Києва, Севастополя, проекти планів та заходів, які пов'язані з обслуговуванням населення або можуть призвести до зміни екологічного, демографічного стану та інших наслідків;
- розробляє пропозиції щодо обсягів продукції (робіт, послуг), що підлягають поставці для державних потреб, формує обсяги продукції (робіт, послуг), що поставляються для потреб відповідної території за рахунок коштів місцевого бюджету та інших джерел фінансування;
- вносить пропозиції для розробки проектів Державної програми соціального та економічного розвитку України та довгострокових прогнозів, а також до проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства;



- здійснює функції власника майна, яке передане у порядку, визначеному законодавством, у власність відповідно області, місту Києву, Севастополю, приймає рішення щодо створення, реорганізації та ліквідації підприємств, установ і організацій, що належать до сфери її управління, а також здійснює делеговані Президентом України повноваження щодо управління майном, яке перебуває у загальнодержавній власності;

- здійснює володіння, розпорядження, користування майном у разі передачі в установленому порядку таких повноважень власником майна;

- вносить пропозиції власникам майна щодо відчуження у власність області, міст Києва, Севастополя, підприємств, установ, організацій, що мають важливе значення для забезпечення потреб населення відповідної території;

- розробляє програми приватизації майна відповідно області, міст Києва, Севастополя, організує та контролює їх виконання, вносить пропозиції для розробки програм приватизації майна, що належить до загальнодержавної власності;

- сприяє створенню спільних підприємств, заснованих на базі об'єднання майна різних форм власності, у тому числі підприємств з іноземними інвестиціями;

- сприяє розвитку малого бізнесу, надає допомогу підприємцям, які займаються розробкою та впровадженням інноваційних проектів, виробництвом товарів народного споживання, будівельних матеріалів, наданням побутових, комунальних та інших послуг населенню, підготовкою кадрів;

- залучає на договірних засадах підприємства, установи, організації до участі в розвитку та створенні нових потужностей для випуску необхідної для населення області, міст Києва, Севастополя продукції (робіт, послуг);

- реалізує державну політику в галузі сільського господарства, харчової і переробної промисловості, виробництва товарів народного споживання, соціальної сфери, координує діяльність відповідних органів щодо розвитку різних форм господарювання, перебудови виробничих відносин

на селі, виконання програм продовольчого забезпечення населення.

У структурі державної адміністрації утворюються управління, відділи, служби, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері економіки.

Так, у структурі Київської міської державної адміністрації функціонує управління економіки, управління енергетики та зв'язку, управління майном міста, управління промисловості, управління капітального будівництва та інші.

Управління на рівні міст, селищ, сіл здійснюється органами місцевого самоврядування. Тут необхідно розрізняти, по-перше, компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування — рад, по-друге, компетенцію виконавчих органів рад, якими є виконавчі комітети, відділи, управління. У свою чергу компетенція виконавчих органів є доволі широкою. Вона складається з власних (самоврядних) повноважень і повноважень, делегованих виконавчою владою.

До повноважень рад у сфері управління економікою необхідно віднести:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього та затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;
- утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, затвердження положень про ці кошти; затвердження звітів про використання зазначених коштів;
- прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;
- прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;
- прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах;

- встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;

- прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі — продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади;

- прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

- створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);

- вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;

- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

- затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад;

- вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів

місцевого значення, а також про скасування такого дозволу та інші.

До власних (самоврядних) повноважень виконавчих комітетів рад у сфері управління економікою належать:

- підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;

- забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

- забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі;

- розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням;

- попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань;

- подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення;

- залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл,

селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території;

- розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях тощо.

До повноважень у сфері економіки, які делеговані органам місцевого самоуправління виконавчою владою, належать:

- розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів;

- погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності;

- здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку;

- здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу тощо.

### **7.3. Основні напрями державного регулювання економіки**

Головною метою державного регулювання економіки є реалізація конституційного положення про те, що держава забезпечує її соціальну спрямованість (ст. 13).

Виходячи з цього, найважливіші завдання суб'єктів, що реалізують свої управлінські повноваження в сфері економіки, полягають у забезпеченні економічної стабільності, гармонійного розвитку виробництва і соціальної сфери, зміцненні наукового потенціалу, створенні сприятливих умов для ефективного господарювання й оптимальної реалізації як суспільних, так і приватних інтересів.

При цьому не можна не враховувати, що в перехідний період держава виконує ряд функцій, що не характерні для ринкових умов.

Так, вона залишається найбільшим суб'єктом ринку і регулює діяльність інших його суб'єктів, зберігає значний обсяг розподільчих функцій, активно впливає на розвиток самої людини, розглядаючи особистість як головний фактор суспільного прогресу і культури в широкому розумінні слова. Державне регулювання зачіпає інтереси, з одного боку, підприємств, установ, організацій, з другого — безпосередньо конкретних громадян. Держава активно пропонує їм різноманітні форми економічної взаємодії, а також визначає міру відповідальності за порушення правових установлень.

В основі адміністративно-правового впливу держави на економічну систему лежать відомі методи і форми державного управління, що подані відповідно до специфіки даної сфери. Це різноманітні сполучення прямих і непрямих регуляторів, що дозволяють зосередити ресурси на розвитку базових галузей, забезпечити швидку окупність засобів, мобільність виробництва, попередження диспропорцій і стимулювання попиту на товари та послуги.

Найбільш характерними з них є:

- демонополізація економіки;
- утворення вільних економічних зон;
- створення промислово-фінансових груп;
- залучення інвестицій (інвестування економіки);
- роздержавлення власності (приватизація).

**Демонополізація економіки.** Демонополізація — це здійснювана державою та її органами політика, спрямована на стримування монополізму (переважання на ринку

одноосібного виробника, постачальника, продавця) й одночасно на розвиток конкуренції, шляхом сприяння створенню та існуванню конкуруючих підприємств, фірм, компаній тощо.

Демоніполізація економіки і розвиток конкуренції в Україні забезпечуються згідно із спеціальною програмою, яка розробляється Кабінетом Міністрів України та затверджується Верховною Радою України (Державна програма демоніполізації економіки і розвитку конкуренції).

Мета політики демоніполізації (антимонопольної політики) полягає у підвищенні ефективності суспільного виробництва, на її основі розвитку конкуренції як найважливішого регулятора ринкових процесів в економіці.

Захист конкурентного середовища і суб'єктів, що господарюють, від монополізму здійснюється на основі Закону від 18 лютого 1992 р. "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності". Цей Закон визначає правові основи обмеження і попередження монополізму, недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності та здійснення державного контролю за додержанням норм антимонопольного законодавства<sup>1</sup>.

Він містить визначення основних понять у сфері антимонопольної політики. Зокрема в ньому вказується, що:

- товар — це продукт діяльності (включаючи роботи, послуги, а також цінні папери), призначений для реалізації;
- ринок товару (товарний ринок) — сфера обороту товару однієї споживчої вартості, в межах якої визначається монопольне становище;
- конкуренція — змагальність підприємців, коли їх самостійні дії обмежують можливості кожного з них вплива-

---

<sup>1</sup> Закон застосовується до відносин, в яких беруть участь підприємці і не поширюється на відносини, що випливають з прав на об'єкти інтелектуальної власності (за винятком випадків, ним передбачених); у випадках, якщо міжнародним договором, в якому бере участь Україна, встановлено інші правила, ніж ті, що їх містить цей Закон, застосовуються правила міжнародного договору.

ти на загальні умови реалізації товарів на ринку і стимулюють виробництво тих товарів, яких потребує споживач;

- монопольне становище — домінуюче становище підприємця, яке дає йому можливість самостійно або разом з іншими підприємцями обмежувати конкуренцію певного товару на ринку. Монопольним визнається становище підприємця, частка якого на ринку певного товару перевищує 35 відсотків<sup>1</sup>;

- монопольна ціна — ціна, яка встановлюється підприємцем, що займає монопольне становище на ринку, і призводить до обмеження конкуренції і порушення прав споживача;

- монопольна діяльність — дії (бездіяльність) підприємця (підприємців) за умови монопольного становища на ринку одного підприємця (групи підприємців) у виробництві та реалізації товарів, а також дії (бездіяльність) органів влади і управління, спрямовані на недопущення, істотне обмеження чи усунення конкуренції;

- монопольне утворення — підприємство, об'єднання чи господарське товариство та інше утворення, що займає монопольне становище на ринку;

- господарюючий суб'єкт (підприємець) — юридична особа незалежно від форми власності, що займається діяльністю по виробництву, реалізації, придбанню товарів (робіт, послуг), громадянин, який здійснює самостійну підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, група зазначених юридичних та (або) фізичних осіб, якщо одна або декілька з них здійснює контроль над іншими, тобто має вирішальний вплив на їх господарську діяльність, у тому числі на прийняття управлінських рішень на підставі: володіння їх акціями (паями, частками); володіння або права використання їх активів; прав, зафіксованих в установчих документах або угодах (контрактах); збігу

---

<sup>1</sup> У країнах світу встановлена різна межа, за якою визначається домінуюче (монопольне) становище. В Німеччині це 1/3 частка ринку для одного підприємства, 1/2 — для двох, 2/3 — для трьох підприємств; у Японії — більше 1/2 для одного підприємства і більше 3/4 для двох підприємств; у Росії, як і в Україні, ця межа дорівнює 0,35 частки; найнижча "планка" встановлена у Великобританії та Франції — 1/4 частки.



більше, як чверті складу органів управління та (або) спостережних рад тощо.

До найбільш небезпечних порушень антимонопольного законодавства належать:

по-перше, зловживання монопольним становищем на ринку;

по-друге, неправомірні угоди між господарюючими суб'єктами;

по-третє, дискримінація підприємців органами влади та управління;

по-четверте, недобросовісна конкуренція.

Зловживаннями монопольним становищем вважаються:

нав'язування таких умов договору, які ставлять контрагентів у нерівне становище, або додаткових умов, що не належать до предмета договору, в тому числі нав'язування товару, не потрібного контрагенту;

обмеження або припинення виробництва, а також вилучення з обороту товарів з метою створення або підтримки дефіциту на ринку чи встановлення монопольних цін;

часткова або повна відмова від реалізації чи закупівлі товару за відсутності альтернативних джерел постачання або збуту з метою створення або підтримки дефіциту на ринку чи встановлення монопольних цін;

інші дії з метою створення перешкод доступу на ринок (виходу з ринку) інших підприємців; встановлення дискримінаційних цін (тарифів, розцінок) на свої товари, що обмежують права окремих споживачів;

встановлення монопольно високих цін (тарифів, розцінок) на свої товари, що призводить до порушення прав споживачів;

встановлення монопольно низьких цін (тарифів, розцінок) на свої товари, що призводить до обмеження конкуренції.

Неправомірними угодами між підприємцями визнаються угоди (погоджені дії), спрямовані на: встановлення (підтримання) монопольних цін (тарифів), знижок, надбавок (доплат), націнок; розподіл ринків за територіальним принципом, асортиментом товарів, обсягом їх реалізації чи закупівель або за колом споживачів чи за іншими озна-

ками з метою їх монополізації; усунення з ринку або обмеження доступу на нього продавців, покупців, інших підприємців.

Дискримінацією підприємців органами влади і управління визнається:

заборона створення нових підприємств чи інших організаційних форм підприємництва в будь-якій сфері діяльності, а також встановлення обмежень на здійснення окремих видів діяльності, на виробництво певних видів товарів з метою обмеження конкуренції;

примушення підприємців до вступу до асоціацій, концернів, міжгалузевих, регіональних та інших об'єднань підприємств, а також до пріоритетного укладання договорів, першочергової поставки товарів певному колу споживачів;

прийняття рішень про централізований розподіл товарів, що призводить до монопольного становища на ринку; встановлення заборони на реалізацію товарів з одного регіону республіки в інший;

надання окремим підприємцям податкових та інших пільг, які ставлять їх у привілейоване становище щодо інших підприємців, що призводить до монополізації ринку певного товару;

обмеження прав підприємців щодо придбання та реалізації товарів; встановлення заборон чи обмежень відносно окремих підприємців або груп підприємців.

Дискримінацією підприємців визнається також укладення між органами влади і управління угод, створення структур державного управління або наділення існуючих міністерств, державних комітетів, інших структур державного управління повноваженнями для провадження перелічених вище дій<sup>1</sup>.

Недобросовісною конкуренцією визнається: неправомірне використання фірмового найменування, знаку для товарів і послуг або будь-якого маркірування товару, а та-

---

<sup>1</sup> Законодавчими актами України можуть бути встановлені винятки із цих положень з метою забезпечення національної безпеки, оборони, суспільних інтересів.

кож неправомірне копіювання форми, упаковки, зовнішнього оформлення, імітація, копіювання, пряме відтворення товару іншого підприємця, самовільне використання його імені; умисне поширення неправдивих або неточних відомостей, які можуть завдати шкоди діловій репутації або майновим інтересам іншого підприємця; отримання, використання, розголошення комерційної таємниці, а також конфіденційної інформації з метою заподіяння шкоди діловій репутації або майну іншого підприємця; замовлення, виготовлення, розміщення чи поширення юридичними або фізичними особами реклами, яка не відповідає вимогам чинного законодавства України і може завдати шкоди громадянам, установам, організаціям або державі.

Державний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємців та споживачів від його порушень, у тому числі від зловживання монопольним становищем та недобросовісної конкуренції, здійснюються Антимонопольним комітетом України. Він діє згідно із Законом від 26 листопада 1993 р. "Про Антимонопольний комітет України".

Відповідно до покладених на нього завдань Антимонопольний комітет України контролює дотримання антимонопольного законодавства при створенні, реорганізації, ліквідації господарюючих суб'єктів, при перетворенні органів управління в об'єднання підприємців, придбанні часток (акцій, паїв), активів господарських товариств та підприємств; при здійсненні господарської діяльності підприємцями та при реалізації повноважень центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо підприємців; розглядає справи про порушення антимонопольного законодавства та приймає рішення за результатами розгляду в межах своїх повноважень; звертається до суду чи арбітражного суду з позовами (заявами) у зв'язку з порушенням антимонопольного законодавства, надсилає правоохоронним органам матеріали про порушення законодавства, що містять ознаки злочину; дає рекомендації державним органам щодо проведення заходів, спрямованих на розвиток підприємництва і кон-

куренції; бере участь у розробці та вносить у встановленому порядку проекти актів законодавства, що регулюють питання розвитку конкуренції, антимонопольної політики та демонополізації економіки; бере участь в укладанні міждержавних угод, розробці і реалізації міжнародних проєктів та програм, а також здійснює співробітництво з державними органами і неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями з питань, що належать до компетенції Антимонопольного комітету України; узагальнює практику застосування антимонопольного законодавства, розробляє пропозиції щодо його удосконалення; розробляє і організує виконання заходів, спрямованих на запобігання порушенням антимонопольного законодавства; систематично інформує населення України про свою діяльність; здійснює інші дії з метою контролю за дотриманням антимонопольного законодавства.

Антимонопольний комітет України в межах наданої йому компетенції має право:

- визначати межі товарного ринку, а також монопольне становище підприємців на ньому;
- давати підприємцям обов'язкові для виконання розпорядження про припинення порушень антимонопольного законодавства та про відновлення початкового становища, про примусовий поділ монопольних утворень, припинення неправомірних угод між підприємцями;
- давати центральним та місцевим органам державної виконавчої влади, виконавчим органам місцевого самоврядування обов'язкові для виконання розпорядження про скасування або зміну прийнятих ними неправомірних актів, про припинення порушень і розірвання укладених ними угод, що суперечать антимонопольному законодавству, забороняти або дозволяти створення монопольних утворень центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого та регіонального самоврядування, а також господарюючими суб'єктами;
- вносити у відповідні державні органи обов'язкові для розгляду подання щодо скасування ліцензій, припинення операцій зовнішньоекономічної діяльності підприємців у разі порушення ними антимонопольного законодавства;

- накладати штрафи у випадках, передбачених чинним законодавством;
- розробляти і затверджувати з питань, що належать до його компетенції, нормативні акти, обов'язкові для виконання центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємцями, їх об'єднаннями, контролювати їх виконання.

Антимонопольний комітет України утворюється у складі Голови та десяти державних уповноважених. З числа державних уповноважених призначається перший заступник та два заступники Голови Антимонопольного комітету України.

Антимонопольний комітет України і його територіальні відділення становлять систему органів Антимонопольного комітету України, яку очолює Голова Комітету.

Для розгляду окремих справ про порушення антимонопольного законодавства утворюються постійно діючі та тимчасові адміністративні колегії, які формуються з державних уповноважених та голів територіальних відділень Антимонопольного комітету України в складі не менше трьох осіб. Вони формуються за галузевим, регіональним або іншими принципами.

Організаційну, технічну, аналітичну, інформаційно-довідкову та іншу роботу по забезпеченню діяльності Антимонопольного комітету України, його територіального відділення, а також підготовку матеріалів для розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства здійснює апарат відповідно Антимонопольного комітету України або його територіального відділення.

З метою координації діяльності у питаннях розвитку конкуренції та демонополізації економіки Антимонопольний комітет України взаємодіє з центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування.

Центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування зобов'язані погоджувати з Антимонопольним комітетом України рішення щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та

антимонопольного регулювання, а також одержувати згоду Комітету у визначеному ним порядку на створення, реорганізацію (злиття, приєднання), ліквідацію господарюючих суб'єктів та господарських товариств, створення асоціацій, концернів, міжгалузевих, регіональних та інших об'єднань підприємств, перетворення органів управління в зазначені об'єднання.

Для підготовки рекомендацій з питань організації та діяльності Антимонопольного комітету України, методології і методики здійснення контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, розробки пропозицій щодо його застосування та вдосконалення, а також з інших питань Антимонопольний комітет України створює дорадчі органи, проводить техніко-економічні та наукові дослідження, залучає експертів та консультантів, готує кадри за спеціальними програмами.

У реалізації Державної програми демонополізації економіки та розвитку конкуренції важливе місце належить Міжвідомчій комісії з питань демонополізації економіки.

Ця комісія є колегіальним постійно діючим державним органом, утвореним для координації дій міністерств, відомств, інших органів державної виконавчої влади та відповідних органів місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію заходів щодо демонополізації економіки і розвитку конкуренції на ринках України, виконання завдань Державної програми демонополізації економіки і розвитку конкуренції.

Головою Міжвідомчої комісії є за посадою віце-Прем'єр-міністр України, а заступниками Голови Комісії — Голова Антимонопольного комітету України та Міністр економіки України.

До складу Комісії входять за посадами керівники або заступники керівників Міністерства економіки України, Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України, Державного комітету статистики України, Фонду державного майна України, Антимонопольного комітету України, завідувач відповідного структурного підрозділу апарату Кабінету Міністрів України, а також пред-

ставник Адміністрації Президента України. Персональний склад Комісії затверджує Президент України за поданням Голови Комісії.

Відповідно до покладених на неї завдань Комісія:

- аналізує хід реалізації Державної програми демонополізації економіки і розвитку конкуренції, заслуховує звіти керівників центральних органів державної виконавчої влади про її виконання;

- здійснює експертизу та погоджує проекти найважливіших законодавчих та інших нормативних актів з питань демонополізації економіки та розвитку конкуренції;

- аналізує стан ринків України з метою підготовки пропозицій щодо формування конкурентного середовища;

- дає висновки про доцільність утворення фінансово-промислових груп, холдінгових компаній, транснаціональних об'єднань, які створюються відповідно указами Президента України або за рішеннями Кабінету Міністрів України, маючи на увазі вплив таких груп, компаній, об'єднань на стан конкуренції на внутрішніх ринках України;

- приймає рішення з питань демонополізації галузей народного господарства, ринків та окремих господарюючих суб'єктів.

Рішення Комісії, прийняті в межах її компетенції, є обов'язковими для виконання органами державної виконавчої влади, об'єднаннями підприємств, яким делеговано функції з управління майном підприємств і організацій, що входять до її складу, а також органами місцевого самоврядування.

Важливою складовою антимонопольної політики держави є управління у сфері природних монополій.

Природна монополія — це офіційно визнана монополія на виробництво і продаж товарів та послуг. Визнання природної монополії може зумовлюватися двома обставинами. По-перше, природним правом на монопольне становище. Так, природна монополія виникає у сфері дії авторського права, оскільки автор є монополістом за законом. По-друге, економічною доцільністю для держави і населення. Наприклад, державі вигідно мати єдині трубопровідні мережі.

Критерії економічної вигідності викладені у Державній програмі демонополізації економіки та розвитку конкуренції. Зокрема, в ній підкреслюється, що природна монополія має задовольняти попит на товари та послуги з нижчими затратами на одиницю продукції, ніж два або більше господарюючих суб'єкти.

Відповідно до Указу Президента України від 19 серпня 1997 р. "Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій" основні умови суб'єктів управління природними монополіями повинні спрямовуватися на:

- вдосконалення системи державного регулювання, включаючи регулювання цін та тарифів, у сфері природних монополій,
- формування його нормативних та організаційних заasad, у тому числі на регіональному рівні;
- розмежування компетенції та налагодження взаємодії між органами, які відповідно до законодавства здійснюють управління майном, розробку та реалізацію державної політики у відповідних галузях, та органами, на які покладаються функції регулювання діяльності суб'єктів природних монополій;
- формування конкурентних відносин на суміжних ринках, створення ефективних механізмів запобігання дискримінації господарюючих суб'єктів, що діють на цих ринках, з боку суб'єктів природних монополій;
- виділення із суб'єктів природних монополій непрофільних виробництв та підприємств, діяльність яких не відноситься до основної;
- організацію належного контролю за фінансовою діяльністю суб'єктів природних монополій, ведення окремих балансів та окремої бухгалтерської звітності щодо діяльності, яка здійснюється на ринках, що перебувають у стані природних монополій;
- поступове припинення практики перехресного субсидування різних груп споживачів або одних видів послуг за рахунок інших;
- поглиблення правового регулювання взаємовідносин між учасниками ринків у сфері природних монополій та



вдосконалення нормативної бази у цій сфері, забезпечення формування цін (тарифів) і правил їх визначення, введення єдиних правил на недискримінаційній основі;

- визначення особливостей реформування відносин власності та приватизації у сфері природних монополій, в тому числі галузевих;

- підвищення ефективності управління належними державі майном, акціями (частками, паями) підприємств, господарських товариств, що є суб'єктами природних монополій, відповідальності представників, які здійснюють управління об'єктами державної власності, за дотримання вимог щодо більш ефективної діяльності суб'єктів природних монополій, забезпечення їх доступності для споживачів, інвесторів і акціонерів;

- запровадження громадського контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій, зокрема, шляхом створення при них рад споживачів або включення до складу спостережних рад відповідних акціонерних товариств, рад підприємств, представників органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, у тому числі природоохоронних організацій, організацій споживачів тощо.

**Спеціальні (вільні) економічні зони.** Спеціальна (вільна) економічна зона являє собою частину території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України.

На території спеціальної (вільної) економічної зони запроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові, податкові та інші умови економічної діяльності національних та іноземних юридичних і фізичних осіб.

Метою створення спеціальних (вільних) економічних зон є:

- залучення іноземних інвестицій та сприяння їм;
- активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, а також поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг;

- залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку;

- поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України.

Основними нормативними документами, що регламентують створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон в Україні є Закон від 13 жовтня 1992 р. “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон”, та затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 14 березня 1994 р. “Концепція створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні”.

Вони визнають спеціальні (вільні) економічні зони (ВЕЗ) як один з інструментів досягнення відкритості економіки України зовнішньому світові і стимулювання міжнародного економічного співробітництва на основі залучення іноземних інвестицій.

Згідно з Законом “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” і залежно від господарської спрямованості та економіко-правових умов діяльності в Україні можуть створюватися:

- зовнішньоторговельні зони;
- комплексні виробничі зони;
- науково-технічні зони;
- туристсько-рекреаційні зони;
- банківсько-страхові (офшорні) зони;
- зони прикордонної торгівлі.

Крім вищезазначених, можуть створюватися ВЕЗ інших типів, а також комплексні спеціальні (вільні) економічні зони, які поєднують у собі риси та елементи зон різних типів.

Зовнішньоторговельні зони — частина території держави, де товари іноземного походження можуть зберігатися, купуватися та продаватися без сплати мита і митних зборів або з її відстроченням. Створюються ці зони з метою активізації зовнішньої торгівлі (імпорт, експорт, транзит) за

рахунок надання митних пільг, послуг щодо зберігання і перевалки вантажів, надання в оренду складів, приміщень для виставкової діяльності, а також послуг щодо доробки, сортування, пакетування товарів тощо. Форми їх організації — це вільні порти (порто-франко), вільні митні зони (зони франко), митні склади.

Комплексні виробничі зони — частина території держави, на якій запроваджується спеціальний (пільговий податковий, валютно-фінансовий, митний тощо) режим економічної діяльності з метою стимулювання підприємництва, залучення інвестицій у пріоритетні галузі господарства, розширення зовнішньоекономічних зв'язків, запозичення нових технологій, забезпечення зайнятості населення. Вони можуть мати форму експортних виробничих зон, де розвивається насамперед експортне виробництво, орієнтоване на переробку власної сировини та переважно складальні операції, та імпортоорієнтованих зон, головна функція яких — розвиток імпортозамінних виробництв.

Науково-технічні зони — ВЕЗ, спеціальний правовий режим яких орієнтований на розвиток наукового і виробничого потенціалу, досягнення нової якості економіки через стимулювання фундаментальних і прикладних досліджень, з подальшим впровадженням результатів наукових розробок у виробництво. Вони можуть існувати у формі регіональних інноваційних центрів-технополісів, районів інтенсивного наукового розвитку, високотехнологічних промислових комплексів, науково-виробничих парків (технологічних, дослідницьких, промислових, агропарків), а також локальних інноваційних центрів та опорних інноваційних пунктів.

Туристсько-рекреаційні зони — вільні економічні зони, які створюються в регіонах, що мають багатий природний, рекреаційний та історико-культурний потенціал, з метою ефективного його використання і збереження, а також активізації підприємницької діяльності (в тому числі із залученням іноземних інвесторів) у сфері рекреаційно-туристичного бізнесу.

Банківсько-страхові (офшорні) зони — це зони, в яких запроваджується особливо сприятливий режим здійснення банківських та страхових операцій в іноземній валюті для обслуговування нерезидентів. Офшорний статус надається банківським та страховим установам, які були створені за участю лише нерезидентів і обслуговують лише ту їхню підприємницьку діяльність, що здійснюється за межами України.

Зони прикордонної торгівлі — частина території держави на кордонах із сусідніми країнами, де діє спрощений порядок перетину кордону і торгівлі.

За ознаками відкритості та місцезорозташування розрізняють інтеграційні ВЕЗ (діяльність яких спрямована на тісну взаємодію з позазональною економікою країни) та анклавні (орієнтовані на зв'язки із зовнішнім ринком), зовнішні (розташовані на кордоні з іншими державами) та внутрішні (розміщені у внутрішніх районах країни).

Спеціальні (вільні) економічні зони створюються Верховною Радою України за ініціативою Президента України, Кабінету Міністрів України або місцевих Рад та місцевої державної адміністрації.

У разі створення спеціальної (вільної) економічної зони за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України відповідне рішення може бути прийнято лише після одержання письмової згоди відповідної місцевої Ради та місцевої державної адміністрації, на території якої передбачається розташувати спеціальну (вільну) економічну зону.

У разі коли ініціатива у створенні спеціальної (вільної) економічної зони належить місцевим Радам та місцевим державним адміністраціям, вони подають відповідну пропозицію Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України повинен розглянути пропозицію про створення спеціальної (вільної) економічної зони у шестидесятиденний строк з дня її надходження і подати висновок з цього питання до Верховної Ради України.

Документи про створення спеціальної (вільної) економічної зони повинні містити:

а) рішення місцевої Ради та місцевої державної адміністрації з клопотанням про створення спеціальної (вільної) економічної зони (у разі створення спеціальної (вільної) економічної зони за їх ініціативою) або письмову згоду відповідних місцевих Рад та місцевих державних адміністрацій, на території яких має бути розташована спеціальна (вільна) економічна зона (у разі створення спеціальної (вільної) економічної зони за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України);

б) проект положення про її статус та систему управління, офіційну назву спеціальної (вільної) економічної зони;

в) точний опис кордонів спеціальної (вільної) економічної зони та карту її території;

г) техніко-економічне обґрунтування доцільності створення і функціонування спеціальної (вільної) економічної зони;

д) проект Закону про створення конкретної спеціальної (вільної) економічної зони.

Органами управління спеціальних (вільних) економічних зон незалежно від їх типу є:

а) місцеві Ради та місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень;

б) орган господарського розвитку і управління спеціальної (вільної) економічної зони, що створюється за участю суб'єктів економічної діяльності України та іноземних суб'єктів такої діяльності.

Функції цього органу може бути покладено на одного із суб'єктів економічної діяльності спеціальної (вільної) економічної зони.

Функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та органів їх господарського розвитку й управління регламентується відповідними положеннями та статутами.

## ПОЛОЖЕННЯ про Північнокримську експериментальну економічну зону “Сиваш”

Це Положення визначає економічні, організаційні та правові засади проведення експерименту у Північнокримській експериментальній економічній зоні “Сиваш”.

1. Північнокримська експериментальна економічна зона “Сиваш” (далі — зона “Сиваш”) включає територію Красноперекопського району, міст Красноперекопська та Армянська Автономної Республіки Крим, у межах якої проводиться економічний експеримент щодо розробки моделі управління та господарювання в умовах переходу до ринкової економіки.

2. Керівним органом зони “Сиваш” є Адміністрація зони “Сиваш”, що провадить свою діяльність у формі державної компанії, Статут якої затверджує Кабінет Міністрів України.

3. Експеримент проводиться з метою реалізації заходів: експериментального відпрацювання на практиці сучасних економічних механізмів та методів господарювання;

впровадження передових вітчизняних і зарубіжних науково-технологічних розробок та винаходів;

розвитку експортного потенціалу на основі ефективного комплексного використання сировинних, промислових та сільськогосподарських можливостей території;

підготовки кадрового потенціалу, який відповідає вимогам організації високотехнологічного виробництва конкурентоспроможної продукції в умовах переходу до ринкової економіки;

розв’язання проблеми зайнятості населення та інших соціальних проблем на території зони “Сиваш”;

створення і забезпечення умов для реалізації інвестиційних проектів;

залучення зовнішніх та внутрішніх ресурсів для реалізації інвестиційних проектів розвитку підприємств регіону;

створення та розвитку виробничої і невиробничої інфраструктури.

4. Реєстрація суб’єктів зони “Сиваш” здійснюється Адміністрацією зони “Сиваш” в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

5. За реєстрацію суб’єктів зони “Сиваш” справляється плата, розмір якої встановлюється Адміністрацією зони “Сиваш” за погодженням з Мінфіном України.

Кошти, отримані за реєстрацію суб'єктів зони "Сиваш", спрямовуються Адміністрації зони "Сиваш" та використовуються нею відповідно до поточних програм розвитку зони "Сиваш".

6. Інвестиційні проекти, реалізація яких пов'язана з наданням пільг суб'єктам зони "Сиваш", затверджується Кабінетом Міністрів України після розгляду та схвалення їх Спостережною радою з контролю за проведенням експерименту в Північно-кримській експериментальній економічній зоні "Сиваш" ( далі — Спостережна рада).

7. Перелік товарів власного виробництва<sup>1</sup>, експорт яких суб'єктами зони "Сиваш" підлягає квотуванню та ліцензуванню, установлюється Кабінетом Міністрів України.

8. Кошти, отримані за рахунок надання суб'єктам зони "Сиваш" пільги щодо сплати податку на прибуток, спрямовуються ними на реалізацію інвестиційних проектів у межах зони "Сиваш".

9. ( Пункт 9 виключено на підставі Постанови КМ № 937 (937-97-п) від 27.08.1997 р. ) Надходження в іноземній валюті на користь суб'єктів зони "Сиваш" не підлягають обов'язковому продажу на міжбанківському валютному ринку у разі використання вивільнених валютних коштів на потреби розвитку цієї зони.

10. Фінансування інвестиційних проектів у зоні "Сиваш" здійснюється відповідно до законодавства України за рахунок коштів суб'єктів підприємницької діяльності, бюджетних та позичкових коштів, іноземних інвестицій і кредитів, інших коштів.

11. Основними завданнями Адміністрації зони "Сиваш" є:

розробка стратегії і поточних програм розвитку зони "Сиваш", спрямованих на здійснення напрямів проведення експерименту та забезпечення їх реалізації;

сприяння залученню та раціональному використанню зовнішніх і внутрішніх фінансових та матеріальних ресурсів для забезпечення проведення економічного експерименту;

розробка разом з відповідними міністерствами та відомствами нормативних документів і заходів, спрямованих на забезпечення досягнення позитивних результатів експерименту;

забезпечення ефективного управління майном (акціями, паями, частками), що перебуває у загальнодержавній власності та

---

<sup>1</sup> Товари власного виробництва суб'єктів зони "Сиваш" — товари, які повністю вироблені ними або піддані достатній обробці чи переробці на території зони "Сиваш" і які відповідають вимогам ст. 18 Закону України "Про Єдиний митний тариф" та мають відповідний сертифікат.

знаходиться на території зони “Сиваш”, яке передається на час проведення експерименту Адміністрації зони “Сиваш”;

розробка за позитивними наслідками експерименту проектів відповідних законодавчих актів про створення спеціальних (вільних) економічних зон.

12. Контроль за проведенням експерименту в Північнокримській експериментальній економічній зоні “Сиваш” здійснює Спостережна рада.

Положення про Спостережну раду затверджується Кабінетом Міністрів України.

## СТАТУТ Державної компанії “Адміністрація Північнокримської експериментальної економічної зони “Сиваш”

### Загальні положення

1. Державна компанія “Адміністрація Північнокримської експериментальної економічної зони “Сиваш” (далі — Адміністрація) є керівним органом Північнокримської експериментальної економічної зони “Сиваш” і діє на підставі законодавства України та цього Статуту. Засновником Державної компанії “Адміністрація Північнокримської експериментальної економічної зони “Сиваш” є держава в особі Кабінету Міністрів України.

2. Повна назва Адміністрації — Державна компанія “Адміністрація Північнокримської експериментальної економічної зони “Сиваш” (російською мовою: Государственная компания “Администрация Северокрымской экспериментальной экономической зоны “Сиваш”; англійською мовою: State Company The Administration of The North-Crimean Experimental Economic Zone “Sivash”).

Скорочена назва Адміністрації — Адміністрація ПЕЕЗ “Сиваш” (російською мовою: Администрация СЭЭЗ “Сиваш”, англійською мовою: The Administration of The NCEEZ “Sivash”).

Місцезнаходження Адміністрації: Україна, Автономна Республіка Крим, м. Красноперекопськ, пл. Героїв Перекопу, 1а (російською мовою: Украина, Автономная Республика Крым, г. Красноперекопск, пл. Героев Перекопа, 1а; англійською мовою: 1a, Heroes of Perokop Square, Krasnoperekopsk, The Crimean Republic, Ukraine).



### Основні завдання та предмет діяльності Адміністрації

3. Основними завданнями Адміністрації є:  
розроблення стратегії і поточних програм розвитку зони “Сиваш”, спрямованих на забезпечення реалізації експерименту;  
сприяння розвитку експортного потенціалу на основі ефективного комплексного використання сировинних, промислових та сільськогосподарських можливостей зони “Сиваш”;

сприяння залученню та раціональному використанню зовнішніх і внутрішніх фінансових та матеріальних ресурсів для забезпечення проведення економічного експерименту;

розроблення разом з відповідними міністерствами та відомствами нормативних документів і заходів, спрямованих на забезпечення досягнення позитивних результатів експерименту;

забезпечення ефективного управління майном (акціями, паями, частками), що знаходиться на території зони “Сиваш”, перебуває у загальнодержавній власності, і передається на час проведення експерименту Адміністрації зони “Сиваш”;

розроблення за позитивними наслідками експерименту проєктів відповідних законодавчих актів про створення спеціальних (вільних) економічних зон.

4. Предметом діяльності Адміністрації є:

сприяння створенню та розвитку виробничої і невиробничої інфраструктури, створенню робочих місць та розв’язанню інших соціальних проблем на території зони “Сиваш”;

залучення іноземних та вітчизняних інвестицій і передових технологій до реалізації пріоритетних проєктів у зоні “Сиваш”;

сприяння реалізації високоефективних інвестиційних проєктів та контроль за їх реалізацією;

організація та проведення аукціонів, тендерів, конкурсів з відбору інвестиційних проєктів та їх виконавців;

реєстрація та скасування реєстрації суб’єктів зони “Сиваш”;

визначення відповідності поточних заходів, які здійснюються інвесторами, змісту економічного експерименту;

участь у здійсненні контролю за цільовим використанням коштів, отриманих за рахунок надання суб’єктам зони “Сиваш” пільги щодо сплати податку на прибуток, та за використанням суб’єктами зони “Сиваш” валютних коштів, звільнених від обов’язкового продажу на міжбанківському валютному ринку і спрямовуваних на потреби зони відповідно до поточних програм її розвитку;

здійснення за дорученням Фонду державного майна управ-

ліній акціями, паями, частками господарських товариств, які перебувають у загальнодержавній власності;

здійснення повноважень орендодавця майна, що перебуває у власності Автономної Республіки Крим та комунальній власності, за дорученням органів, уповноважених розпоряджатися майном відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

підготовка пропозицій та участь у санації підприємств, розташованих на території зони “Сиваш”;

забезпечення підготовки кадрів, які відповідають вимогам організації високотехнологічного виробництва конкурентоспроможної продукції в умовах переходу до ринкової економіки;

випуск цінних паперів відповідно до законодавства України;

здійснення господарської, у тому числі інвестиційної, діяльності, пов’язаної з виконанням покладених на Адміністрацію завдань;

надання консультаційних послуг з питань, що належать до її компетенції.

Відповідно до основних завдань, визначених цим Статутом, Адміністрація здійснює інші види діяльності, що не суперечать законодавству.

### Юридичний статус Адміністрації

5. Адміністрація є юридичною особою. Адміністрація набуває прав юридичної особи з дня її державної реєстрації.

6. Адміністрація має самостійний баланс, діє на основі повного господарського розрахунку, має відповідні рахунки в установах банків, печатку з емблемою Адміністрації, своїм найменуванням, а також фірмовий знак та інші реквізити.

7. Адміністрація може набувати майнових і особистих немайнових прав, бути учасником господарських товариств, укладати в установленому порядку угоди, інші юридичні акти з підприємствами, установами, організаціями та громадянами як на території України, так і за її межами, від свого імені виступати в суді, арбітражному та третейському суді.

8. Адміністрація діє на принципах повної господарської самостійності та самоокупності: самостійно планує свою діяльність, несе відповідальність за її наслідки та виконання зобов’язань перед бюджетом і партнерами.

9. Адміністрація має право створювати в установленому порядку філіали та представництва як на території України, так і за її межами. Філіали та представництва діють на підставі положень, що затверджуються головою Адміністрації.

10. Адміністрація провадить зовнішньоекономічну діяльність відповідно до законодавства України, основних завдань і предмета діяльності, передбачених цим Статутом.

### **Майно Адміністрації**

11. Майно Адміністрації складається з основних фондів та обігових коштів, а також інших цінностей, вартість яких відображається в її самостійному балансі. Майно Адміністрації належить їй на праві повного господарського відання.

Здійснюючи право повного господарського відання, Адміністрація володіє, користується та розпоряджається закріпленим за нею майном, вчиняючи щодо нього будь-які дії, що не суперечать законодавству України та цьому Статуту.

12. Майно Адміністрації формується з:

- майна, переданого засновником;
- коштів від плати за реєстрацію суб'єктів зони "Сиваш";
- доходів, одержаних від власної господарської діяльності;
- кредитів банків та інших залучених коштів;
- іншого майна, набутого на підставах, не заборонених законодавством.

### **Використання прибутку Адміністрації**

13. Прибуток Адміністрації утворюється з надходжень від господарської діяльності після покриття витрат, що відносяться на собівартість продукції (робіт, послуг). З балансового прибутку Адміністрації до бюджету сплачуються передбачені законодавством України податки та інші обов'язкові платежі.

14. Чистий прибуток, який залишається після сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів до бюджету, використовується в порядку, визначеному головою Адміністрації.

15. Для покриття та відшкодування можливих збитків від господарської діяльності Адміністрації створюється резервний фонд у розмірі 25 відсотків вартості майна, переданого засновником.

Резервний фонд формується шляхом щорічних відрахувань у розмірі 5 відсотків чистого прибутку Адміністрації до досягнення фондом зазначеного розміру.

Рішення про використання резервного фонду приймається головою Адміністрації.

16. За рахунок відрахувань від чистого прибутку в Адміністрації можуть створюватись інші фонди, призначені для фінансування заходів, спрямованих на розвиток матеріально — технічної

бази Адміністрації, соціальне забезпечення трудового колективу, матеріальне заохочення працівників Адміністрації та вирішення інших питань.

Порядок утворення та використання цих фондів визначається головою Адміністрації.

### Управління Адміністрацією та її структура

17. Керівництво діяльністю Адміністрації здійснює голова Адміністрації, який призначається Президентом України.

Голова Адміністрації має заступників, які призначаються ним самостійно.

18. Голова Адміністрації:

затверджує основні напрями, плани діяльності та кошторис Адміністрації відповідно до мети та покладених на неї завдань;

підписує накази Адміністрації з питань, віднесених до її компетенції;

представляє Адміністрацію у відносинах з підприємствами, установами, організаціями та громадянами;

забезпечує контроль за реалізацією суб'єктами зони "Сиваш" інвестиційних проєктів, виконання ними інвестиційних зобов'язань;

затверджує за погодженням із Спостережною радою по контролю за проведенням експерименту у зоні "Сиваш" організаційну структуру Адміністрації;

приймає за погодженням із Спостережною радою по контролю за проведенням експерименту у зоні "Сиваш" рішення про створення, реорганізацію і ліквідацію філіалів та представництв Адміністрації;

затверджує положення про структурні підрозділи Адміністрації, її філіали та представництва;

приймає на посади, звільняє з посад працівників Адміністрації, затверджує штатний розпис, умови оплати праці, розміри ставок заробітної плати і посадових окладів працівників Адміністрації, застосовує заходи заохочення та дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства України, організує підвищення кваліфікації працівників Адміністрації;

видає доручення на провадження дій від імені Адміністрації; несе персональну відповідальність за виконання покладених на Адміністрацію завдань;

встановлює ступінь відповідальності своїх заступників, виконавчого директора і керівників структурних підрозділів;

приймає рішення з проведення аудиту фінансово-господарської діяльності Адміністрації;

здійснює інші функції відповідно до законодавства України та цього Статуту.

19. Для забезпечення виконання статутних завдань шляхом проведення інвестиційно-виробничої та іншої господарської діяльності в Адміністрації створюється виконавча дирекція на чолі з виконавчим директором, положення про яку затверджується головою Адміністрації.

20. Для координації та узгодження дій Адміністрації з місцевими органами державної виконавчої влади, представницькими органами та органами місцевого самоврядування при Адміністрації створюється дорадчий орган — координаційна рада.

Склад координаційної ради, до якої входять керівні працівники Адміністрації, представники Красноперекопської районної державної адміністрації, виконкомів Рад міст Красноперекопська та Армянська, вчені, інші особи, та положення про координаційну раду затверджується головою Адміністрації.

21. Для забезпечення виконання основних завдань при Адміністрації можуть створюватися експертні, консультативні та інші органи, положення про які затверджується головою Адміністрації.

### Облік і звітність

22. Адміністрація здійснює оперативний та бухгалтерський облік результатів своєї роботи, веде статистичну звітність відповідно до законодавства.

23. Фінансові результати діяльності Адміністрації визначаються на підставі річного бухгалтерського балансу.

Річний бухгалтерський баланс і фінансовий звіт підлягають затвердженню головою Адміністрації.

24. Перший фінансовий рік Адміністрації починається з дати її реєстрації і закінчується 31 грудня поточного року. Наступні фінансові роки збігаються з календарними.

25. Перевірка фінансової діяльності Адміністрації здійснюється державними податковими інспекціями, іншими державними органами в межах їх компетенції.

## ПОЛОЖЕННЯ

про реєстрацію суб'єктів Північнокримської експериментальної економічної зони "Сиваш" та порядок підготовки інвестиційних проектів, що реалізуються на території зони "Сиваш"

### Загальні питання

1. Це Положення визначає умови проведення реєстрації суб'єктів Північнокримської експериментальної економічної зони "Сиваш" (далі — суб'єкти зони "Сиваш"), перелік необхідних для реєстрації документів, компетенцію органу, який здійснює реєстрацію, підстави скасування реєстрації, а також порядок підготовки інвестиційних проектів, що реалізуються на території зони "Сиваш" суб'єктами цієї зони.

2. Статус суб'єкта зони "Сиваш" надається Адміністрацією Північнокримської експериментальної економічної зони "Сиваш" (далі — Адміністрація зони "Сиваш") суб'єктам підприємницької діяльності — юридичним особам, зареєстрованим на території зони "Сиваш", які реалізують затверджені Кабінетом Міністрів України інвестиційні проекти у межах цієї зони.

3. Реєстрація суб'єкта зони "Сиваш" є підставою для надання йому пільг, передбачених законодавством України для суб'єктів зони "Сиваш".

### Реєстрація суб'єкта зони "Сиваш"

4. Реєстрація суб'єкта підприємницької діяльності як суб'єкта зони "Сиваш" проводиться за умови затвердження Кабінетом Міністрів України інвестиційного проекту, який він реалізує, а також укладення суб'єктом підприємницької діяльності угоди з Адміністрацією зони "Сиваш" про реалізацію інвестиційного проекту на території зони, якою, зокрема, передбачаються зобов'язання сторін, в тому числі зобов'язання суб'єкта підприємницької діяльності стосовно відкриття рахунків в уповноваженому банку (філії банку), розташованому на території зони "Сиваш".

Уповноважений банк (філія банку), у якому суб'єкти зони "Сиваш" можуть відкривати рахунки, визначається Адміністрацією зони "Сиваш" за погодженням з Національним банком.

5. Для реєстрації як суб'єкта зони "Сиваш" суб'єкта підприємницької діяльності власник або уповноважена ним особа подає до Адміністрації зони "Сиваш" такі документи:

реєстраційну картку суб'єкта зони "Сиваш" за формою, затвердженою Адміністрацією зони "Сиваш", яка одночасно є заявою про реєстрацію;

копію установчих документів;

копію свідоцтва про державну реєстрацію;

документ, що засвідчує внесення плати за реєстрацію суб'єкта зони "Сиваш";

копії документів про відкриття рахунків в уповноваженому банку (філії банку), визначеному для банківського обслуговування суб'єктів зони "Сиваш".

6. За наявності всіх документів, зазначених у пункті 4 цього Положення, Адміністрація зони "Сиваш" протягом двох робочих днів з дати надходження документів проводить реєстрацію суб'єкта зони "Сиваш" і видає йому свідоцтво про реєстрацію суб'єкта зони "Сиваш" за формою додатка № 1 до цього Положення.

Свідоцтво про реєстрацію суб'єкта зони "Сиваш" підписується головою Адміністрації зони "Сиваш" або уповноваженою ним посадовою особою Адміністрації зони "Сиваш" і засвідчується печаткою Адміністрації зони "Сиваш".

Номер свідоцтва про реєстрацію суб'єкта зони "Сиваш" повинен збігатися з номером запису у журналі реєстрації суб'єктів зони "Сиваш".

7. Журнал реєстрації суб'єктів зони "Сиваш" ведеться за формою та у порядку, встановленими Адміністрацією зони "Сиваш".

8. Адміністрація зони "Сиваш" зобов'язана в десятиденний термін з дня реєстрації суб'єкта зони "Сиваш" подати за формою додатка № 2 до цього Положення відомості про реєстрацію суб'єкта зони "Сиваш" до органу державної податкової інспекції, державної статистики та митних органів за місцезнаходженням суб'єкта зони "Сиваш".

9. Суб'єкти зони "Сиваш" зобов'язані повідомляти Адміністрацію зони "Сиваш" про зміни, які вносяться до їх установчих документів як суб'єкта підприємницької діяльності, за формою, затвердженою Адміністрацією зони "Сиваш".

10. Перереєстрація суб'єкта зони "Сиваш" проводиться у разі перереєстрації його як суб'єкта підприємницької діяльності в порядку, встановленому цим Положенням для його реєстрації.

У разі перереєстрації оригінал раніше виданого свідоцтва про реєстрацію повертається Адміністрації зони "Сиваш".

11. У разі втрати (знищення тощо) свідоцтва про реєстрацію суб'єкта зони "Сиваш" такому суб'єкту видається дублікат свідоцтва за умови подання Адміністрації зони "Сиваш" опубліко-

ваного в офіційній пресі оголошення про визнання недійсним втраченого свідоцтва про реєстрацію суб'єкта зони "Сиваш" та документа, що засвідчує внесення плати за видачу дубліката свідоцтва про реєстрацію суб'єкта зони "Сиваш".

12. Адміністрація зони "Сиваш" видає дублікат свідоцтва про реєстрацію суб'єкта зони "Сиваш" протягом трьох робочих днів з дня звернення суб'єкта зони "Сиваш" про видачу такого дубліката за наявності документів, зазначених у пункті 10 цього Положення.

13. За реєстрацію, перереєстрацію та видачу дубліката свідоцтва про реєстрацію суб'єкта зони "Сиваш" справляється плата, розмір якої встановлює Адміністрація зони "Сиваш" за погодженням з Міністерством фінансів України. Ці кошти використовуються нею відповідно до поточних програм розвитку зони "Сиваш".

14. Скасування реєстрації суб'єкта зони "Сиваш" здійснюється Адміністрацією зони "Сиваш":

а) за ініціативою суб'єкта зони "Сиваш" на підставі відповідної заяви;

б) у разі скасування державної реєстрації його як суб'єкта підприємницької діяльності;

в) у разі невиконання або неналежного виконання інвестиційного проекту, умов угоди про його реалізацію, недотримання суб'єктом зони "Сиваш" вимог нормативних документів, якими регулюється діяльність суб'єктів зони "Сиваш".

15. Скасування реєстрації суб'єкта зони "Сиваш" не є підставою для скасування державної реєстрації його як суб'єкта підприємницької діяльності.

16. Спори за участю суб'єктів зони "Сиваш" та Адміністрації зони "Сиваш" розглядаються згідно із законодавством України.

17. Адміністрація зони "Сиваш" у десятиденний термін надсилає відповідним органам державної реєстрації, державної податкової інспекції, державної статистики, митним органам і банківській установі, у якій відкриті рахунки суб'єкта зони "Сиваш", повідомлення про скасування реєстрації суб'єкта зони "Сиваш".

### **Порядок підготовки інвестиційних проектів, що реалізуються на території зони "Сиваш"**

18. Суб'єкт підприємницької діяльності, який має намір реалізувати інвестиційний проект на території зони "Сиваш", подає до Адміністрації зони "Сиваш":



заяву за затвердженою Адміністрацією зони “Сиваш” формою;

інвестиційний проект у формі бізнес-плану;

висновок Укрінвестекспертизи щодо проектів, фінансування яких передбачається за рахунок коштів Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів;

висновки державної експертизи — санітарно-гігієнічної, екологічної, з енергозбереження — стосовно інших інвестиційних проектів.

Обов'язкові вимоги до інвестиційного проекту встановлюються Адміністрацією зони “Сиваш” і доводяться нею до відома заінтересованих суб'єктів підприємницької діяльності.

19. Порядок розгляду інвестиційних проектів встановлюється Адміністрацією зони “Сиваш”.

Під час розгляду інвестиційного проекту Адміністрація зони “Сиваш” має право вимагати від потенційного інвестора документи, що підтверджують його спроможність реалізувати інвестиційний проект (аудиторський висновок, бухгалтерський баланс (баланси), копії угод, страхових полісів, ліцензій (дозволів) тощо, пов'язаних з реалізацією інвестиційного проекту).

У разі потреби Адміністрація зони “Сиваш” може проводити конкурси на кращий інвестиційний проект.

Про результати розгляду (конкурсу) Адміністрація зони “Сиваш” інформує всіх суб'єктів підприємницької діяльності, які подали інвестиційні проекти.

20. У разі прийняття Адміністрацією зони “Сиваш” рішення про доцільність реалізації інвестиційного проекту на території зони “Сиваш” відповідний проект з висновками Адміністрації зони “Сиваш” подається нею до Міністерства економіки України.

21. Міністерство економіки України разом з Фондом державного майна, іншими заінтересованими міністерствами і відомствами у місячний термін розглядає інвестиційний проект і подає до Кабінету Міністрів України висновок з проектом відповідного рішення.

22. Затвердження інвестиційних проектів, які реалізуються в зоні “Сиваш”, проводиться Кабінетом Міністрів України після їх схвалення Спостережною радою по контролю за проведенням експерименту.

Державне регулювання діяльності спеціальної (вільної) економічної зони здійснюють органи державної виконавчої влади України, до компетенції яких входить контроль за додержанням вимог законодавства України на території, де створено спеціальну (вільну) економічну зону.

Судові, арбітражні та інші правоохоронні органи, а також органи контролю за додержанням екологічних, санітарних та інших норм керуються при здійсненні своїх функцій чинним законодавством України, за винятками, передбаченими законодавчим актом про конкретну спеціальну (вільну) економічну зону.

Орган господарського розвитку і управління та суб'єкти економічної діяльності спеціальної (вільної) економічної зони є самостійними у здійсненні своєї діяльності стосовно органів державного управління України, за винятками, передбаченими законодавчими актами України.

Органи державного управління України не несуть відповідальності за дії органу господарського розвитку і управління та суб'єктів економічної діяльності спеціальної (вільної) економічної зони, якщо інше не передбачено законодавчим актом про створення спеціальної (вільної) економічної зони або договором між ними. Орган господарського розвитку і управління спеціальної (вільної) економічної зони та зазначені суб'єкти не несуть відповідальності за дії органів державного управління України.

Органи господарського розвитку і управління спеціальної (вільної) економічної зони не несуть відповідальності за дії місцевих Рад та місцевих державних адміністрацій. Місцеві Ради та місцеві державні адміністрації не несуть відповідальності за дії органу господарського розвитку і управління спеціальної (вільної) економічної зони та суб'єктів економічної діяльності спеціальної (вільної) економічної зони, якщо інше не передбачено законом про створення спеціальної (вільної) економічної зони або договором між ними.

**Промислово-фінансові групи (ПФГ).** Під промислово-фінансовою групою слід розуміти об'єднання, до якого можуть входити промислові підприємства, сільськогоспо-

дарські підприємства, банки, наукові і проектні установи, інші установи та організації всіх форм власності, що мають на меті отримання прибутку. ПФГ не має статусу юридичної особи.

Таке об'єднання створюється за рішенням Уряду України на певний термін з метою реалізації державних програм розвитку пріоритетних галузей виробництва і структурної перебудови економіки України, включаючи програми згідно з міждержавними договорами, а також виробництва кінцевої продукції.

Забороняється створення ПФГ у сфері торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування населення, матеріально-технічного постачання, транспортних послуг.

Основним нормативним документом, що регламентує діяльність ПФГ є Закон України від 21 листопада 1995 р. "Про промислово-фінансові групи в Україні".

У складі промислово-фінансових груп виділяються два типи підприємств: а) головне підприємство і б) підприємство — учасник ПФГ.

Головне підприємство ПФГ — підприємство, створене відповідно до законодавства України, яке виробляє кінцеву продукцію ПФГ<sup>1</sup>, здійснює її збут, сплачує податки в Україні та офіційно представляє інтереси ПФГ в Україні та за її межами. Головне підприємство ПФГ втрачає право на будь-які пільги з питань оподаткування, яке воно мало або може мати згідно з чинним законодавством України. У складі ПФГ може бути тільки одне головне підприємство. Тільки воно має право діяти від імені ПФГ. Керівник головного підприємства є президентом ПФГ.

Головним підприємством ПФГ не можуть бути торговельне підприємство, транспортне підприємство, підприємство в сфері громадського харчування, побутового обслуговування, матеріально-технічного постачання, банк, фінансово-кредитна установа.

<sup>1</sup> Кінцева продукція ПФГ — продукція, включаючи науково-технічну документацію та інші об'єкти права інтелектуальної власності, з метою виробництва якої створюється ПФГ.

Учасник ПФГ — підприємство, банк або інша наукова чи проектна установа, організація, створена згідно з законодавством України, або іноземна юридична особа, що входить до складу ПФГ, виробляє проміжну продукцію ПФГ<sup>1</sup> або надає банківські та інші послуги учасникам і головному підприємству ПФГ і має на меті отримання прибутку.

Головне підприємство та учасники ПФГ укладають Генеральну угоду про спільну діяльність щодо виробництва кінцевої продукції ПФГ.

Генеральна угода про спільну діяльність щодо виробництва кінцевої продукції включає: назву ПФГ; перелік затверджених у встановленому законодавством порядку державних програм, з метою реалізації яких створюється ПФГ; визначення головного підприємства ПФГ; кандидатуру президента ПФГ, його права та обов'язки, порядок звільнення з посади; перелік учасників ПФГ; перелік кінцевої продукції ПФГ; термін дії угоди; інші умови, передбачені законодавством, та ті, які визнають необхідними ініціатори створення ПФГ.

Угода набирає чинності з дня прийняття Кабінетом Міністрів України постанови про створення (реєстрацію) ПФГ.

Як головне підприємство, так і учасники ПФГ, зберігають статус юридичної особи, а також незалежність у здійсненні виробничої, господарської і фінансової діяльності відповідно до законодавства про промислово-фінансові групи та укладеної Генеральної угоди про спільну діяльність.

Вони створюються та діють з дотриманням вимог чинного законодавства України, в тому числі і законодав-

---

<sup>1</sup> Проміжна продукція ПФГ — продукція, включаючи науково-технічну документацію та інші об'єкти інтелектуальної власності, яка виробляється учасником ПФГ, використовується для виробництва кінцевої продукції ПФГ і реалізується виключно іншому учаснику або головному підприємству ПФГ. При реалізації такої продукції за межами ПФГ ця продукція проміжною не вважається.

ства про обмеження монополізму та недобросовісну конкуренцію.

Підприємство, установа, організація можуть бути головним підприємством чи учасником тільки однієї ПФГ. У складі ПФГ може бути тільки один банк.

Рішення про створення (реєстрацію) об'єднання та надання йому статусу ПФГ приймається Кабінетом Міністрів України з метою реалізації державних програм розвитку пріоритетних галузей виробництва і структурної перебудови економіки України, затверджених законами або постановами Верховної Ради України, та оформляється постановою.

Створення ПФГ здійснюється відповідно до Закону “Про промислово-фінансові групи в Україні” і Положення про створення (реєстрацію), реорганізацію та ліквідацію промислово-фінансових груп.

Ініціатори створення ПФГ — підприємства, банки, наукові і проектні установи, інші установи та організації всіх форм власності на добровільних засадах проводять загальні збори, на яких: приймають протокольне рішення про намір створення ПФГ; приймають Генеральну угоду про спільну діяльність у виробництві кінцевої продукції ПФГ; розробляють та затверджують техніко-економічний проект обґрунтування створення ПФГ; розробляють проекти двосторонніх угод про поставки проміжної продукції ПФГ (або надання відповідних послуг); визначають уповноважену особу ініціаторів створення ПФГ<sup>1</sup>.

Уповноважена особа подає Генеральну угоду та техніко-економічне обґрунтування створення ПФГ відповідному галузевому міністерству чи відомству, Мінекономіки, Фонду державного майна та Антимонопольному комітету, які у двомісячний термін повинні скласти висновки стосовно поданих документів.

---

<sup>1</sup> Фізична особа (особи), яка має у встановленому порядку оформлене доручення ініціаторів представляти в Кабінеті Міністрів України проект створення ПФГ.

Вона також забезпечує перерахування до державного бюджету державного мита за прийняття проекту створення ПФГ до розгляду Кабінетом Міністрів України<sup>1</sup>.

Після цього уповноважена особа подає на ім'я Прем'єр-міністра України такі документи: доручення ініціаторів представляти в Кабінеті Міністрів України проект створення ПФГ; Генеральну угоду про спільну діяльність у виробництві кінцевої продукції, підписану всіма ініціаторами створення ПФГ; техніко-економічний проект обґрунтування створення ПФГ; висновки відповідного галузевого міністерства чи відомства, Мінекономіки, Фонду державного майна та Антимонопольного комітету про доцільність створення ПФГ, стосовно техніко-економічного обґрунтування та Генеральної угоди; документ про перерахування до державного бюджету державного мита.

Зазначенні матеріали, після їх отримання, надсилаються Міжвідомчій комісії з питань формування ПФГ, яка у двомісячний термін розглядає їх і готує відповідні пропозиції Кабінетові Міністрів України. Щодо створення транснаціональної ПФГ Міжвідомча комісія готує пропозиції Кабінетові Міністрів України у чотиримісячний термін.

У разі прийняття позитивного рішення Міжвідомча комісія, або за її дорученням відповідне галузеве міністерство чи відомство розробляє проект постанови Кабінету Міністрів України про створення ПФГ та затвердження Генеральної угоди про спільну діяльність. У разі відмови у створенні ПФГ Міжвідомча комісія готує проект протокольного рішення Кабінету Міністрів України з цього питання. Проекти документів разом з обґрунтуванням прийнятих рішень подаються до Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України в місячний термін приймає рішення про створення ПФГ або відмову в її створенні.

---

<sup>1</sup> Кабінет Міністрів України приймає до розгляду проекти створення ПФГ за умови розрахункового обсягу реалізації кінцевої продукції еквівалентній сумі в сто мільйонів доларів США за рік, починаючи з другого року після створення ПФГ. Цей термін може бути продовжено окремою постановою у разі створення ПФГ для виробництва новоосвоюваних видів кінцевої продукції та з довгостроковим циклом виробництва.

Щодо створення транснаціональної ПФГ рішення приймається у двомісячний термін.

Реєстрація ПФГ проводиться Мінекономіки на підставі постанови Кабінету Міністрів України про створення ПФГ та затвердженої Генеральної угоди про спільну діяльність у двотижневий термін. Після реєстрації ПФГ видається свідоцтво встановленого зразка.

Рішення про створення (реєстрацію) транснаціональної ПФГ приймається Кабінетом Міністрів України лише за умови попереднього укладення міждержавного договору, що підлягає ратифікації Верховною Радою України.

Чинне законодавство забороняє вживання словосполучення “промислово-фінансова група (ПФГ)” у назвах суб’єктів підприємницької діяльності, що реєструються не за нормами Закону “Про промислово-фінансові групи в Україні”.

З метою вирішення питань щодо формування промислово-фінансових груп при Кабінеті Міністрів України функціонує постійно діючий орган — Міжвідомча комісія з питань формування промислово-фінансових груп.

На цю Комісію покладається:

- аналіз соціально-економічної ситуації у промисловості, підготовка пропозицій про збереження єдиних виробничо-технологічних комплексів, продукція яких є конкурентоспроможною на зовнішньому ринку;
- розгляд проектів законодавчих та інших нормативних актів з питань створення та функціонування промислово-фінансових груп;
- розробка пропозицій щодо державної підтримки промислово-фінансових груп, створюваних у сферах, які визначають науковий, виробничий, оборонний та експортний потенціал країни;
- підготовка разом з провідними науково-виробничими комплексами — головними розробниками сучасних видів техніки пропозицій про склад об’єктів, на базі яких можливо й доцільно створювати промислово— фінансові групи;
- розгляд питань про доцільність створення промислово-фінансових груп та підготовка відповідних пропозицій Кабінетові Міністрів України;

- розробка рекомендацій щодо формування ефективної структури промислово-фінансових груп;
- розробка методичних рекомендацій щодо підготовки установчих документів для промислово-фінансових груп;
- формування міжгалузевих робочих груп із розробка техніко-економічних обґрунтувань та установчих документів щодо створення окремих транснаціональних виробничо-технологічних комплексів і промислово-фінансових груп;
- вивчення й аналіз зарубіжного досвіду створення і функціонування промислово-фінансових груп, інших промислових структур з метою його використання у вітчизняній практиці;
- аналіз діяльності промислово-фінансових груп для врахування його результатів у подальшій роботі.

**Інвестування економіки.** Під інвестиціями розуміють довготермінові вкладення у підприємства, підприємницькі проекти, економічні програми тощо, як у власній країні, так і за кордоном.

Розрізняють інвестиції внутрішні та зовнішні. В першому випадку кошти вкладаються українськими інвесторами, в тому числі й безпосередньо державою з державних фінансових джерел; у другому — кошти вкладаються зарубіжними інвесторами (державами, банками, компаніями, підприємцями, приватними особами).

Залежно від обсягу коштів, які інвестуються, виділяють інвестиції контролюючі і неkontrolюючі. Контролюючі — це прямі інвестиції, що забезпечують володіння більш як 50% голосуючих акцій іншої компанії; неkontrolюючі — забезпечують володіння менш як 50% голосуючих акцій іншої компанії.

Основним нормативним документом, який регламентує діяльність іноземних інвесторів на території України, є Закон України від 19 березня 1996 р. “Про режим іноземного інвестування”, що визначає особливості режиму іноземного інвестування, виходячи з цілей, принципів і положень законодавства України.



Згідно з ним іноземні інвестиції у економіку України можуть здійснюватися у вигляді: іноземної валюти, що визнається конвертованою Національним банком України; валюти України — при реінвестиціях в об'єкт первинного інвестування чи в будь-які інші об'єкти інвестування відповідно до законодавства України за умови сплати податку на прибуток (доходи); будь-якого рухомого і нерухомого майна та пов'язаних з ним майнових прав; акцій, облигацій, інших цінних паперів, а також корпоративних прав (прав власності на частку (пай) у статутному фонді юридичної особи, створеної відповідно до законодавства України або законодавства інших країн), виражених у конвертованій валюті; грошових вимог та права на вимоги виконання договірних зобов'язань, які гарантовані першокласними банками і мають вартість у конвертованій валюті, підтверджену згідно з законами (процедурами) країни інвестора або міжнародними торговельними звичаями; будь-яких прав інтелектуальної власності, вартість яких у конвертованій валюті підтверджена згідно з законами (процедурами) країни інвестора або міжнародними торговельними звичаями, а також підтверджена експертною оцінкою в Україні, включаючи легалізовані на території України авторські права, права на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, ноу-хау тощо; прав на здійснення господарської діяльності, включаючи права на користування надрами та використання природних ресурсів, наданих відповідно до законодавства або договорів, вартість яких у конвертованій валюті підтверджена згідно з законами (процедурами) країни інвестора або міжнародними торговельними звичаями; інших цінностей відповідно до чинного законодавства України.

Іноземні інвестиції можуть здійснюватися у таких формах: часткової участі у підприємствах, що створюються спільно з українськими юридичними і фізичними особами, або придбання частки діючих підприємств; створення підприємств, що повністю належать іноземним інвесторам, філій та інших відокремлених підрозділів іноземних юридичних осіб або придбання у власність діючих підпри-

ємств повністю; придбання, не заборонене законами України, нерухомого чи рухомого майна, включаючи будинки, квартири, приміщення, обладнання, транспортні засоби та інші об'єкти власності, шляхом прямого одержання майна та майнових комплексів або у вигляді акцій, облігацій та інших цінних паперів; придбання самостійно або за участю українських юридичних чи фізичних осіб прав на користування землею та використання природних ресурсів на території України; придбання інших майнових прав; в інших формах, які не заборонені законами України, в тому числі без створення юридичної особи на підставі договорів із суб'єктами господарської діяльності України.

Для іноземних інвесторів на території України встановлюється національний режим інвестиційної та іншої господарської діяльності, за винятками, передбаченими законодавством України та міжнародними договорами України. Для окремих суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють інвестиційні проекти із залученням іноземних інвестицій, що реалізуються відповідно до державних програм розвитку пріоритетних галузей економіки, і територій, може встановлюватися пільговий режим інвестиційної та іншої господарської діяльності.

Законами України можуть визначатися території, на яких діяльність іноземних інвесторів та підприємств з іноземними інвестиціями обмежується або забороняється, виходячи з вимог забезпечення національної безпеки.

Іноземні інвестиції в Україні не підлягають націоналізації. Державні органи не мають права реквізувати іноземні інвестиції, за винятком випадків здійснення рятувних заходів у разі стихійного лиха, аварій, епідемій, епізоотій. Зазначена реквізиція може бути проведена на підставі рішень органів, уповноважених на це Кабінетом Міністрів України.

Іноземні інвестиції підлягають реєстрації згідно із Положенням про порядок державної реєстрації іноземних інвестицій. Незареєстровані іноземні інвестиції не дають права на одержання пільг та гарантій, передбачених законодавством України.

Державна реєстрація іноземних інвестицій здійснюється протягом трьох робочих днів після їх фактичного внесення, органами державної реєстрації. До таких органів належать: Рада Міністрів Автономної Республіки Крим; обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Для реєстрації інвестор або уповноважена ним в установленому порядку особа (заявник) подає до відповідного органу такі документи: інформаційне повідомлення про внесення іноземної інвестиції у трьох примірниках, заповнене за встановленою формою і з відміткою державної податкової інспекції за місцем здійснення інвестиції про її фактичне внесення; документи, що підтверджують форму здійснення іноземної інвестиції (установчі документи, договори (контракти) про виробничу кооперацію, спільне виробництво та інші види спільної інвестиційної діяльності, концесійні договори тощо); документи, що підтверджують вартість іноземної інвестиції; документ, що свідчить про внесення заявником плати за реєстрацію.

Державна реєстрація іноземної інвестиції здійснюється шляхом присвоєння інформаційному повідомленню про внесення іноземної інвестиції реєстраційного номера, який на усіх трьох примірниках засвідчується підписом посадової особи та скріплюється печаткою органу державної реєстрації.

Перший примірник інформаційного повідомлення повертається заявникові як підтвердження факту державної реєстрації іноземної інвестиції, другий — надсилається поштовим відправленням Мінфіну в день здійснення реєстрації іноземної інвестиції, третій — залишається в органі, що здійснив її реєстрацію.

Відмова в державній реєстрації іноземних інвестицій можлива лише у разі, коли здійснення цієї інвестиції суперечить законодавству України, або подані документи не відповідають вимогам Положення. Не допускається відмова з мотивів недоцільності здійснення іноземної інвестиції.

Відмова у державній реєстрації повинна бути оформлена письмово із зазначенням мотивів і може бути оскаржена у судовому порядку.

Реалізацію економічної політики щодо розвитку національного виробничого та експортного потенціалу шляхом впровадження інвестиційно-клірингових<sup>1</sup> відносин і залучення на цій основі зовнішніх валютних ресурсів та приватного капіталу з метою фінансування обігових коштів і капітальних вкладень українських товаровиробників, забезпечує Державний інвестиційно-кліринговий комітет при Міністерстві промислової політики України. Він центральним органом виконавчої влади.

Комітет відповідно до покладених на нього завдань:

1) формує разом з відповідними органами виконавчої влади напрями розвитку інвестиційно-клірингових відносин з метою залучення в економіку України зовнішніх валютних ресурсів і приватних капіталів для фінансування обігових коштів і капітальних вкладень українських товаровиробників;

2) розглядає пропозиції органів виконавчої влади і суб'єктів підприємницької діяльності щодо розвитку співробітництва на основі інвестиційно-клірингових відносин і визначає проекти для фінансування обігових коштів і капітальних вкладень, організує підготовку техніко-економічних обґрунтувань з цих питань і приймає рішення про доцільність їх реалізації;

3) організує залучення валютно-інвестиційних ресурсів і приватних капіталів, у тому числі на міжнародних ринках позикового капіталу, з метою фінансування обігових коштів і капітальних вкладень, проводить переговори і в межах своєї компетенції укладає відповідні договори;

4) виконує міжвідомчі функції щодо координації роботи та взаємодії з органами виконавчої влади, а також із суб'єктами підприємницької діяльності у справі реалізації державної політики з інвестиційно-клірингових відносин;

---

<sup>1</sup> Кліринг (від англійського *clearing* — очищати) — безготівкові розрахунки взаємозаліків, виходячи з умов баланса платежів.

5) організує розробку та реалізацію міжнародних проєктів регіонального співробітництва за рахунок поєднання фінансово-матеріальних ресурсів окремих регіонів України та залучених зовнішніх валютних коштів і приватних капіталів. Разом з МЗС і МЗЕЗторгом налагоджує співробітництво на такій основі між окремими регіонами України та з іноземними державами;

6) забезпечує оперативне управління боргами і акціями підприємств-експортерів, які передаються Комітету для реалізації проєктів фінансування;

7) бере участь у реалізації державних експортно-імпорتنих програм, що потребують передекспортного фінансування обігових коштів і капітальних вкладень;

8) здійснює функції з управління майном підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, а також управління державним майном (частками, паями, акціями) суб'єктів підприємницької діяльності на час одержання ними фінансових ресурсів у межах інвестиційно-клірингової діяльності;

9) готує разом з МЗС або за погодженням з ним пропозиції Кабінетові Міністрів України щодо складу українських делегацій та відповідних директив на переговорах з міжнародними фінансовими та іншими організаціями іноземних держав та їх угруповань з питань, пов'язаних з інвестиційно — кліринговими відносинами;

10) готує пропозиції та обґрунтування доцільності залучення валютно-інвестиційних ресурсів і приватних капіталів з метою фінансування обігових коштів та капітальних вкладень суб'єктів підприємницької діяльності;

11) організує, координує і контролює пошук об'єктів фінансування на території України, їх обстеження, проведення маркетингових досліджень, а в разі потреби — незалежних експертиз;

12) організує, координує і контролює опрацювання інвестиційних проєктів, які планується фінансувати в межах розвитку інвестиційно-клірингових відносин, припиняє дію зазначених проєктів, якщо вони не відповідають вимогам законодавства;

13) організує, координує і контролює товарне наповнення експортно-імпортних контрактів у межах валютно-клірингових відносин, сприяє їх укладенню та виконанню;

14) бере участь в організації та проведенні некомерційних конкурсів і міжнародних торгів (тендерів) з метою вибору та реалізації інвестиційних проектів, а також у забезпеченні поставок машин, устаткування, матеріалів тощо в межах інвестиційно-клірингової діяльності;

15) здійснює контроль за дотриманням законодавства під час проведення зовнішньоекономічних і фінансово-кредитних операцій з питань, що належать до його компетенції;

16) здійснює оперативний обмін інформацією з учасниками інвестиційно-клірингових відносин стосовно потреб суб'єктів підприємницької діяльності в обігових коштах і капітальних вкладеннях, сприяє створенню інфраструктури для їх ефективного використання, відповідної інформаційно-аналітичної бази, проводить семінари і конференції, в тому числі міжнародні;

17) надає консультації українським та іноземним учасникам з питань інвестиційно-клірингового співробітництва, що належать до його компетенції;

18) узагальнює досвід і практику реалізації інвестиційно-клірингових проектів, розробляє і подає Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо удосконалення законодавства з питань економіки та зовнішньоекономічної діяльності;

19) взаємодіє з органами виконавчої влади, а також з підприємствами, установами і організаціями України та іноземних держав, які беруть участь у реалізації проектів на умовах міждержавних інвестиційно-клірингових відносин;

Комітет має право:

у межах своєї компетенції проводити переговори і укладати міжнародні договори міжвідомчого характеру про розвиток інвестиційно-клірингових відносин з відповідними іноземними установами і організаціями;

виконувати повноваження, делеговані йому іншими центральними органами виконавчої влади з питань інвестиційно-клірингової діяльності;

укладати договори (контракти) з юридичними особами та здійснювати інші дії, пов'язані з практичною реалізацією інвестиційно-клірингових угод;

за згодою юридичних осіб, що фінансуються в межах інвестиційно-клірингового співробітництва, утворювати централізовані фонди за рахунок відрахувань від прибутку, що залишається у їх розпорядженні, з яких здійснювати витрати на утримання Комітету в межах кошторису витрат, погодженого з Мінфіном, а також на інші організаційні цілі у порядку, встановленому за погодженням з Мінекономіки і Мінфіном;

створювати за погодженням з відповідними органами виконавчої влади комісії, експертні, робочі та консультативні групи, брати участь у роботі урядових комісій, залучати, в тому числі на контрактній основі, вітчизняних та іноземних експертів, фахівців, учених для консультацій з питань, пов'язаних з діяльністю Комітету;

залучати в установленому порядку спеціалістів органів виконавчої влади, суб'єктів підприємницької діяльності для розгляду питань, що належать до його компетенції;

одержувати в установленому порядку від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також суб'єктів підприємницької діяльності інформаційні відомості та документи, необхідні для виконання покладених на нього завдань.

**Приватизація.** Під приватизацією державного майна слід розуміти відчуження майна, що перебуває у державній власності, і майна, що належить Автономній Республіці Крим, на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути покупцями відповідно до Закону України "Про приватизацію державного майна", з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову економіки України.

Приватизація здійснюється на основі принципів: законності; державного регулювання та контролю; надання громадянам України пріоритетного права на придбання державного майна; надання пільг для придбання державного майна членам трудових колективів підприємств, що

приватизуються; забезпечення соціальної захищеності та рівності прав участі громадян України у процесі приватизації; платності відчуження державного майна; пріоритетного права трудових колективів на придбання майна своїх підприємств; створення сприятливих умов для залучення інвестицій; безоплатної передачі частки державного майна кожному громадянину України за приватизаційні папери; додержання антимонопольного законодавства; повного, своєчасного та достовірного інформування громадян про порядок приватизації та відомості про об'єкти приватизації; врахування особливостей приватизації об'єктів агропромислового комплексу, гірничодобувної промисловості, незавершеного будівництва, невеликих державних підприємств, підприємств із змішаною формою власності та об'єктів науково-технічної сфери; застосування переважно конкурентних способів у разі: приватизації невеликих державних підприємств, законсервованих об'єктів та об'єктів незавершеного будівництва, підприємств торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування населення, готельного господарства, туристичного комплексу; продажу акцій відкритих акціонерних товариств, створених на базі середніх та великих підприємств.

Щорічно Верховною Радою України, шляхом прийняття окремого закону, затверджується Державна програма приватизації, яка розробляється Фондом державного майна України. Державна програма приватизації визначає цілі, пріоритети та умови приватизації, і складається із завдання на перший бюджетний рік та прогнозу на два наступних роки. Вона містить:

- завдання щодо приватизації майна, яке перебуває в державній власності, та державного майна, що належить Автономній Республіці Крим;
- відповідні способи приватизації для різних груп об'єктів;
- квоти обов'язкового застосування приватизаційних паперів для приватизації різних груп об'єктів;
- завдання відповідним органам виконавчої влади щодо забезпечення проведення приватизації;
- заходи щодо залучення в процесі приватизації інвесторів;



- особливості участі в процесі приватизації громадян України, іноземних інвесторів та інших покупців;
- розрахунок витрат на виконання програми приватизації, порядок їх відшкодування та джерела фінансування;
- прогноз надходження коштів від приватизації та напрямки їх використання.

Законодавством визначаються об'єкти приватизації, зокрема до них належать: майно підприємств, цехів, виробництв, дільниць, інших підрозділів, які є єдиними (цілісними) майновими комплексами, якщо в разі їх виділення у самостійні підприємства не порушується технологічна єдність виробництва з основної спеціалізації підприємства, з структури якого вони виділяються; об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти; акції (частки, паї), що належать державі у майні господарських товариств та інших об'єднань.

Але приватизації не підлягають об'єкти, що мають загальнодержавне значення. Є чотири групи таких об'єктів:

1. Об'єкти, які забезпечують виконання державою своїх функцій, забезпечують обороноздатність держави, її економічну незалежність, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України.

2. Об'єкти, діяльність яких забезпечує соціальний розвиток, збереження та підвищення культурного, наукового потенціалу, духовних цінностей.

3. Об'єкти, контроль за діяльністю яких з боку держави гарантує захист громадян від наслідків впливу неконтрольованого виготовлення, використання або реалізації небезпечної продукції, послуг або небезпечних виробництв.

4. Об'єкти, які забезпечують життєдіяльність держави в цілому.

До об'єктів першої групи належить:

- майно органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, майно Збройних Сил України (крім майна, щодо якого законодавством встановлено особливості приватизації), Національної гвардії України, Служби безпеки України, Прикордонних військ України, правоохоронних і митних органів;

- надра, корисні копалини загальнодержавного значення, водні ресурси та інші природні ресурси, які є об'єктами права власності Українського народу;
- майнові комплекси підприємств з лісовідновлення, лісорозведення та охорони лісу, лісництва, їх підрозділи;
- золотий і валютний фонди та запаси, державні матеріальні резерви;
- емісійна система, майнові комплекси підприємств і установ, що забезпечують випуск та зберігання грошових знаків і цінних паперів;
- радіотелевізійні передавальні центри та об'єкти, що становлять загальнодержавну систему зв'язку, а також об'єкти, що забезпечують зв'язком органи законодавчої та виконавчої влади;
- державні радіоканали та телевізійні канали;
- засоби урядового, фельд'єгерського та спеціального зв'язку;
- інші об'єкти права державної власності, які забезпечують виконання державою своїх функцій.

До об'єктів другої групи належать:

- об'єкти Національного космічного агентства України при Кабінеті Міністрів України;
- архіви;
- майнові комплекси установ Національної академії наук України з основних напрямів досліджень;
- об'єкти культури, мистецтва, архітектури, меморіальні комплекси, заповідники, парки тощо загальнонаціонального значення;
- об'єкти освіти, фізичної культури, спорту і науки, що фінансуються з державного бюджету.

До об'єктів третьої групи належать:

- майнові комплекси підприємств по виготовленню та ремонту всіх видів зброї, яка є на озброєнні Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, майнові комплекси підприємств, що виробляють вибухові, сильнодіючі речовини;
- майнові комплекси підприємств по випуску наркотичних, бактеріологічних, біологічних, психотропних, сильнодіючих хімічних та отруйних засобів (крім аптек);

- майнові комплекси підприємств, що забезпечують діяльність у сфері обігу зброї, вибухових та радіоактивних речовин;

- протирадіаційні споруди;

- полігони, будови, споруди та устаткування для збереження твердих промислових та побутових відходів, скотомогильники.

До об'єктів четвертої групи належать:

- структурні підрозділи майнових комплексів, що забезпечують постійне розміщення і зберігання державних резервів і мобілізаційних запасів;

- пенітенціарні заклади;

- майнові комплекси підприємств геологічної, картографічної, гідрометеорологічної служб, служби контролю за станом навколишнього природного середовища;

- об'єкти державних систем стандартизації, метрології та сертифікації продукції;

- майнові комплекси підприємств авіаційної промисловості;

- автомобільні дороги, крім тих, що належать підприємствам до першого розгалуження їх за межами території цих підприємств;

- майнові комплекси підприємств, які здійснюють виробництво основної залізничної техніки (електровози, тепловози, дизель-поїзди, вагони);

- майнові комплекси підприємств залізничного транспорту з їх інфраструктурою;

- метрополітен, міський електротранспорт;

- майно, що забезпечує цілісність об'єднаної енергетичної системи України та диспетчерське (оперативно-технологічне) управління, магістральні та міждержавні електричні мережі;

- атомні електростанції, гідроелектростанції з греблями, що забезпечують водопостачання споживачам та проведення гідромеліоративних робіт, теплоелектроцентралі;

- магістральні нафто— і газопроводи та магістральний трубопровідний транспорт, що обслуговують потреби держави в цілому, підземні нафто— та газосховища;

- транспортні засоби спеціального призначення, що забезпечують виконання робіт, пов'язаних з об'єктами інже-

нерної інфраструктури та благоустрою міст, включаючи мережі, споруди, устаткування, які пов'язані з постачанням споживачам води, газу, тепла, а також відведенням і очищенням стічних вод;

- майнові комплекси структурних підрозділів хлібоприймальних і хлібозаготівельних підприємств, що забезпечують розміщення і зберігання мобілізаційних запасів;

- майнові комплекси підприємств соляної промисловості;

- акваторії портів, причали всіх категорій і призначень, причальні у портах і гідрографічні споруди, набережні причалів, захисні споруди та системи сигналізації, портові системи інженерної інфраструктури та споруди зв'язку, енерговодопостачання та водовідведення, автомобільні дороги та залізничні колії (до першого розгалуження за межами території порту), навчальний та гідрографічний флот, майнові комплекси судноплавних інспекцій;

- водосховища і водогосподарські канали комплексного призначення, міжгосподарські меліоративні системи, гідротехнічні захисні споруди;

- майнові комплекси підприємств, що виготовляють спирт, вина і лікєро-горілочні вироби;

- крематорії, кладовища.

Державну політику в сфері приватизації здійснюють:

а) Фонд державного майна України; б) його регіональні відділення та представництва у районах і містах; в) органи приватизації в Автономній Республіці Крим.

Вони становлять єдину систему державних органів приватизації в Україні.

Фонд державного майна України підпорядкований, підзвітний і підконтрольний Верховній Раді України. Голова Фонду державного майна України призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України.

Державні органи приватизації у межах своєї компетенції здійснюють такі основні повноваження: змінюють у процесі приватизації організаційну форму підприємств, що перебувають у державній власності; здійснюють повноваження власника державного майна у процесі приватиза-

ції; виступають орендодавцем майна, що перебуває у державній власності, згідно з законодавством; продають майно, що перебуває у державній власності, в процесі його приватизації, включаючи майно ліквідованих підприємств, об'єктів незавершеного будівництва та колишнє військове майно, що набуло статусу цивільного, а також акції (частки, паї), що належать державі у майні господарських товариств; створюють комісії з приватизації; затверджують плани приватизації майна, що перебуває у державній власності, плани розміщення акцій акціонерних товариств у процесі приватизації; розробляють проекти державних програм приватизації і подають їх на затвердження Верховній Раді України; укладають угоди щодо проведення підготовки об'єктів до приватизації та їх продажу; укладають угоди щодо проведення експертної оцінки вартості об'єктів приватизації; здійснюють ліцензування комісійної, представницької та комерційної діяльності з приватизаційними паперами; виступають з боку держави засновником підприємств із змішаною формою власності; беруть участь у розробці міжнародних договорів України з питань державної власності та її використання; здійснюють захист майнових прав державних підприємств, організацій, установ, а також акцій (часток, паїв), що належать державі, на території України та за її кордоном; контролюють виконання умов договорів купівлі-продажу державного майна.

Чинним законодавством встановлено особливий порядок приватизації державного майна. Він передбачає: опублікування списку об'єктів, які підлягають приватизації, у виданнях державних органів приватизації, місцевій пресі; прийняття рішення про приватизацію об'єкта на підставі поданої заяви або виходячи із завдань Державної програми приватизації та створення комісії з приватизації; опублікування інформації про прийняття рішення про приватизацію об'єкта; проведення аудиторської перевірки фінансової звітності підприємства, що приватизується (за винятком об'єктів малої приватизації); затвердження плану приватизації або плану розміщення акцій відкритих акціонерних товариств, створених у процесі приватизації та корпоратизації, та їх реалізацію.

Приватизація державного майна здійснюється шляхом:

- продажу частини державного майна кожному громадянину України за приватизаційні папери;
- продажу об'єктів приватизації на аукціоні, за конкурсом, у тому числі з виключним застосуванням приватизаційних паперів;
- продажу акцій (часток, паїв), що належать державі у господарських товариствах, на аукціоні, за конкурсом, на фондових біржах та іншими способами, що передбачають загальнодоступність та конкуренцію покупців;
- продажу на конкурсній основі цілісного майнового комплексу державного підприємства, що приватизується, або контрольного пакета акцій відкритого акціонерного товариства.

Ініціатива щодо приватизації може виходити як від державних органів приватизації, а також від покупців. Покупці цілісних майнових комплексів та інвестори, які бажають придбати контрольний пакет акцій, зобов'язані разом із заявою подати бізнес-план або техніко-економічне обґрунтування післяприватизаційного розвитку об'єкта, що включає план зайнятості працівників підприємства, пропозицію інвестора з зазначенням максимального розміру інвестиції, строків та порядку її внесення, а покупці — фізичні особи подають також декларацію про доходи.

Заяви про приватизацію подаються до державних органів приватизації за місцезнаходженням об'єкта, що приватизується, у письмовій формі та в порядку, що встановлюється Фондом державного майна України.

Державні органи приватизації протягом місяця розглядають заяви та приймають рішення щодо приватизації об'єкта і в п'ятиденний строк письмово повідомляють про це заявника, адміністрацію та трудовий колектив підприємства, що приватизується, а також відповідний орган виконавчої влади, уповноважений управляти цим майном.

У разі відмови в приватизації відповідний орган приватизації повідомляє заявників про причину відмови.

У кожному конкретному випадку, з метою розробки плану приватизації і забезпечення тим самим її ефективного проведення і дотримання усіх передбачених вимог і

процедур, державним органом приватизації утворюється комісія з приватизації об'єкта<sup>1</sup>.

До її складу за принципом однакового представництва входять представники господарського товариства, створеного членами трудового колективу підприємства, що приватизується, в тому числі й від представницького органу трудового колективу — профспілкового комітету або іншого уповноваженого ним органу, інші особи (або їх представники), які подали заяву на приватизацію, представники місцевих рад, фінансових органів, державного органу приватизації, Антимонопольного комітету України або його територіальних відділень, органу, уповноваженого до прийняття рішення про приватизацію управляти відповідним державним майном. Відповідні органи та особи зобов'язані в п'ятиденний строк з моменту одержання повідомлення про прийняття рішення щодо створення комісії делегувати до її складу своїх представників. Якщо в зазначений строк вони не делегували своїх представників до складу комісії, державний орган приватизації має право затвердити склад комісії без представників цих органів. За рішенням комісії до її роботи можуть залучатися експерти, консультанти та інші спеціалісти, які користуються на її засіданнях правом дорадчого голосу. Для забезпечення гласності та прозорості приватизації у роботі комісії з приватизації об'єкта можуть брати участь народні депутати України.

Основними завданнями комісії є: контроль за проведенням інвентаризації майна об'єкта приватизації; розробка проекту плану приватизації об'єкта та подання його на затвердження органу приватизації; оцінка вартості і визначення початкової ціни об'єкта приватизації, розміру статутного фонду господарського товариства та розробка акта оцінки; визначення форми платежів відповідно до квот застосування приватизаційних паперів та компенсаційних сертифікатів; розробка, при необхідності, рекомендацій щодо реорганізації об'єктів; формування списків грома-

---

<sup>1</sup> Діяльність комісії регулюється Положенням, яке затверджується Фондом державного майна України.

дян, які мають право на придбання акцій на пільгових умовах; заповнення форм статистичної звітності.

Для виконання поставлених завдань комісія має право: зобов'язати адміністрацію підприємства, що приватизується, здійснити у встановлені терміни інвентаризацію державного майна; давати розпорядження, обов'язкові для адміністрації об'єкта приватизації, що пов'язані з розробкою проекту плану приватизації; залучати до роботи експертів, консультантів, радників, спеціалізовані аудиторські фірми, консалтингові організації та фірми з правом дорадчого голосу на засіданнях комісії.

Результатом роботи комісії є проект плану приватизації. Якщо трудовий колектив підприємства, майно якого приватизується, або інші покупці не погоджуються з проектом плану приватизації, розробленим комісією, вони можуть підготувати його альтернативний варіант.

Проект плану, розроблений комісією, та альтернативний проект плану трудового колективу чи інших покупців подаються на розгляд регіональних відділень Фонду державного майна України або його представництв у районах та містах, які протягом десяти днів зобов'язані розглянути подані проекти, затвердити план приватизації і довести його до заінтересованих осіб.

Після видання наказу про затвердження плану приватизації діяльність комісії припиняється.



## Г л а в а 8

# Управління адміністративно-політичною сферою

### 8.1. Управління обороною

Конституція України (ст. 17) встановлює, що оборона України, захист її суверенітету територіальної цілісності і недоторканності, забезпечення економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, Збройних Сил України, справою всього народу. Прагнучи до мирного співіснування з усіма державами, Україна підтримує свою обороноздатність на рівні оборонної достатності для захисту від агресії.

Основи організації оборони та повноваження державних органів по її забезпеченню, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб щодо зміцнення обороноздатності країни встановлює Закон України від 6 грудня 1991 р. "Про оборону України".

Оборона України — це комплекс політичних, економічних, екологічних, воєнних, соціальних і правових заходів щодо забезпечення незалежності, територіальної цілісності, захисту інтересів держави і мирного життя народу.

Метою оборони України є створення всіх необхідних умов для запобігання воєнному нападу та для збройної відсічі можливій агресії проти України у будь-який час і за будь-яких обставин. Вона базується на готовності Збройних Сил України, економіки, населення, території до оборони і будується відповідно до воєнної доктрини держави.

Воєнна доктрина України є складовою частиною концепції національної безпеки і становить сукупність основоположних настанов і принципів щодо організації та забезпечення безпеки особи, народу і держави шляхом полі-

тичних, дипломатичних, економічних та воєнних заходів. Вона визначається принципом оборонної достатності в будівництві Збройних Сил України і ґрунтується на тому, що Україна:

- не визнає війну як засіб розв'язання міжнародних проблем;
- прагне до нейтралітету й дотримання 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 не стане сама об'єктом агресії.

Безпосередньо воєнною доктриною принципово визначаються воєнно-політичні цілі України та міжнародні пріоритети в галузі забезпечення національної безпеки; причини воєнної небезпеки; ставлення України до війни; ставлення України до ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення; основні напрями забезпечення воєнної безпеки; завдання Збройних Сил та принципи їх будівництва; підготовка Збройних Сил до захисту від агресії; мета і принципи воєнно-економічної політики; підготовка держави і населення до оборони.

Воєнна доктрина України, як основа воєнного будівництва держави, спирається на аналіз геополітичної ситуації в світі та довгострокові наукові прогнози її розвитку. Доктринальні положення є обов'язковими для державних органів, організацій, органів самоврядування та громадян України і є основою узгодження їх зусиль у зміцненні національної безпеки України. На основі Воєнної доктрини розробляються концепції будівництва видів збройних сил, родів військ, інших військових формувань України і конкретні програми їх реалізації.

Організація оборони України включає:

1. Формування воєнної політики держави та воєнної доктрини.
2. Розвиток воєнної науки.
3. Прогнозування та оцінку воєнної загрози чи загрози воєнного нападу.

4. Здійснення на міжнародній арені відповідних заходів щодо запобігання агресії.

5. Охорону державних кордонів.

6. Підготовку, розвиток, формування структури і забезпечення необхідної чисельності Збройних Сил України, підтримання їх боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності до оборони України.

7. Вироблення і проведення військово-технічної політики та забезпечення Збройних Сил України озброєнням, військовою технікою, продовольством, речовим майном та іншими матеріальними ресурсами у повному обсязі.

8. Мобілізаційну підготовку народного господарства, державних органів і систем управління до дій в умовах воєнного стану.

9. Підготовку населення і території країни до оборони.

Закон “Про оборону України” дає визначення правових режимів “стан війни”, “воєнний час”, “воєнний стан”, а також понять “мобілізація” та “деобілізація”.

Стан війни, згідно п. 9 ст. 85 Конституції України оголошується Верховною Радою України за поданням Президента України, у разі воєнного нападу (агресії) на Україну. Стан війни також оголошується при необхідності виконання міжнародних договорів по спільній обороні від агресії і відміняється після укладення мирної угоди з протилежною воюючою стороною.

З оголошенням стану війни або початком воєнних дій настає воєнний час. Початком воєнного часу є день і час оголошення стану війни або воєнного нападу (агресії) на Україну. Кінцем воєнного часу є оголошений день і час припинення воєнних дій.

Чинним законодавством передбачено, що у разі воєнного нападу (агресії) на Україну військово командування та органи влади, не чекаючи оголошення війни, зобов'язані вжити всіх заходів для відсічі нападу (агресії).

Воєнний стан вводиться в окремих місцевостях або на всій території України у випадках оголошення стану війни або загрози воєнного нападу (агресії). Рішення про введення воєнного стану, згідно п. 20 ст. 106 Конституції України, приймає Президент України.

Із введенням воєнного стану розширюються повноваження військового командування. Йому можуть передаватися функції органів державного управління у сфері оборони. Під час воєнного стану в інтересах оборони вводяться обмеження діяльності підприємств, установ і організацій та прав громадян, розширюються повноваження відповідних правоохоронних органів.

Воєнний стан відміняється при зникненні загрози воєнного нападу (агресії) та з відміною стану війни.

З оголошенням стану війни або воєнного стану оголошується загальна або часткова мобілізація. Мобілізація є загальнодержавним заходом, що має забезпечити планомірне розгортання Збройних Сил України та інших військ, переведення народного господарства з мирного на воєнний стан.

Мобілізація проводиться відкрито або приховано. Рішення про проведення відкритої мобілізації підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації.

Рішення про проведення прихованої мобілізації доводиться по закритих каналах до керівників Ради Міністрів Республіки Крим, міністерств та інших центральних і місцевих органів державної виконавчої влади у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

З метою створення необхідних умов для своєчасного проведення мобілізації та забезпечення потреб держави в особливий період<sup>1</sup> і на випадок стихійного лиха, аварій та катастроф здійснюється мобілізаційна підготовка.

Мобілізаційна підготовка народного господарства України, Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законодавства України, є складовою частиною оборонних заходів, що здійснюються в мирний час центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності.

<sup>1</sup> Особливий період включає в себе час мобілізаційного розгортання народного господарства, Збройних Сил України та інших військ, воєнний час і частково відбудовчий період після закінчення воєнних дій.

Мобілізаційна підготовка проводиться на плановій основі шляхом завчасного створення стійких систем управління і зв'язку та необхідних виробничих мобілізаційних потужностей, а також спеціальних формувань та мобілізаційних резервів озброєння, військової техніки, матеріальних і продовольчих ресурсів, страхового фонду документації.

Демобілізація є загальнодержавним заходом для планомірного переведення народного господарства з воєнного на мирний стан і подальшого скорочення Збройних Сил України та інших військ.

Для виконання оборонних функцій шляхом збройного захисту незалежності, територіальної цілісності та недоторканності в Україні створені власні Збройні Сили.

До складу Збройних Сил України входять сухопутні війська (війська наземної оборони); війська повітряної оборони (військово-повітряні сили і сили протиповітряної оборони); військово-морські сили.

Усі види Збройних Сил України будуються і здійснюють свою діяльність на основі:

- а) демократії і гуманізму;
- б) верховенства закону;
- в) підзвітності органам законодавчої і виконавчої влади;
- г) єдиноначальності і колегіального вироблення рішень;
- д) загального військового обов'язку громадян України;
- е) добровільності вступу на кадрову військову службу;
- ж) дотримання військової дисципліни;
- з) гласності в діяльності Збройних Сил України та збереження державної і військової таємниці;
- і) позапартійності;
- ї) гарантованого соціально-правового захисту військовослужбовців.

За Конституцією України (п. 22 ст. 85) затвердження загальної структури Збройних Сил України, їх чисельності, а також визначення функцій є компетенція Верховної Ради України.

Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, за Конституцією України (п. 17 ст. 106) є Президент України. Він призначає на посади та звільняє з посад вище

командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави.

Безпосереднє керівництво Збройними Силами України здійснюється Міністерством оборони України.

Міністерство оборони України (Міноборони України) є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує втілення в життя державної політики у сфері оборони держави та військового будівництва, керівництво Збройними Силами України їх мобілізаційну і бойову готовність та підготовку до виконання покладених на них завдань.

До основних завдань Міноборони України належать: реалізація державної політики з питань оборони і військового будівництва; оцінка воєнно-політичної обстановки, визначення рівня воєнної загрози; безпосереднє керівництво Збройними Силами, утримання їх у постійній бойовій і мобілізаційній готовності; забезпечення оснащення Збройних Сил озброєнням і військовою технікою, підготовки і розстановки кадрів, розвитку військової освіти і науки, зміцнення дисципліни, правопорядку та виховання особового складу; здійснення заходів з реалізації соціально-правових гарантій військовослужбовців, членів їхніх сімей та працівників Збройних Сил; створення умов для цивільного і громадського контролю над Збройними Силами.

Для виконання покладених на нього завдань Міноборони України здійснює такі заходи:

- 1) бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва, розробці проекту воєнної доктрини, пропозицій та обґрунтувань до актів Верховної Ради України, Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України з питань військової та військово-технічної політики держави;

- 2) подає на розгляд Президентіві України опрацьовані разом з Генеральним штабом Збройних Сил, відповідними міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законодавства України (далі — військові формування):

проекти концепції військового будівництва, державної програми будівництва і розвитку Збройних Сил, державної програми розвитку озброєння та військової техніки, планів дислокації та розташування Збройних Сил тощо;

пропозиції щодо застосування Збройних Сил, їх загальної структури та чисельності;

3) подає Кабінету Міністрів України опрацьовані разом з Генеральним штабом, відповідними міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, військовими формуваннями проекти мобілізаційного плану і схем мобілізаційного розгортання Збройних Сил та інших військових формувань, плану підготовки території держави до оборони, а після затвердження здійснює заходи щодо їх реалізації;

4) оцінює воєнно-політичну обстановку та визначає рівень воєнної загрози;

5) бере участь у формуванні оборонного бюджету, звітує перед Кабінетом Міністрів України про використання виділених коштів;

6) організує накопичення озброєння і військової техніки в непорушному запасі, інших матеріальних ресурсів у мобілізаційному резерві Збройних Сил;

7) бере участь в організації підготовки до оборони господарства України та контролі за виконанням підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності мобілізаційних завдань;

8) здійснює загальне керівництво оперативною, бойовою, мобілізаційною, морально-психологічною підготовкою Збройних Сил, воєнною наукою та освітою;

9) визначає пріоритети та головні завдання воєнної розвідки і забезпечує її діяльність;

10) здійснює функції державного замовника на розробку, виробництво, постачання, ремонт, знищення і утилізацію озброєння, військової техніки та військового майна, виконання робіт та надання послуг для потреб оборони;

11) узгоджує програми, тактико-технічні (технічні) завдання всіх державних замовників на розробку і модернізацію озброєння, військової техніки та їх складових частин, забезпечує єдину державну політику з питань стандартиза-

ції, метрології та уніфікації, методологічні основи цінової і контрактно-договірної роботи у цій справі;

12) організує випробування та експертизу озброєння, військової техніки і військового майна, контролює якість їх виготовлення;

13) організує всебічне забезпечення Збройних Сил продовольством, речовим та іншим майном, матеріальними та іншими ресурсами, здійснює військові перевезення всіх видів у державі;

14) проводить державну кадрову політику у Збройних Силах, забезпечує підготовку та розстановку військових кадрів;

забезпечує військове, правове, військово-патріотичне, морально-етичне та естетичне виховання особового складу Збройних Сил та проведення заходів щодо зміцнення військової дисципліни і правопорядку у військах (силах);

контролює додержання вимог законодавства з питань підготовки громадян до військової служби та забезпечує їх виконання під час проходження служби;

15) проводить роботу щодо здійснення заходів, пов'язаних з призовом громадян на строкову військову службу та звільненням у запас військовослужбовців, які відслужили визначені строки служби, а також мобілізацією та демобілізацією;

16) забезпечує виконання законодавства щодо екологічної безпеки під час діяльності Збройних Сил, підприємств, установ та організацій, підпорядкованих Міністерству;

17) здійснює в установленому порядку у межах своїх повноважень функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Міністерства;

18) утворює, реорганізує і ліквідує у встановленому порядку підприємства, установи, організації, військові частини і з'єднання, військові навчальні заклади, контролює їх діяльність;

19) здійснює у встановленому порядку та у межах своїх повноважень реалізацію озброєнь, військової техніки та іншого військового майна, яке перебуває у сфері управління Міністерства, передачу його в оренду, а також надання послуг військово-технічного призначення;



20) керує економічною і фінансовою роботою в Збройних Силах;

21) здійснює капітальне будівництво, експлуатацію і ремонт житлового, казарменого та інших фондів, об'єктів воєнного призначення, забезпечує використання відповідно до законодавства земельних ділянок, виділених для потреб Збройних Сил;

22) реалізує державну політику з питань охорони праці на підприємствах, в установах і організаціях Міністерства;

23) здійснює заходи щодо соціального і правового захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей, а також заходи, спрямовані на охорону здоров'я особового складу Збройних Сил, а у випадках, передбачених законодавством, — і військовослужбовців, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей;

24) бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає у встановленому порядку міжнародні договори міжвідомчого характеру і забезпечує їх виконання, здійснює в межах своєї компетенції військово-і військово-технічне співробітництво з військовими органами іноземних держав, забезпечує участь миротворчих контингентів Збройних Сил у міжнародних миротворчих операціях;

25) забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у Міністерстві, Збройних Силах, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління;

26) веде інформаційно-роз'яснювальну роботу через засоби масової інформації, здійснює видавничу діяльність;

27) здійснює інспектування органів управління, військ (сил), установ і організацій Міністерства, стану бойової і мобілізаційної готовності Збройних Сил, якості виконання покладених на них завдань;

28) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та у встановленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України, Кабінету Міністрів України;

29) організує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією в межах і в порядку, встановлених законодавством;

30) здійснює інші функції, що впливають з покладених на Міністерство завдань.

Міноборони України має право: залучати фахівців міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, 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 підписання міжнародних договорів України; одержувати у встановленому порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань; скликати у встановленому порядку наради за участю представників органів виконавчої влади з питань, що належать до його компетенції.

Міноборони України очолює Міністр, якого призначає на посаду і звільняє з посади Президент України. Міністр оборони України з питань, що належать до конституційних повноважень Президента України, підпорядковується безпосередньо Президентові України. Він несе персональну відповідальність перед Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України та Кабінетом Міністрів України за виконання Міністерством покладених на нього завдань і здійснення ним своїх функцій.

Міністр оборони України в межах повноважень Міністерства на основі та на виконання актів законодавства видає накази і директиви, організує і контролює їх виконання.

Накази і директиви з питань будівництва та розвитку Збройних Сил, їх бойової і мобілізаційної готовності, оперативної та бойової підготовки, організаційних заходів та інспектування військ (сил) Міністр оборони України видає спільно з Начальником Генерального штабу Збройних Сил.

Генеральний штаб Збройних Сил України — окрема складова частина Міністерства оборони України. Він є го-

ловним військовим органом з планування оборони держави і оперативного управління Збройними Силами та іншими військовими формуваннями України в межах своєї компетенції.

Генеральний штаб підпорядкований Міністрові оборони України. У воєнний час він є робочим органом Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України зі стратегічного планування застосування Збройних Сил та інших військових формувань, утворених відповідно до законодавства України та керівництва ними.

Генеральний штаб призначений здійснювати:

1) стратегічне планування застосування Збройних Сил та інших військових формувань, координацію їх оперативної і мобілізаційної підготовки;

2) організацію і контроль за виконанням заходів, спрямованих на підтримання військ (сил) у постійній бойовій і мобілізаційній готовності, комплектування їх особовим складом, озброєнням і військовою технікою;

3) забезпечення функціонування системи управління Збройними Силами, їх взаємодії з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади та військовими формуваннями;

4) організацію і проведення оперативної підготовки органів управління Збройних Сил та інших військових формувань.

Генеральний штаб відповідно до покладених на нього завдань:

1) бере участь в аналізі воєнно-політичної обстановки та визначенні рівня воєнної загрози Україні, прогнозує тенденції розвитку форм і способів воєнних дій та засобів збройної боротьби, обґрунтовує шляхи будівництва і розвитку Збройних Сил;

2) здійснює заходи щодо підтримання постійної бойової та мобілізаційної готовності Збройних Сил;

3) керує оперативною та мобілізаційною підготовкою Збройних Сил, координує і здійснює контроль за оперативною і мобілізаційною підготовкою інших військових формувань, призначених для передачі до складу Збройних Сил під час мобілізації, методологічне та методичне її за-

безпечення, веде облік наявності матеріальних цінностей мобілізаційного резерву;

4) готує пропозиції щодо:

потреби в особовому складі, озброєнні, військовій техніці та матеріально-технічних ресурсах, продовольстві, речовому та іншому майні для виконання покладених на Збройні Сили та інші військові формування завдань, організує загальне планування всебічного забезпечення їх на особливий період;

формування видатків Державного бюджету України на національну оборону, обсягів і пріоритетів розподілу бюджетних асигнувань відповідно до потреб та стратегічних завдань Збройних Сил;

оперативно-стратегічних вихідних даних стосовно кількісних та якісних характеристик озброєння і військової техніки, необхідних для оснащення Збройних Сил;

5) організує стратегічне розгортання Збройних Сил та інших військових формувань, їх взаємодію з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади під час виконання завдань оборони держави;

6) визначає завдання та порядок розвідувального та інформаційно-аналітичного забезпечення штабів і військ (сил);

7) планує призов громадян на строкову військову службу, комплектування військ (сил) особовим складом, озброєнням і військовою технікою, звільнення в запас військовослужбовців, які відслужили визначені строки служби, організує збори, підготовку та перепідготовку військовозобов'язаних запасу;

8) контролює додержання і використання встановленого для Збройних Сил та інших військових формувань бойового та чисельного складу;

9) організує розробку системи оцінки бойової та мобілізаційної готовності військ (сил), проводить порівняльну оцінку бойових можливостей з'єднань, частин, підрозділів, озброєння і військової техніки Збройних Сил та військ інших держав, готує пропозиції щодо підвищення цих можливостей;

10) створює систему управління Збройними Силами, забезпечує її бойову готовність, застосування, вдосконалення і розвиток;

11) організує підготовку органів стратегічної та оперативно-стратегічної ланок управління, готує їх до взаємодії з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади та військовими формуваннями;

12) організує застосування системи зв'язку і автоматизованої системи управління військами Збройних Сил, розробляє пропозиції щодо залучення державної системи зв'язку до виконання завдань оборони;

13) забезпечує приховане управління військами (силами) і зброєю, організує шифрований (кодований) і засекречений зв'язок, визначає порядок організації цих видів зв'язку для взаємодії Збройних Сил з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади та військовими формуваннями, а також на підставі міжнародних договорів — з відповідними органами іноземних держав;

14) організує застосування засобів систем державного розпізнавання у Збройних Силах, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та військових формуваннях, використання цих засобів у невійськових організаціях усіх форм власності;

15) визначає порядок використання радіочастотного ресурсу, виділеного для цілей оборони, здійснює контроль його використання у Збройних Силах, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та військових формуваннях;

16) організує службу військ і режиму у військах (силах), додержання законодавства з питань охорони державної таємниці у Збройних Силах;

17) здійснює заходи щодо зміцнення військової дисципліни та профілактики правопорушень серед особового складу безпосередньо підпорядкованих йому військ (сил);

18) організує наукову роботу з воєнних питань у Збройних Силах, узагальнює досвід оперативної та мобілізаційної підготовки, бойових дій і воєнних конфліктів;

19) планує та контролює військові перевезення усіх видів у державі;

20) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та вносить їх на розгляд Міністра оборони України;

21) бере участь у співробітництві зі збройними силами іноземних держав, координує і контролює підготовку миротворчих контингентів Збройних Сил та виконання ними завдань у міжнародних миротворчих операціях;

22) забезпечує згідно з міжнародними договорами в галузі роззброєння та контролю над озброєннями інспекційну діяльність на території України та поза її межами, збирає, опрацьовує інформацію та повідомлення відповідно до цих міжнародних договорів незалежно від підлеглості об'єктів інспектування;

23) доводить до Збройних Сил, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та військових формувань директиви і накази Президента України — Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України з питань оборони, організує і контролює їх виконання;

24) здійснює інші функції, що впливають з покладених на нього завдань.

Генеральний штаб очолює Начальник, який за посадою є першим заступником Міністра оборони України. Начальника Генерального штабу призначає на посаду і звільняє з посади Президент України.

Начальник Генерального штабу несе персональну відповідальність перед Радою національної безпеки і оборони України та Міністром оборони України за виконання завдань і здійснення функцій, покладених на Генеральний штаб.

Збройні Сили України комплектуються військовослужбовцями відповідно до Закону України від 25 березня 1992 р. “Про загальний військовий обов’язок і військову службу”.

Загальний військовий обов’язок встановлюється з метою забезпечення комплектування Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Прикордонних військ України, Цивільної оборони України, Управління охорони вищих посадових осіб України та

інших військових формувань, створених відповідно до законодавства України, а також підготовки населення до захисту України.

Загальний військовий обов'язок включає:

- підготовку громадян до військової служби;
- приписку до призовних дільниць;
- призов на військову службу;
- роходження за призовом або добровільно військової, альтернативної (невійськової) служби;
- виконання військового обов'язку в запасі;
- дотримання правил військового обліку;
- загальне обов'язкове військове навчання громадян у воєнний час.

Виконання Закону України “Про загальний військовий обов'язок і військову службу” покладається на громадян України, центральні органи державного управління, органи місцевої державної адміністрації та місцевого самоврядування, громадські об'єднання, підприємства, установи та організації, незалежно від підпорядкування і форм власності.

Загальний військовий обов'язок не поширюється на іноземних громадян і осіб без громадянства, які постійно або тимчасово проживають на території України.

Щодо загального військового обов'язку громадяни України поділяються на такі 6 категорій:

1. Допризовники — особи, які проходять допризовну підготовку до приписки їх до призовних дільниць;
2. Призовники — особи, які приписані до призовних дільниць;
3. Військовослужбовці — особи, які проходять військову службу;
4. Службовці за призовом — особи, які проходять альтернативну (невійскову) службу;
5. Військовозобов'язані — особи, які перебувають у запасі;
6. Невійськовозобов'язані — особи, не взяті на військовий облік або зняті з нього.

Громадяни України, придатні до проходження військової служби за станом здоров'я і віком, зобов'язані: прибу-

вати за викликом військового комісаріату для приписки до призовних дільниць, проходження медичного огляду, направлення на підготовку для одержання військової спеціальності, призову на військову службу або на збори; проходити підготовку до військової служби, військову службу і виконувати військовий обов'язок у запасі; виконувати правила військового обліку.

Жінки, які за фахом мають медичну підготовку або споріднену з відповідною військовою 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 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.

Військова служба це різновид державної служби, особливістю якої є двояка правова природа. По-перше, вона пов'язана з виконанням громадянином України загально-го військового обов'язку; по-друге — із службою на конкурсно-контрактній основі у Збройних Силах України та інших військах, створених відповідно до законодавства України.

Виходячи з цього, законодавством встановлено такі види військової служби:

- строкова військова служба;
- військова служба за контрактом на посадах солдатів і матросів, сержантів і старшин;
- військова служба жінок за контрактом на посадах солдатів і матросів, сержантів і старшин, прапорщиків і мічманів та офіцерського складу;
- військова служба за контрактом прапорщиків і мічманів;
- військова служба за контрактом курсантів (слухачів) військово-навчальних закладів і студентів кафедр військової підготовки (факультетів військової підготовки, відді-



лень військової підготовки) вищих цивільних навчальних закладів;

- військова служба за контрактом офіцерського складу.

Військовослужбовці та військовозобов'язані поділяються на рядовий склад, сержантський і старшинський склад, склад прапорщиків (мічманів), офіцерський склад. Офіцерський склад поділяється на молодший офіцерський склад, старший офіцерський склад і вищий офіцерський склад.

Кожному військовослужбовцю і військовозобов'язаному присвоюється військове звання. Військові звання у Збройних Силах України поділяються на армійські та флотські.

Кожен військовослужбовець і військовозобов'язаний займає відповідну штатну посаду. Військові посади (штатні посади, що підлягають заміщенню військовослужбовцями) і відповідні їм військові звання передбачаються в штатах військових частин, кораблів, органів управління, установ, військово-навчальних закладів.

Перелік посад, що підлягають заміщенню вищим офіцерським складом, затверджується Президентом України, а посад інших військовослужбовців — Міністром оборони України. Вони поділяються на: а) посади рядового складу; б) посади сержантського і старшинського складу; в) посади прапорщиків і мічманів; г) посади офіцерського складу.

Військовослужбовці за їх згодою можуть бути відряджені до державних органів, Товариства сприяння обороні України, Академії наук України та інших галузевих академій наук для виконання робіт оборонного характеру із залишенням на військовій службі, а також із збереженням прав на соціальний захист на підставі відповідного рішення Кабінету Міністрів України.

## 8.2. Управління безпекою

Під безпекою треба розуміти стан захищеності життєво важливих інтересів:

- а) особи, що виявляються в її правах і свободах;

б) суспільства, що сконцентровані в його матеріальних і духовних цінностях, а виявляються в можливості народу виступати єдиним джерелом влади;

в) держави, що виражені в її конституційному ладі, суверенитеті, територіальній цілісності, а виявляються у праві на здійснення (реалізацію) влади.

Безпека особи, суспільства і держави гарантується Конституцією України і досягається проведенням єдиної державної політики у галузі її забезпечення, розробкою і своєчасним проведенням як превентивних, так і відновлюваних заходів, що адекватні погрозам відповідним інтересам. До них належать заходи політичного, економічного, організаційного, юридичного та іншого характеру. Виходячи з цього, у забезпеченні безпеки беруть участь органи законодавчої, виконавчої, судової влади, а також недержавні організації і громадяни.

Найбільша питома вага у вирішенні питань забезпечення безпеки припадає на державні утворення. Це Збройні Сили, Служба безпеки, прикордонні війська, органи внутрішніх справ і міліція, органи митного контролю, захисту прав споживачів, прокуратури й інші. Таким чином, держава є основним суб'єктом забезпечення безпеки.

У здійсненні цієї функції вона виходить з того, що достатня безпека особи і суспільства неможлива без ефективного захисту інтересів держави. Практика розв'язання цих проблем однозначно свідчить, що в демократичній державі ступінь захищеності особи і суспільства перебуває у прямій залежності від рівня безпеки держави.

Саме внаслідок цієї обставини Конституція України передбачає обмеження прав і свобод особи з метою захисту життєво важливих державних інтересів. Зокрема, ст. 41 передбачає примусове відчуження майна за умов воєнного або надзвичайного стану; у ст. 64 зазначається, що за умов воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень.

Найвище керівництво у сфері національної безпеки здійснює Президент України, він же очолює Раду націо-

нальної безпеки і оборони України (п. 17 і п. 18 ст. 106 Конституції України).

Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України і передбачена Конституцією України (ст. 107). Її діяльність регламентована Законом України від 5 березня 1998 р. “Про Раду національної безпеки і оборони України”.

Функціями Ради національної безпеки і оборони України є:

1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;

2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;

3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Відповідно до функцій, визначених цим Законом, Рада національної безпеки і оборони України наділяється такою компетенцією:

1) розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України щодо:

визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах;

проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони;

вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері;

проекту Закону України про Державний бюджет України за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки і оборони України;

матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів з питань національної безпеки і оборони;

заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України;

доручень, пов'язаних з вивченням конкретних питань та здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки і оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України;

залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених у дію указами Президента України;

забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні і в світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України;

питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації;

2) здійснює поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президенту України відповідні висновки та пропозиції;

3) залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ,

наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності;

4) ініціює розробку нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання;

5) координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

6) координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

7) координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по відбиттю збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України. Він:

1) спрямовує діяльність і здійснює загальне керівництво роботою Ради національної безпеки і оборони України;

2) затверджує перспективні та поточні плани роботи Ради національної безпеки і оборони України, час і порядок проведення її засідань;

3) особисто головує на засіданнях Ради національної безпеки і оборони України;

4) дає доручення членам Ради національної безпеки і оборони України, пов'язані з виконанням покладених на неї функцій;

5) заслуховує поточну інформацію Секретаря Ради національної безпеки і оборони України про хід виконання її рішень, у разі необхідності виносить питання про стан виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України на її засідання;

6) затверджує Положення про апарат Ради національної безпеки і оборони України, його структуру і штати;

7) здійснює інші повноваження, передбачені законодавством.

Поточне інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України здійснює її апарат, який підпорядковується Секретареві Ради національної безпеки і оборони України.

Секретар Ради національної безпеки і оборони України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується. Правовий статус Секретаря Ради національної безпеки і оборони України як державного службовця визначається Президентом України відповідно до Закону України "Про державну службу". Він забезпечує організацію роботи і виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України і має заступників, які за його поданням призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України.

На посади Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників можуть призначатися як цивільні особи, так і військовослужбовці.

Секретар Ради національної безпеки і оборони України має такі повноваження:

1) готує пропозиції щодо перспективного і поточного планування діяльності Ради національної безпеки і оборони України;

2) подає на розгляд Президента України проекти актів Президента України про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України, в тому числі стосовно пропозицій і рекомендацій по реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;

3) організує роботу, пов'язану з підготовкою та проведенням засідань Ради національної безпеки і оборони України та контролем за виконанням прийнятих нею рішень;

4) інформує Президента України та членів Ради національної безпеки і оборони України про хід виконання рішень Ради;

5) координує діяльність робочих та консультативних органів Ради національної безпеки і оборони України;

б) за дорученням Голови Ради національної безпеки і оборони України представляє позицію Ради національної безпеки і оборони України у Верховній Раді України, у відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з політичними партіями і громадськими організаціями та засобами масової інформації, з міжнародними організаціями.

На засіданнях Ради національної безпеки і оборони України її члени голосують особисто. Делегування ними обов'язку бути присутніми на засіданні Ради національної безпеки і оборони України іншим особам не допускається.

У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України.

На запрошення Голови Ради національної безпеки і оборони України у її засіданнях можуть брати участь голови комітетів Верховної Ради України, інші народні депутати України, керівники центральних органів виконавчої влади та інші особи, які не є членами Ради національної безпеки і оборони України.

Рішення Ради національної безпеки і оборони України приймаються не менш як двома третинами голосів її членів і вводяться в дію указами Президента України.

Члени Ради національної безпеки і оборони України мають такі повноваження:

1) вносять до Ради національної безпеки і оборони України пропозиції щодо розгляду будь-яких питань, що входять до її компетенції;

2) здійснюють попередню підготовку питань та беруть участь у їх розгляді Радою національної безпеки і оборони України;

3) вносять зауваження та пропозиції, голосують з питань, що розглядаються Радою національної безпеки і оборони України;

4) висловлюють у разі потреби свою окрему думку щодо проектів рішень Ради національної безпеки і оборони України;

5) беруть участь у плануванні роботи Ради національної безпеки і оборони України;

б) координують та контролюють у межах своїх посадових повноважень виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України.

Для опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та прогностичного супроводження своєї діяльності Рада національної безпеки і оборони України в рамках коштів, передбачених Державним бюджетом України, може утворювати тимчасові міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи.

Державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку, є Служба безпеки України. Служба безпеки України підпорядкована Президенту України і підконтрольна Верховній Раді України.

На Службу безпеки України покладається захист 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.

До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Служба безпеки України відповідно до своїх основних завдань зобов'язана:

- 1) здійснювати розвідувальну та інформаційно-аналітичну роботу в інтересах ефективного проведення органами державної влади управління України внутрішньої і зовнішньої діяльності, вирішення проблем оборони, соціально-економічного будівництва, науково-технічного прогресу, екології та інших питань, пов'язаних з національною безпекою України;

- 2) здійснювати заходи контррозвідувального забезпечення дипломатичних представництв, консульських та ін-



ших державних установ, а також заходи, пов'язані з охороною державних інтересів у сфері зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності, безпекою громадян України за кордоном;

3) виявляти, припиняти та розкривати злочини, розслідування яких віднесено законодавством до компетенції Служби безпеки України; проводити дізнання і слідство у цих справах; розшукувати осіб, які переховуються у зв'язку із вчиненням зазначених злочинів;

4) здійснювати контррозвідувальні заходи з метою попередження, виявлення, припинення і розкриття будь-яких форм розвідувально-підривної діяльності проти України;

5) забезпечувати захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності України від протиправних посягань з боку окремих осіб та їх об'єднань;

6) здійснювати контррозвідувальне забезпечення оборонного комплексу, Збройних Сил України, інших військових формувань, дислокованих на території України, енергетики, транспорту, зв'язку, а також важливих об'єктів інших галузей господарства;

7) брати участь у розробці і здійсненні заходів щодо захисту державних таємниць України, сприяти у порядку, передбаченому законодавством, підприємствам, установам, організаціям та підприємцям у збереженні комерційної таємниці, розголошення якої може завдати шкоди життєво важливим інтересам України;

8) здійснювати відповідно до законодавства профілактику правопорушень у сфері державної безпеки;

9) у межах визначеної законодавством компетенції забезпечувати захист особистої безпеки громадян; брати участь у реабілітації і поновленні прав незаконно репресованих осіб;

10) сприяти Прикордонним військам України в охороні державного кордону України;

11) сприяти забезпеченню режиму воєнного та надзвичайного стану в разі їх оголошення, а також ліквідації наслідків стихійного лиха, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій та інших надзвичайних ситуацій;

12) подавати наявними силами і засобами, в тому числі і технічними, допомогу органам внутрішніх справ, іншим правоохоронним органам у боротьбі із злочинністю;

13) брати участь у розробці заходів і вирішенні питань, що стосуються в'їзду в Україну та виїзду за кордон, перебування на її території іноземців та осіб без громадянства, прикордонного режиму і митних правил;

14) забезпечувати засекреченим і шифрованим зв'язком державні органи України і посадових осіб відповідно до переліку, який встановлюється Кабінетом Міністрів України;

15) проводити наукові дослідження і дослідно-конструкторські роботи, впроваджувати їх результати в практику діяльності Служби безпеки України;

16) виконувати за дорученням Верховної Ради України або Президента України інші завдання, безпосередньо спрямовані на забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави.

Службі безпеки України, її органам і співробітникам для виконання покладених на них обов'язків надається право:

1) вимагати від громадян та посадових осіб припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню повноважень Служби безпеки України, перевіряти у зв'язку з цим документи, які посвідчують їх особу, а також проводити огляд осіб, їх речей і транспортних засобів, якщо є загроза втечі підозрюваного або знищення чи приховання речових доказів злочинної діяльності;

2) подавати органам державного управління обов'язкові для розгляду пропозиції з питань національної безпеки України, в тому числі про припинення роботи, пов'язаної з державними таємницями, яка виконується з порушенням встановлених правил;

3) одержувати на письмовий запит керівника відповідного органу Служби безпеки України від міністерств, державних комітетів, інших відомств, підприємств, установ, організацій, військових частин, громадян та їх об'єднань дані і відомості, необхідні для забезпечення державної без-

пеки України, а також користуватись з цією метою службовою документацією і звітністю;

4) входити у порядку, погодженому з адміністрацією підприємств, установ та організацій і командуванням військових частин, на їх територію і в службові приміщення;

5) мати слідчі ізолятори для тримання осіб, взятих під варту та затриманих органами Служби безпеки України;

6) використовувати з наступним відшкодуванням витрат та збитків транспортні засоби, які належать підприємствам, установам і організаціям, військовим частинам і громадянам (крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав і організацій, транспортних засобів спеціального призначення), для проїзду до місця події, припинення злочинів, переслідування та затримання осіб, які підозрюються в їх вчиненні, доставки до лікувальних установ осіб, що потребують термінової медичної допомоги;

7) виключно при безпосередньому припиненні злочинів, розслідування яких віднесено законодавством до компетенції Служби безпеки України, переслідуванні осіб, що підозрюються у їх вчиненні, заходити в жилі, службові, виробничі та інші приміщення, на території і земельні ділянки та оглядати їх з наступним повідомленням прокурора протягом 24 годин;

8) проводити гласні і негласні оперативні заходи у порядку, визначеному Законом України “Про оперативно-розшукову діяльність”;

9) здійснювати співробітництво з громадянами України та іншими особами, в тому числі на договірних засадах, дотримуючись при цьому умов добровільності і конфіденційності цих відносин;

10) користуватися на договірних засадах службовими приміщеннями підприємств, установ, організацій, військових частин, а також жилими та іншими приміщеннями громадян;

11) направляти військовослужбовців Служби безпеки України для роботи на штатних посадах в інших установах, підприємствах і організаціях на час виконання конкретних завдань в інтересах розвідки, контррозвідки, бо-

ротьби з корупцією та організованою злочинною діяльністю; в окремих випадках у порядку, визначеному колегією Служби безпеки України, допускається направлення на роботу таких військовослужбовців в установи, підприємства і організації за ініціативою їх керівників;

12) в інтересах розвідки, контррозвідки і оперативно-розшукової діяльності створювати інформаційні системи та вести оперативний облік в обсязі і порядку, що визначаються завданнями, покладеними на Службу безпеки України цим Законом;

13) морально і матеріально заохочувати співробітників Служби безпеки України та інших осіб за заслуги по забезпеченню державної безпеки; представляти їх у встановленому порядку до державних нагород;

14) позачергово придбавати квитки на всі види транспорту незалежно від наявності місць і поселитися в готелях при пред'явленні посвідчення про відрядження;

15) безплатного проїзду всіма видами міського пасажирського транспорту загального користування (крім таксі), залізничного та водного транспорту приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів, а також попутним транспортом.

Діяльність Служби безпеки України, її органів і співробітників ґрунтується на засадах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності та відповідальності перед народом України.

В оперативно-службовій діяльності Служба безпеки України дотримується принципів поєднання єдиноначальності і колегіальності, гласності і конспірації.

Діяльність Служби безпеки України здійснюється на основі дотримання прав і свобод людини. Органи і співробітники Служби безпеки України повинні поважати гідність людини і виявляти до неї гуманне ставлення, не допускати розголошення відомостей про особисте життя людини. У виняткових випадках з метою припинення та розкриття державних злочинів окремі права та свободи особи можуть бути тимчасово обмежені у порядку і межах, визначених Конституцією та законами України.

Неправомірне обмеження законних прав та свобод людини є неприпустимим і тягне за собою відповідальність згідно з законодавством.

Орган Служби безпеки у разі порушення його співробітниками при виконанні службових обов'язків прав чи свобод людини повинен вжити заходів до поновлення цих прав та свобод, відшкодування заподіяної моральної і матеріальної шкоди, притягнення винних до відповідальності.

Служба безпеки України на вимогу громадян України у місячний строк зобов'язана дати їм письмові пояснення з приводу обмеження їх прав чи свобод. Такі особи мають право оскаржити до суду неправомірні дії посадових (службових) осіб та органів Служби безпеки України.

Чинне законодавство не допускає використання Служби безпеки України в партійних, групових чи особистих інтересах і забороняє діяльність в ній партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичні цілі.

На період служби чи роботи за трудовим договором членство співробітників Служби безпеки України у таких об'єднаннях зупиняється.

Як виняток, дозволяється членство працівників, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, у професійних спілках.

Громадськість України через засоби масової інформації та в інших формах у визначеному законодавством порядку інформується про діяльність Служби безпеки України.

Забороняється встановлювати обмеження на інформацію щодо загального бюджету Служби безпеки України, її компетенції та основних напрямів діяльності, а також випадків протиправних дій органів і співробітників Служби безпеки України.

Не підлягають розголошенню відомості, що становлять державну, військову, службову та комерційну таємницю, а також інформація конфіденційного характеру, розголошення якої може завдати шкоди національній безпеці України, честі і гідності особи або порушити її законні права, крім випадків, передбачених законодавством в інтересах правосуддя.

Служба безпеки України взаємодіє з державними органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, які сприяють виконанню покладених на неї завдань.

Громадяни України та їх об'єднання, інші особи сприяють законній діяльності Служби безпеки України на добровільних засадах.

Систему Служби безпеки України складають Центральне управління Служби безпеки України, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби безпеки України.

Організаційна структура Служби безпеки України визначається Президентом України.

Центральне управління Служби безпеки України, інші органи та установи, що входять до системи Служби безпеки України, є юридичними особами, мають печатку із зображенням державного герба України та своїм найменуванням, інші печатки і штампи, рахунки в банках, у тому числі валютні.

Центральне управління Служби безпеки України відповідає за стан державної безпеки, координує і контролює діяльність інших органів Служби безпеки України. До його складу входять апарат Голови Служби безпеки України та функціональні підрозділи: розвідки, контррозвідки, військової контррозвідки, захисту національної державності, боротьби з корупцією і організованою злочинною діяльністю, інформаційно-аналітичний, оперативно-технічний, оперативного документування, слідчий, урядового зв'язку, по роботі з особовим складом, адміністративно-господарський, фінансовий, військово-медичний та інші згідно з організаційною структурою Служби безпеки України.

Центральне управління Служби безпеки України видає положення, накази, розпорядження, інструкції, дає вказівки, обов'язкові для виконання у системі Служби безпеки України. Зазначені акти не підлягають виконанню, якщо в них встановлюються не передбачені законодавством додаткові повноваження органів і співробітників Служби

безпеки України або антиконституційні обмеження прав та свобод громадян.

У межах своєї компетенції Центральне управління Служби безпеки України вносить Президенту України пропозиції про видання актів з питань збереження державної таємниці, обов'язкових для виконання органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями і громадянами.

З метою ефективного виконання своїх завдань Службою безпеки України створюються її регіональні органи: обласні управління Служби безпеки України, їх міжрайонні, районні та міські підрозділи, розміщення і територіальна компетенція яких можуть не збігатися з адміністративно-територіальним поділом України.

В інтересах державної безпеки органи і підрозділи Служби безпеки України можуть створюватися на окремих державних стратегічних об'єктах і територіях, у військових формуваннях.

Органи військової контррозвідки створюються для контррозвідувального забезпечення Збройних Сил України, Національної гвардії України і Прикордонних військ України та інших військових формувань, дислокованих на території України.

У своїй оперативно-службовій діяльності органи Служби безпеки України є незалежними від органів місцевої державної адміністрації та місцевого самоврядування, посадових осіб, партій і рухів.

Керівництво всією діяльністю Служби безпеки України, її Центральним управлінням здійснює Голова Служби безпеки України. Він несе персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на Службу безпеки України.

У Службі безпеки України створюється колегіальний дорадчий орган — колегія, яка визначає шляхи виконання покладених на Службу безпеки України завдань, приймає рішення з основних напрямів і проблем оперативно-службової діяльності та роботи з кадрами. Рішення колегії приймаються більшістю голосів і оголошуються наказами Голови Служби безпеки України.

Кадри Служби безпеки України складають: співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби.

До органів Служби безпеки України приймаються на конкурсній, добровільній і договірній основі громадяни України, здатні за діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я ефективно виконувати службові обов'язки. Критерії професійної придатності, зокрема юридичної обізнаності, визначаються кваліфікаційно-нормативними документами, які затверджуються головою Служби безпеки України.

Військовослужбовці Служби безпеки України мають право зберігати, носити, 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.

Важливі функції щодо забезпечення державної безпеки надані Державному комітету у справах охорони державного кордону України.

Державний комітет у справах охорони державного кордону України (Держкомкордон України) є центральним органом державної виконавчої влади, який реалізує державну політику з прикордонних питань, бере участь у розробці й реалізації загальних принципів правового оформлення і охорони державного кордону України та її виключної (морської) економічної зони, вдосконаленні системи заходів щодо забезпечення їх недоторканності, здійснює функції центрального органу управління Прикордонними військами України.

Основними завданнями Держкомкордону України є: забезпечення недоторканності державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах і охорони виключної (морської) економічної зони України; розробка разом з відповідними центральними органами державної виконавчої влади пропозицій щодо правового оформлення кордонів України із суміжними державами та реалізації міжнародних договорів з питань режиму держав-



ного кордону; забезпечення участі України в міжнародному співробітництві з прикордонних питань і виконання відповідних зобов'язань, що випливають з міжнародних договорів України; здійснення контролю за виконанням актів законодавства України щодо державного кордону і діяльності Прикордонних військ України; забезпечення відповідно до законодавства України безпеки працівників органів охорони державного кордону та їх близьких родичів.

Держкомкордон України відповідно до покладених на нього завдань:

1) розробляє правовий, економічний та військово-спеціальний механізм охорони державного кордону України та її виключної (морської) економічної зони, визначає види службово-бойової діяльності Прикордонних військ України;

2) здійснює управління всіма видами діяльності Прикордонних військ України, забезпечує їх бойову і мобілізаційну готовність, визначає склад прикордонно-представницького апарату і керує його діяльністю;

3) бере участь у міжнародному співробітництві з прикордонних питань, розробляє разом з відповідними центральними органами державної виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим і місцевими державними адміністраціями пропозиції, пов'язані з реалізацією зобов'язань, що випливають з міжнародних договорів України щодо режиму державного кордону;

4) разом з відповідними органами державної виконавчої влади розробляє і вносить до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вдосконалення діяльності пунктів пропуску через державний кордон України;

5) забезпечує додержання прикордонного режиму в прикордонній смузі;

5-1) здійснює у випадках, передбачених законодавством України, спеціальні заходи забезпечення безпеки працівників органів охорони державного кордону та їх близьких родичів;

6) організує у пунктах пропуску через державний кордон оформлення іноземним громадянам віз для тимчасового перебування в Україні;

7) сприяє громадянам, органам державної виконавчої влади, підприємствам, установам і організаціям, об'єднанням громадян у розширенні торговельно-економічних відносин та інших міжнародних зв'язків;

8) здійснює інформаційне забезпечення діяльності Прикордонних військ України, подає статистичні відомості Верховній Раді України, Президентові України, Кабінету Міністрів України, державним органам, а також систематично знайомить засоби масової інформації зі станом охорони державного кордону України;

9) організує поставку й ефективне застосування всіх видів техніки і зброї, створює умови для їх базування, розміщення, утримання, ремонту;

10) розробляє вимоги до техніки й озброєння Прикордонних військ України, планує, організує та бере участь у проведенні науково-дослідних, дослідно-конструкторських, будівельних і виробничих робіт у сфері своєї діяльності, здійснює контроль за якістю розробок і забезпечує проведення державних випробувань нової та модернізованої техніки і зброї, необхідних для охорони державного кордону України та її виключної (морської) економічної зони;

11) проводить роботу з підготовки і перепідготовки особового складу, комплектування Прикордонних військ України кадрами; оформляє матеріали про атестування офіцерів, прапорщиків, мічманів та військовослужбовців надстрокової служби, нагородження особового складу та робітників і службовців Прикордонних військ України, присвоєння військових звань, звільнення в запас і відставку офіцерів, прапорщиків, мічманів, військовослужбовців надстрокової служби;

12) здійснює власними силами та із залученням підрядних організацій будівництво житла і службових приміщень;

13) забезпечує життєдіяльність Прикордонних військ України, правовий і соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей, використовує наявну матеріальну базу для надання їм соціально-побутових послуг;

14) вживає заходів до розвитку ділових зв'язків з командуванням прикордонних військ країн, з якими укладено відповідні договори та угоди.

Важливим інструментом реалізації Держкомкордоном своїх повноважень є підпорядковані йому Прикордонні війська України, що функціонують відповідно до Закону України від 4 листопада 1991 р. "Про Прикордонні війська України".

Головним їх завданням є забезпечення недоторканності державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах України, а також охорона виключної (морської) економічної зони України.

Діяльність Прикордонних військ України будується на принципах законності, гласності, додержання прав і свобод громадян, взаємодії з органами державної влади і управління, громадськими об'єднаннями, трудовими колективами і населенням. При виконанні службових обов'язків військовослужбовці Прикордонних військ України керуються Конституцією і законами України. Діяльність будь-яких політичних партій і рухів у Прикордонних військах України забороняється. Гласність у діяльності Прикордонних військ України забезпечується систематичним інформуванням органів державної влади і управління, громадських об'єднань, громадян, засобів масової інформації про стан охорони державного кордону і заходи щодо його зміцнення.

При виконанні покладених на них завдань Прикордонні війська України зобов'язані:

1) припиняти будь-які спроби незаконної зміни проходження державного кордону України на місцевості;

2) відбивати вторгнення на територію України озброєних формувань, припиняти збройні та інші провокації на державному кордоні України, захищати від злочинних посягань населення і власність у всіх її формах;

3) відвертати і не допускати перетинання державного кордону України особами і транспортними засобами поза пунктами пропуску або іншими незаконними способами; виявляти і затримувати порушників державного кордону України;

4) здійснювати у встановлених пунктах і у встановленому порядку при наявності належно оформлених документів пропуск через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна;

5) забезпечувати виконання зобов'язань, що випливають з міжнародних договорів України, з питань режиму державного кордону України та виключної (морської) економічної зони України;

6) здійснювати спільні заходи із Службою національної безпеки України в межах наданої їм компетенції з питань охорони державного кордону України, а також контролювати самостійно чи разом з органами внутрішніх справ підтримання прикордонного режиму;

7) контролювати спільно з органами внутрішніх справ, керівництвом аеропортів (аеродромів), відкритих для міжнародних польотів, прикордонних залізничних станцій, морських і річкових портів, служб міжнародних автомобільних перевезень додержання встановленого режиму в пунктах пропуску через державний кордон України;

8) здійснювати контроль за додержанням усіма невійськовими суднами і військовими кораблями встановленого порядку плавання та перебування в територіальному морі України, внутрішніх водах України, а також частині вод прикордонних річок, озер та інших водойм, що належать Україні;

9) подавати в районах проходження служби спеціально уповноваженим на те державним органам і посадовим особам необхідну допомогу в їх діяльності по контролю за збереженням природних ресурсів, додержанням правил промислової та іншої діяльності, по охороні природного середовища і континентального шельфу;

10) здійснювати охорону дипломатичних представництв України, постійних представництв України при міжнародних організаціях і консульських установ України в іноземних державах;

11) відповідно до чинного законодавства України забезпечувати систему особливих заходів щодо захисту військовослужбовців Прикордонних військ України, які беруть безпосередню участь в оперативно-розшуковій діяльності

та здійсненні контролю за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України, від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих військовослужбовців;

12) здійснювати взаємодію при охороні державного кордону з відповідними органами, військовими формуваннями іноземних держав у порядку, який встановлюється міжнародними договорами та актами законодавства України.

Для ефективного виконання своїх обов'язків Прикордонним військам України надані відповідні права. Згідно з діючим законодавством вони мають право у межах прикордонної смуги, контрольованого прикордонного району, в пунктах пропуску через державний кордон України, а також на території, де прикордонну смугу та контрольований прикордонний район не встановлено, але Прикордонні війська України здійснюють охорону державного кордону України або прилеглої до охоронюваного Прикордонними військами України узбережжя моря території району, міста, селища, сільради, в територіальному морі України, внутрішніх водах, що належать Україні здійснювати таке:

1) розташовувати прикордонні наряди, пересуватися при виконанні службових обов'язків по будь-яких ділянках місцевості, користуватися безоплатно усіма видами міського пасажирського транспорту (крім таксі), залізничного і водного транспорту приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів;

2) вести дізнання у справах про порушення державного кордону України, здійснювати оперативно-розшукову діяльність відповідно до чинного законодавства;

3) здійснювати адміністративне затримання осіб, які порушили режим державного кордону України, прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон України, на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення — до

трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання або на строк до десяти діб з санкції прокурора, якщо правопорушники не мають документів, які посвідчують їх особу, надавати затриманих особистому оглядові, а також оглядати і при необхідності вилучати наявні при них речі;

4) здійснювати на строки, передбачені попереднім пунктом (3) адміністративне затримання громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства, які порушили державний кордон України, при відсутності достатніх підстав для порушення проти них кримінальних справ, а якщо щодо цих осіб прийнято у встановленому порядку рішення про передачу їх прикордонним властям суміжної держави, з санкції прокурора затримувати цих осіб на час, необхідний для їх передачі;

5) тримати осіб, підданих адміністративному затриманню, в ізоляторах тимчасового тримання або в інших приміщеннях, спеціально обладнаних для цих цілей. Про кожний випадок адміністративного затримання, особистого огляду затриманого, огляду і вилучення речей, що є при ньому, складається протокол і повідомляється прокурору;

6) запрошувати осіб у підрозділи Прикордонних військ України для з'ясування обставин порушення державного кордону України, його режиму, прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України. У необхідних випадках з'ясування обставин зазначених порушень може здійснюватись і в інших місцях;

7) перевіряти у осіб, які прямують через державний кордон України, документи про право в'їзду в Україну або виїзду з України, робити в них відповідні відмітки і за необхідністю тимчасово їх вилучати; не пропускати через державний кордон України осіб, які не мають дійсних документів на право в'їзду в Україну або виїзду з України, до належного оформлення ними документів на право перетинання державного кордону України або до уточнення обставин втрати документів громадянами України в період перебування за кордоном і встановлення їх особи;

8) здійснювати у встановленому порядку самостійно або спільно з митними установами огляд вантажів та іншо-

го майна осіб, які прямують через державний кордон України;

9) вилучати у встановленому порядку заборонені до ввезення в Україну або вивезення з України предмети, а також предмети контрабанди, які переміщуються через державний кордон України;

10) проводити у встановленому порядку огляд транспортних засобів, що прямують через державний кордон України, і вантажів, що на них перевозяться, супроводжувати транспортні засоби прикордонними нарядами;

11) визначати спільно з заінтересованими підприємствами, установами та організаціями місця і тривалість зупинок (стоянок) транспортних засобів закордонного прямування в пунктах пропуску через державний кордон України;

12) забороняти сходити на берег і перебувати на березі членам екіпажів іноземних невійськових суден та іншим особам, які перебувають на них і які припустили правопорушення при плаванні та перебуванні в територіальному морі України, внутрішніх водах України, а також під час стоянки суден у портах України;

13) обмежувати у випадках, які спричиняються обставинами, пов'язаними із забезпеченням охорони державного кордону України, провадження різних робіт у прикордонній смузі, за винятком робіт на будовах, здійснюваних відповідно до міжнародних договорів України, на будовах державного значення і проведення заходів, зв'язаних із стихійним лихом та особливо небезпечними інфекційними хворобами;

14) використовувати засоби електричного зв'язку міністерств, інших органів державного управління, транспортні засоби підприємств, установ, організацій під час відбиття вторгнень на територію України, припинення збройних та інших провокацій на державному кордоні України, розшуку і затримання порушників державного кордону України, а також в інших випадках, спричинених обставинами, на умовах, погоджених у встановленому порядку;

15) здійснювати інші дії щодо охорони державного кордону України, виключної (морської) економічної зони від-

повідно до законодавства України, її міжнародних договорів. У необхідних випадках, зв'язаних з розшуком і затриманням порушників державного кордону України, Прикордонні війська України можуть здійснювати на території України надані їм права і за межами зазначених у цій статті територій, прикордонної смуги і пунктів пропуску через державний кордон України;

16) розглядати справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням правил прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України;

17) у випадках і в порядку, встановлених законодавством України, не допускати в'їзду в Україну іноземних громадян, а також виїзду з неї громадян України та іноземних громадян;

18) використовувати в порядку, передбаченому законодавством України, земельні ділянки;

19) одержувати безоплатно за письмовими запитами командирів військових частин та начальників оперативно-розшукових підрозділів від державних органів, підприємств, установ і організацій, а також об'єднань громадян інформацію, необхідну для виконання покладених на війська обов'язків, за винятком випадків, коли законодавством України встановлено спеціальний порядок одержання інформації;

20) використовувати у порядку, встановленому законодавством України, водний і повітряний простір України, морські та річкові порти, аеропорти та аеродроми (посадочні майданчики), розташовані на території України, незалежно від їх відомчої належності і призначення; одержувати навігаційну, метеорологічну, гідрографічну та іншу інформацію, необхідну для забезпечення польотів і кораблеводіння, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

21) здійснювати спеціальні заходи забезпечення безпеки військовослужбовців Прикордонних військ України та їх близьких родичів, недоторканності житла, а також збереження їх майна згідно з чинним законодавством України.



Прикордонні війська України і Війська повітряної оборони України у порядку, передбаченому законодавством України, під час охорони державного кордону України і виключної (морської) економічної зони мають право застосовувати зброю, бойову техніку та спеціальні засоби для:

- відбиття збройного нападу і вторгнення на територію України військових груп і банд, припинення збройних провокаційних дій на державному кордоні України;
- відбиття нападу та припинення опору неовзброєних осіб, коли життю прикордонників або населенню загрожує небезпека і запобігти їй іншими засобами немає можливості;
- запобігання викраденню повітряних, морських та річкових суден, що належать Україні;
- захисту населення від збройних нападів та інших дій, що становлять загрозу життю і здоров'ю людей, а також майну, коли інші засоби захисту виявилися марними;
- запобігання спробі втечі осіб, затриманих за порушення державного кордону України, у разі неможливості перешкодити цьому іншим способом;
- запобігання спробі порушників державного кордону України переховатися на території суміжної держави або прорватися вглиб території України, коли всі інші засоби для їх затримання вичерпано;
- подання допомоги кораблям Прикордонних військ України під час відбиття збройного нападу на них, припинення ворожих дій іноземних суден щодо українського узбережжя, українських підводних та надводних об'єктів або для припинення збройного опору суден-порушників державного кордону України.

У разі необхідності можуть застосовуватися зброя і бойова техніка Військово-Морських Сил України та інших видів Збройних Сил України в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Зброя, бойова техніка та спеціальні засоби застосовуються під час охорони державного кордону України і виключної (морської) економічної зони України в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

### 8.3. Управління закордонними справами

Конституція України (ст. 18) відзначає, 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.

Відповідно до конституційних норм визначення засад зовнішньої політики є компетенція Верховної Ради України (ст. 85), а керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави здійснює Президент України. Він же представляє державу в міжнародних відносинах, веде переговори та укладає міжнародні договори України; приймає рішення про визнання іноземних держав; призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав (ст. 106).

Центральним органом державної виконавчої влади у цій сфері є Міністерство закордонних справ України (МЗС). Воно забезпечує у межах своїх повноважень проведення зовнішньої політики України і здійснює координацію діяльності всіх учасників зовнішньополітичних зв'язків України.

Головними завданнями МЗС є:

участь у реалізації державного суверенітету України у сфері зовнішньополітичної діяльності, сприяння піднесенню міжнародного авторитету держави;

забезпечення в межах своїх повноважень проведення єдиного зовнішньополітичного курсу України з метою всебічного розвитку політичних, економічних, гуманітарних, наукових та інших зв'язків із зарубіжними країнами;

розробка і участь у здійсненні концепції розвитку зовнішньополітичної діяльності держави;

захист прав та інтересів України, її фізичних і юридичних осіб за кордоном;

аналіз зовнішньополітичної діяльності України, розробка і здійснення комплексу заходів, спрямованих на під-

вищення ефективності зовнішньополітичних зв'язків України, насамперед надання організаційно-методичної та інформаційної допомоги учасникам зовнішньополітичних відносин;

організація, координація та фінансування роботи представництв України за кордоном, а також сприяння діяльності представництв іноземних держав на території України.

З метою виконання покладених на нього завдань МЗС:

1) розробляє та подає Кабінету Міністрів України пропозиції про вирішення стратегічних питань зовнішньополітичних відносин, реалізацію пріоритетних напрямів співробітництва з іншими державами;

2) забезпечує створення сприятливих зовнішньополітичних умов для встановлення і розвитку відносин між Україною та іншими державами на двосторонньому, регіональному та глобальному рівнях;

3) забезпечує участь України у підготовці міжнародних договорів з іншими країнами і міжнародними організаціями та подає до Кабінету Міністрів України пропозиції про підписання, ратифікацію, прийняття, схвалення міжнародних договорів або приєднання до них. При необхідності готує пропозиції щодо приведення законодавства України у відповідність з її міжнародними зобов'язаннями;

4) зберігає оригінали текстів міжнародних договорів України, веде їхній облік;

5) здійснює нагляд за виконанням міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади України та іноземними державами міжнародних договорів України;

6) бере участь у роботі міжнародних організацій, органів міжурядових комісій та комітетів, конференцій, конгресів, симпозіумів і нарад з питань міжнародної політики, приймає іноземні делегації для обговорення питань зовнішньої політики;

7) вносить до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо створення, реорганізації та ліквідації за кордоном посольств, консульських установ, постійних представництв України при міжнародних організаціях і представництв МЗС в Україні та спрямовує їх роботу;

8) оформлює представникам України повноваження на участь у роботі міжнародних органів;

9) веде облік іноземних представництв та їх персоналу на території України, підтримує з ними контакти з метою опрацювання та вирішення питань подальшого розвитку і розширення відносин з країнами, які вони представляють;

10) координує діяльність міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади України у сфері зовнішньополітичних відносин;

11) забезпечує візову політику України, видачу дипломатичних і службових паспортів;

12) сприяє міністерствам, іншим центральним органам державної виконавчої влади та іншим юридичним особам України у їх зовнішньополітичній діяльності, подає їм відповідну методичну, консультаційну та інформаційну допомогу;

13) аналізує найважливіші тенденції світового розвитку щодо їх впливу на інтереси України, вносить до Кабінету Міністрів України пропозиції про вжиття заходів для підвищення ефективності зовнішньополітичних зв'язків України;

14) забезпечує проведення у системі МЗС єдиної кадрової політики та функціонування структур, пов'язаних з підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів для представництв України за кордоном;

15) вживає заходів, спрямованих на забезпечення державної політики з питань зайнятості, поліпшення умов праці, житлових, побутових умов і медичного обслуговування працівників системи МЗС;

16) організує здійснення заходів з питань цивільної оборони, забезпечує на випадок війни евакуацію представництв, документів і майна дипломатичних і консульських представництв України з інших країн, що перебувають у стані війни, та громадян України, котрі тимчасово перебувають у цих країнах;

17) розробляє та затверджує кошториси доходів і видатків відповідних закордонних установ України;

18) веде бухгалтерський облік і здійснює контроль за використанням фінансових ресурсів закордонними установами України.

До системи МЗС входять дипломатичні представництва, консульські установи, постійні представництва України при міжнародних організаціях, представництва МЗС в Україні, а також установи й організації, пов'язані з підготовкою, перепідготовкою, підвищенням кваліфікації кадрів.

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 Міністерство закордонних справ України, діяльність дипломатичного представництва базується на положеннях Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 року, двосторонніх та інших багатосторонніх міжнародних договорів України, законодавства України та держави перебування.

Функції дипломатичного представництва України включають:

1) представництво України в державі перебування та підтримання з цією державою офіційних відносин;

2) захист інтересів України, прав та інтересів її громадян та юридичних осіб в державі перебування;

3) ведення переговорів з урядом держави перебування;

4) з'ясування всіма законними засобами становища і подій у державі перебування та інформування про них відповідних органів України;

5) поширення в державі перебування інформації про становище в Україні і події міжнародного життя;

6) заохочення дружніх відносин між Україною і державою перебування та розвиток їх співробітництва в галузі економіки, культури і науки.

Дипломатичне представництво України за дорученням Міністра закордонних справ України може виконувати і консульські функції.

Главою дипломатичного представництва України є посол або посланник, або повірений у справах. Глава дипломатичного представництва є головним представником Ук-

раїни в державі перебування. Він здійснює загальне керівництво, координацію та контроль за діяльністю всіх установ України, спеціалістів, делегацій, посадових та інших осіб, які перебувають у цій державі.

Керівники всіх українських установ і делегацій, представники і громадяни України в іноземній державі зобов'язані неухильно виконувати вказівки посла в цій державі і подавати йому необхідну допомогу, сприяти в здійсненні покладених на нього завдань.

Посол або посланник призначається згідно з чинним законодавством України в разі отримання на це призначення згоди (агреману) іноземної держави, до якої він призначається.

Послу або посланнику України, що відбуває до держави перебування, вручається підписана Президентом і скріплена Міністром закордонних справ України вірча грамота, яка після прибуття вручається главі держави перебування.

Повіреному у справах України, що відбуває до держави перебування, вручається лист Міністра закордонних справ України, який після прибуття вручається Міністру закордонних справ держави перебування.

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.

Глава дипломатичного представництва України або член дипломатичного персоналу дипломатичного представництва України може бути призначений одночасно представником України при будь-якій міжнародній організації.

Дипломатичне представництво України в іноземній державі може одночасно представляти інтереси України в інших державах за їх згодою.

Клас, до якого повинен належати глава дипломатичного представництва України, і при необхідності кількісний склад персоналу дипломатичного представництва України в іноземній державі встановлюються двосторонньою угодою України з цією державою.

Місія глави дипломатичного представництва України припиняється у чотирьох випадках:

- 1) його відкликання у встановленому порядку;
- 2) його відставки;
- 3) його смерті;
- 4) 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.

Членами адміністративно-технічного й обслуговуючого персоналу дипломатичного представництва України можуть бути громадяни України і, в окремих випадках, громадяни держави перебування при відповідному повідомленні міністерства закордонних справ держави перебування про їх прийом на роботу до цього представництва.

Глава дипломатичного представництва України і члени дипломатичного персоналу дипломатичного представництва України, а також члени їх сімей, члени обслуговуючого персоналу, якщо вони не є громадянами держави перебування, користуються привілеями та імунітетами, передбаченими Віденською конвенцією про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 р., якщо двосторонньою угодою України з цією державою не передбачено інше.

Державні службовці, які виконують дипломатичні або консульські функції за кордоном або в Україні є дипломатичними працівниками і перебувають на дипломатичній службі.

Дипломатична служба є частиною державної служби і призначена забезпечувати практичну реалізацію зовнішньої політики України, представляти та захищати інтереси України у сфері міжнародних відносин, а також її юридичних осіб та громадян за кордоном.

Дипломатичні працівники проходять дипломатичну службу на посадах відповідальних працівників Адміністрації Президента України з міжнародних питань, Міністерства закордонних справ України та його представництв в Україні, дипломатичних представництв та консульських установ України за кордоном, постійних представництв України при міждержавних організаціях.

Дипломатичною службою вважається також служба дипломатичних працівників за контрактом у секретаріатах міждержавних організацій за квотою України при додержанні вимог щодо строків цих контрактів, обумовлених Міністерством закордонних справ України.

На дипломатичну службу приймаються на конкурсній основі громадяни України, які мають вищу освіту у сфері міжнародних відносин, необхідні професійні та ділові якості, володіють іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені за кордон.

Особи, які мають вищу освіту за іншими спеціальностями, можуть бути прийняті на дипломатичну службу після проходження відповідної перепідготовки.

При прийнятті на дипломатичну службу встановлюється випробування. Особи, які не витримали випробування, звільняються з дипломатичної служби.

Особи, яких приймають на дипломатичну службу, призначаються на приписану до дипломатичного рангу посаду з наступним присвоєнням дипломатичного рангу. Дипломатичний працівник може бути призначений на посаду, приписану до вищого або нижчого дипломатичного рангу, ніж той, що йому присвоєно.

Переведення дипломатичного працівника на іншу посаду здійснюється на конкурсній основі з урахуванням рівня його професійної підготовки та ефективності роботи.

Дипломатичним працівникам присвоюються такі дипломатичні ранги України: аташе, третій секретар, другий секретар другого класу, другий секретар першого класу, перший секретар другого класу, перший секретар першого класу, радник другого класу, радник першого класу, Надзвичайний і Повноважний Посланник другого класу,



Надзвичайний і Повноважний Посланник першого класу, Надзвичайний і Повноважний Посол.

Присвоєння дипломатичного рангу здійснюється згідно з посадою, яку займає дипломатичний працівник. Відповідність посад дипломатичним рангам визначається Переліком посад, приписаних до дипломатичних рангів України.

Строки перебування дипломатичних працівників у дипломатичних рангах такі:

аташе, третього секретаря, другого секретаря другого класу, другого секретаря першого класу, першого секретаря другого класу — два роки;

першого секретаря першого класу, радника другого класу — три роки.

Строки перебування в дипломатичних рангах радника першого класу, Надзвичайного і Повноважного Посланника другого класу, Надзвичайного і Повноважного Посланника першого класу не встановлюються.

У разі призначення дипломатичного працівника на іншу посаду, приписану до дипломатичного рангу вищого рівня, йому присвоюється достроково дипломатичний ранг у відповідних межах.

Дипломатичні працівники, яким присвоєно дипломатичний ранг, перебувають у ньому довічно. Позбавлення дипломатичного працівника дипломатичного рангу може мати місце при його звільненні з дипломатичної служби за порушення трудової дисципліни або вчинення проступків, несумісних з перебуванням на службі, а також у випадках припинення громадянства України дипломатичного працівника. Позбавлення дипломатичного працівника рангу означає позбавлення його всіх попередніх рангів. Поновлення дипломатичного працівника у дипломатичному ранзі здійснюється за результатами службової атестації.

Дипломатичні працівники можуть бути тимчасово прикомандировані до міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади України для виконання службових обов'язків, переведені на строк до п'яти років для здійснення наукової або викладацької діяльності до наукових установ або вищих навчальних закладів в Украї-

ні, до відповідних установ, закладів за кордоном, а також направлені Міністерством закордонних справ України на навчання. У цих випадках вони залишаються на дипломатичній службі, користуються всіма правами і пільгами та одержують надбавки до посадових окладів, встановлені для дипломатичних працівників.

Після закінчення строку прикомандирування, тимчасового переведення на роботу для здійснення наукової або викладацької діяльності, навчання в очній аспірантурі або докторантурі дипломатичні працівники проходять службову атестацію, за результатами якої (за умови підтвердження відповідних кваліфікації та рівня професійних знань) призначаються на посаду не нижчу за ту, яку вони займали до прикомандирування, переведення, навчання.

#### 8.4. Управління юстицією

Термін “юстиція” у перекладі з латинської (*justitia*) означає справедливість, законність. Під державним управлінням у галузі юстиції прийнято розуміти виконавчо-розпорядчу діяльність суб'єктів державного управління, яка полягає в організаційному забезпеченні функціонування судів, державного нотаріату, органів запису актів громадянського стану, судово-експертних установ та організацій адвокатів.

Державне управління у даній сфері здійснює Міністерство юстиції України.

Міністерство юстиції України є центральним органом виконавчої влади, який утворює Президент України з метою організації здійснення державної правової політики.

До його основних завдань належать:

- 1) надання правничих послуг;
- 2) організація та забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції;
- 3) забезпечення функціонування та розвитку системи правничих послуг;
- 4) ведення відповідних державних реєстрів;
- 5) здійснення міжнародно-правової співпраці.

Міністерство юстиції України відповідно до покладених на нього завдань здійснює такі функції:

1) у наданні правничих послуг:

а) є головним органом, що забезпечує організацію і координацію кодифікаційних робіт в Україні;

б) є розробником концепції державної правової політики та правових реформ;

в) розробляє безпосередньо проекти законів:

щодо захисту і розвитку прав людини;

відносин між громадянином і державною владою;

виникнення і зміни юридичного статусу фізичних і юридичних осіб;

конституційного устрою, повноважень та взаємовідносин органів державної влади;

судоустрою та судочинства;

цивільного і кримінального законодавства;

г) здійснює правову експертизу щодо відповідності Конституції України та вимогам законопроектної техніки проектів законів, інших актів законодавства, що подаються на розгляд відповідно Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також проектів міжнародних договорів України;

д) розробляє і подає Президентові України та Кабінету Міністрів України пропозиції про усунення неузгодженостей і суперечностей між актами законодавства та про заповнення у ньому прогалин;

е) здійснює правову експертизу нормативних актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, що зачіпають права, свободи та законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, веде облік нормативних актів, правову експертизу яких було здійснено;

є) забезпечує в межах, визначених законодавством, реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті Міністерства та підпорядкованих йому органах, установах і організаціях;

ж) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його повноважень, розробляє про-

позиції щодо вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України, Кабінету Міністрів України;

з) організує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією в межах і порядку, встановлених законодавством;

и) виступає як представник Президента України і Кабінету Міністрів України під час розгляду справ судами України та судами іноземних держав або міжнародними судовими органами та установами;

2) в організації та забезпеченні діяльності судів:

а) координує роботу з реалізації судової реформи;

б) здійснює в установленому законодавством порядку заходи щодо організаційного та матеріально-технічного забезпечення судів загальної юрисдикції;

в) забезпечує в порядку, встановленому законодавством України, відбір та підготовку кандидатів у судді;

г) організує відповідно до законодавства України виконання рішень, ухвал і постанов судів, а також постанов інших органів, виконання яких покладено на судових виконавців;

д) бере участь у передбачених законодавством випадках у застосуванні актів амністії та помилування;

е) забезпечує ведення судової статистики;

е) установлює норми і методи керівної та контрольної діяльності голів судів під час здійснення ними адміністративних функцій і перевіряє їх виконання;

ж) організує експертне забезпечення правосуддя;

з) вносить Президентів України пропозиції з питань мережі місцевих судів;

и) забезпечує ведення діловодства в судах загальної юрисдикції, крім Верховного Суду України;

3) у забезпеченні функціонування та розвитку системи правничих послуг:

а) здійснює роботу із систематизації законодавства та веде єдиний загальноправовий рубрикатор нормативних актів, забезпечує функціонування єдиної системи правової інформації;

б) є офіційним видавцем збірників актів законодавства України;

в) сприяє розвиткові системи правничих послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян та прав юридичних осіб;

г) бере участь у виданні журналів і газет спеціального і загальноправового характеру;

д) забезпечує фінансування оплати праці адвокатів за рахунок коштів державного бюджету в разі участі адвоката у кримінальній справі за призначенням та звільнення громадян від оплати правничої допомоги;

е) надає методичну та практичну допомогу консульським установам України з питань реєстрації актів громадянського стану;

є) засвідчує достовірність свідоцтв про реєстрацію актів громадянського стану та довідок про сімейний стан громадян України, що видаються для використання за кордоном;

ж) організує розгляд скарг та заяв громадян з питань, що належать до повноважень Міністерства і пов'язані з роботою його органів, установ і організацій;

з) видає в установленому порядку свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю та юридичною практикою, забезпечує реєстрацію підвідомчими органами приватної нотаріальної діяльності;

и) здійснює методологічне керівництво юридичними службами центральних органів виконавчої влади;

4) у веденні відповідних державних реєстрів:

а) веде єдиний державний реєстр нормативних актів;

б) здійснює державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що зачіпають права, свободи і законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, контролює своєчасність і правильність їх офіційного опублікування;

в) реєструє адвокатські об'єднання;

г) здійснює легалізацію політичних партій, всеукраїнських та міжнародних об'єднань громадян;

д) формує та веде Реєстр атестованих судових експертів;

е) організує та забезпечує діяльність органів реєстрації актів громадянського стану;

5) у міжнародно-правовій співпраці:

а) вносить у встановленому порядку пропозиції з питань, що належать до його повноважень, та веде переговори про укладання або приєднання України до міжнародних договорів та про їх ратифікацію;

б) укладає угоди про правниче співробітництво з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями;

в) організує в межах своїх повноважень взаємодію з відповідними органами іноземних держав та міжнародними організаціями;

г) організує та контролює виконання міжнародних договорів України в частині, що відноситься до повноважень Міністерства;

д) забезпечує підготовку пропозицій щодо приведення національного законодавства України у відповідність з принципами та стандартами Ради Європи;

е) представляє Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України;

є) надає за погодженням з Українською комісією з питань правничої термінології статус офіційних перекладам актів законодавства України на інші мови та актів законодавства іноземних держав, офіційних документів міжнародних організацій та установ (крім міжнародних договорів України) на державну мову України;

ж) вносить Президентові України, Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади з питань, що належать до його повноважень, пропозиції щодо вступу до міжнародних урядових і неурядових організацій;

б) здійснює на основі та на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України інші функції.

Міністерство юстиції України очолює Міністр, якого призначає на посаду та звільняє з посади Президент Ук-

раїни за поданням Прем'єр-міністра України. Він несе персональну відповідальність перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України за виконання Міністерством покладених на нього завдань і здійснення ним своїх функцій.

Для погодженого вирішення питань, що належать до повноважень Міністерства юстиції України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності в Міністерстві утворюється колегія у складі Міністра, заступників Міністра за посадою, а також інших керівних працівників Міністерства.

До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів виконавчої влади, підвідомчих установ юстиції.

Рішення колегії проводяться в життя наказами Міністра.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку правової системи України у Міністерстві може бути утворено наукову, науково-консультативну раду та інші органи дорадчого і координаційного характеру.

Міністр юстиції України в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази і контролює їх виконання.

У випадках, передбачених законодавством, нормативно-правові акти Міністра є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

Нормативно-правові акти Міністра підлягають державній реєстрації в порядку, встановленому законодавством.

Міністр у разі потреби видає разом з керівниками інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представницькими органами спільні акти.

Міністерство юстиції України в установленому порядку утворює Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласні, Київське і Севастопольське міські управління юстиції, установи, організації тощо.

Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласні, Київське і Севастопольське міські управління юстиції не входять до складу відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Міністерство відповідно до покладених на нього завдань і повноважень має право:

1) залучати спеціалістів центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з керівниками) для розгляду питань, що належать до його повноважень;

2) одержувати в установленому законодавством порядку від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представницьких органів інформацію, документи і матеріали, а від Міністерства статистики України — статистичні дані для виконання покладених на нього завдань (безоплатно);

3) скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його повноважень;

4) притягати до дисциплінарної відповідальності керівників місцевих управлінь юстиції, підвідомчих установ і організацій;

5) скасовувати в межах своїх повноважень акти місцевих управлінь юстиції, що суперечать Конституції України, законодавству України та рішенням Міністерства;

6) залучати на договірній основі фахівців для підготовки проектів актів законодавства, здійснення їх експертизи та надання консультацій;

7) у межах своїх повноважень здійснювати контроль та перевіряти виконання вимог законодавчих актів.

До системи органів Міністерства юстиції входить державна виконавча служба, завданням якої є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень судів та інших органів відповідно до законів України. Вона утворена і функціонує згідно із Законом України від 24 березня 1998 р. «Про державну виконавчу службу».

Органами державної виконавчої служби є:

Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України;



відділи державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції;

районні, міські (міст обласного значення), районні у містах відділи державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції.

Виконання рішень покладається на державних виконавців районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділів державної виконавчої служби. Державними виконавцями є начальник, заступник начальника, старший державний виконавець, державний виконавець районного, міського (міста обласного значення), районного у місті відділу державної виконавчої служби. Він здійснює примусове виконання рішень у порядку, передбаченому законом.

Компетенція органів юстиції щодо організації діяльності державної виконавчої служби полягає в тому, що Міністерство юстиції України через Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України здійснює добір кадрів, методичне керівництво діяльністю державних виконавців, підвищення їх професійного рівня, фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів державної виконавчої служби, розглядає скарги на дії державних виконавців.

Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі організують виконання законів і здійснюють керівництво відділами державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції, районними, міськими (міст обласного значення), районними у містах відділами державної виконавчої служби, координують і контролюють їх діяльність; організують професійну підготовку і атестацію державних виконавців; розглядають скарги на дії державних виконавців; заохочують за успіхи в роботі і накладають стягнення

за порушення трудової дисципліни; здійснюють матеріально-технічне забезпечення державної виконавчої служби.

Державні виконавці є державними службовцями. Їм видаються службові посвідчення єдиного зразка, який затверджується Міністром юстиції України. Під час виконання службових обов'язків державний виконавець зобов'язаний носити формений одяг, зразок якого затверджується Кабінетом Міністрів України.

Державним виконавцем може бути громадянин України, який має юридичну освіту, здатний за своїми особистими і діловими якостями виконувати покладені на нього обов'язки. Начальником районного, міського (міста обласного значення), районного у місті відділу державної виконавчої служби призначається громадянин України з вищою юридичною освітою і зі стажем юридичної роботи не менше трьох років. Не можуть бути призначеними на посаду державного виконавця особи, відносно яких існують обмеження, передбачені Законом України "Про державну службу".

Державні виконавці призначаються на посаду, звільняються з посади начальниками районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділів державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції.

Начальники районних, міських (міст обласного значення), районних у містах відділів державної виконавчої служби призначаються на посаду та звільняються з посади начальниками Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції за поданням начальників відділів державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції.

Директор Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, начальники відділів державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі призначаються Міністром юстиції України.

Контроль за діяльністю державних виконавців здійснюють Міністерство юстиції України через Департамент дер-

жавної виконавчої служби Міністерства юстиції України, а Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі — через відповідні відділи державної виконавчої служби. Контроль за діяльністю державних виконавців здійснюють й інші державні органи в порядку, передбаченому законом.

Державні виконавці несуть дисциплінарну, а у разі вчинення під час виконання службових обов'язків діяння, що має ознаки злочину чи адміністративного правопорушення, — кримінальну чи адміністративну відповідальність в порядку, встановленому законом.

Чисельність державних виконавців, порядок та норми матеріального забезпечення їх діяльності встановлюються Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства юстиції України.

Центральний апарат Міністерства, Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласні, Київське і Севастопольське міські управління юстиції, підпорядковані установи і організації становлять систему Міністерства юстиції України.

## 8.5. Управління внутрішніми справами<sup>1</sup>

Центральним органом державної виконавчої влади у сфері внутрішніх справ є Міністерство внутрішніх справ України (МВС України).

Правові основи організації діяльності МВС України визначаються Конституцією України, чинним законодавством України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України.

Загальними функціями для всіх міністерств України, в тому числі і для МВС, є забезпечення проведення в життя державної політики у відповідних сферах; сприяння підприємствам і організаціям у питаннях установа і ста-

<sup>1</sup> Підготовлено спільно з Г.Б. Кузьміних.

білізації господарських зв'язків, у тому числі зовнішньо-економічних; взаємодія з іншими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також здійснення передбачені законодавством функції, щодо діяльності підлеглих структур, підприємств і організацій.

Специфічні завдання, функції і методи діяльності МВС України встановлюються спеціальним положенням про нього, яке затверджене розпорядженням Президента України від 7 жовтня 1992 р.

Згідно з ним, Міністерство внутрішніх справ України реалізує державну політику в сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, організує і координує діяльність органів внутрішніх справ по боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку і забезпеченню громадської безпеки.

У межах своїх повноважень міністерство організує виконання актів законодавства України і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією; узагальнює практику застосування актів законодавства з питань, що входять до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

Основними завданнями МВС України є:

організація і координація діяльності органів внутрішніх справ по захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охороні громадського порядку і забезпечення громадської безпеки;

участь у розробці і реалізації державної політики щодо боротьби зі злочинністю;

забезпечення запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшук осіб, які вчинили злочини, вжиття заходів до, усунення причин і умов, що сприяють учиненню правопорушень;

визначення основних напрямків удосконалення роботи органів внутрішніх справ, подання їм організаційно-методичної та практичної допомоги;

забезпечення виконання кримінальних покарань, участь у ресоціалізації засуджених;

організація роботи, пов'язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху та пожежної безпеки;

забезпечення законності в діяльності працівників і військовослужбовців системи МВС.

Отже, основні завдання МВС України впливають із загальних завдань, покладених на органи внутрішніх справ. У цих основних завданнях програмується зміст керівництва внутрішніми справами, здійснюваного МВС України, і головні напрями діяльності міністерства.

Зміст діяльності МВС України як центрального органу державного управління в галузі внутрішніх справ полягає в наступному: розробка загальних проблем підвищення ефективності забезпечення громадського порядку в державі, здійснення кадрової політики, підготовка, навчання і виховання кадрів, їх облік і розподіл у територіальні та транспортні органи, галузеві служби; організація управління очолюваної ним системи, розробка і організаційне забезпечення управлінських рішень, перспективних і поточних планів; здійснення їх чіткого функціонування; оперативне керівництво відповідними підпорядкованими органами, підрозділами і установами, визначення ефективних засобів і методів їх діяльності.

Відповідно до основних завдань здійснюються і головні напрями діяльності МВС України.

У сфері охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю МВС України забезпечує реалізацію державної політики з цих питань, визначає основні напрями діяльності підпорядкованих органів, підрозділів і установ та ефективні засоби і методи виконання покладених на них завдань; організує роботу органів внутрішніх справ по охороні громадського порядку на вулицях, майданах, у скверах, парках та інших громадських місцях, запобіганню та припиненню адміністративних правопорушень і забезпеченню провадження у справах по них (розгляд яких законом покладено на органи внутрішніх справ); накопичує і аналізує інформацію про злочини, скоєні в громадських місцях, масові безладдя, групові хуліганські прояви, про ефективність діяльності підрозділів патрульно-постової служби і підрозділів органів внутрішніх справ з питань ра-

ціонального використання сил і засобів та управління ними при охороні громадського порядку в містах, інших населених пунктах; взаємодіє із заінтересованими органами державної виконавчої влади в розробці і організації виконання планів охорони громадського порядку під час проведення важливих подій громадсько-політичного, культурного і спортивного характеру, особливо при проведенні заходів з масовим перебуванням людей; проводить перевірку оперативно-службової діяльності підрозділів патрульно-постової служби міліції і “Беркут”; вивчає практику взаємодії з народними дружинами та іншими громадськими формуваннями по охороні правопорядку на вулицях і в громадських місцях; координує діяльність галузевих служб міністерства по виконанню чинного протиалкогольного законодавства; організує роботу медичних витверезників; забезпечує профілактику правопорушень; вносить до центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень; організує проведення серед населення роз’яснювальної роботи з питань охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю; організує здійснення заходів щодо врятування людей, охорони їхньої безпеки, забезпечення громадського порядку, збереження майна у разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф та ліквідації їх наслідків; разом з органами державної виконавчої влади організує підготовку проектів законодавчих і нормативних актів з питань охорони громадського порядку; забезпечує високу бойову і мобілізаційну готовність органів внутрішніх справ і військ внутрішньої та конвойної охорони; бере відповідно до закону участь у забезпеченні режиму воєнного або надзвичайного стану в разі його оголошення на території України або в окремих місцевостях.

МВС України також організує здійснення органами внутрішніх справ профілактичних і оперативно-розшукових заходів щодо запобігання, виявлення, припинення і розкриття злочинів, провадження дізнання і попереднього слідства у справах про злочини, розслідування яких законом покладено на органи внутрішніх справ; безпосередньо

проводить роботу по виявленню, розкриттю і розслідуванню злочинів, що мають міжрегіональний і міжнародний характер, веде боротьбу з організованою злочинністю та наркобізнесом і злочинами у сфері економіки; організує проведення експертиз у кримінальних справах і криміналістичні дослідження за матеріалами оперативно-розшукової діяльності, забезпечує у встановленому порядку участь спеціалістів криміналістичної служби у слідчих діях; організує інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів внутрішніх справ, формує центральні довідково-інформаційні фонди, оперативно-пошуковий та криміналістичний обліки у межах своїх повноважень веде державну статистику; організує і проводить розшук громадян у випадках, передбачених законодавством та міжнародними угодами.

Взаємовідносини у сфері діяльності міліції між Міністерством внутрішніх справ України і відповідними органами Інших держав та міжнародними організаціями поліції будуються на підставі міждержавних чи міжурядових угод, а також угод між Міністерством внутрішніх справ України та цими органами і організаціями. Правовою підставою взаємовідносин Міністерства внутрішніх справ України і відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями поліції є:

- а) міждержавні угоди;
- б) міжурядові угоди;
- в) угоди між МВС України та цими органами і організаціями.

Крім угод, взаємовідносини МВС України з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями поліції можуть оформлятися протоколами, рішеннями тощо, які мають з угодами однакову юридичну силу.

Угоди про співробітництво МВС України з відповідними службами іноземних держав можуть бути як багатосторонніми, так і односторонніми і визначати співробітництво та взаємодію як за одним, так і за кількома напрямками оперативно-службової діяльності. Угоди та інші документи про співробітництво у сфері діяльності міліції оголошуються наказами Міністра внутрішніх справ України і

обов'язкові для виконання в Україні, або, якщо є спеціальне застереження, на окремій частині її території. За письмовим погодженням з керівництвом МВС України, на виконання діючих угод щодо співробітництва з відповідними службами іноземних держав, керівники служб МВС та УВС прикордонних областей можуть підписувати окремі протоколи, що передбачають розвиток взаємодії з конкретних напрямів оперативно-службової діяльності з відповідними службами та органами цих держав. Запити та окремі доручення, призначені для відповідних структур іноземних держав, що входять до СНД, підписуються керівниками органів внутрішніх справ (керівниками слідчих підрозділів), скріплюються гербовою печаткою і надсилаються безпосередньо до МВС, УВС, УВСТ цих держав.

Запити та окремі доручення, призначені для відповідних структур іноземних держав, що не входять до СНД, підписуються керівниками органів внутрішніх справ (керівниками слідчих підрозділів), скріплюються гербовою печаткою і надсилаються через відповідні галузеві служби МВС України (до підписання окремих протоколів, що спеціально регламентують порядок таких взаємовідносин).

Виконуючи функцію зовнішніх зв'язків з міністерствами внутрішніх справ близького і далекого зарубіжжя, МВС України бере участь у розробці проектів міжнародних договорів (угод) України з питань боротьби зі злочинністю, забезпечує в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів (угод). Для забезпечення роботи в цьому напрямі при МВС України створене Національне бюро Інтерполу, а у структурі міністерства — відділ зовнішніх відносин.

Наприклад, з метою зміцнення та розвитку безпосередніх контактів з органами внутрішніх справ інших держав у боротьбі зі злочинністю наказом МВС України № 241 від 6 травня 1992 р. оголошена Угода про співробітництво між МВС України та МВС Республіки Беларусь, МВС Республіки Польща, МВС Російської Федерації, МВС Угорської Республіки.

Разом з іншими державними органами і громадськими організаціями МВС України організує боротьбу з пияцт-



вом, бродяжництвом, правопорушеннями неповнолітніх та іншими антигромадськими явищами; скеровує діяльність органів внутрішніх справ на здійснення правил дозвільної системи, яка контролює придбання, зберігання, носіння, перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання і використання яких встановлено спеціальні правила, та за відкриттям і функціонуванням об'єктів, де вони використовуються; впроваджує в життя паспортну систему; забезпечує виконання законодавства з питань громадянства України, додержання іноземними громадянами правил перебування на території України, в'їзду в країну і виїзду закордон, проїзду через країну.

МВС України організує роботу апаратів і служб з виконання ухвал судів і постанов прокурорів про арешт, охорону і конвоювання заарештованих і затриманих, розшуку осіб, які ховаються від слідства і суду, засуджених, що ухиляються від виконання вироку, без вісті зниклих осіб та інших осіб у передбачених законодавством випадках; забезпечує участь органів внутрішніх справ у межах їх повноважень у здійсненні заходів з охорони навколишнього природного середовища, боротьби з браконьєрством і порушеннями правил мисливства та рибальства.

У сфері виконання покарань МВС України забезпечує виконання кримінально-виконавчого законодавства, здійснює керівництво та контроль за діяльністю установ з виконання покарань, лікувально-трудових профілакторіїв, слідчих ізоляторів, інспекцій виправних робіт, які застосовують передбачені законом засоби впливу на осіб, засуджених до позбавлення волі; засуджених до виправних робіт без позбавлення волі; засуджених умовно з випробувальним строком, з відстрочкою виконання вироку (крім неповнолітніх). Окрім цього відповідні підрозділи з названих виконують постанови судів про примусове лікування хронічних алкоголіків та наркоманів, утримання осіб, взятих під варту, контроль за виконанням вироків судів про заборону займати посади або займатись певною діяльністю.

Міністерство забезпечує створення, розвиток і удосконалення соціальної, матеріально-технічної, виробничої і господарської бази підрозділів системи виконання покарань та додержання єдиного принципу щодо організації виробництва для працевлаштування спецконтингенту на підприємствах установ з виконання покарань, організує загальноосвітнє і професійно-технічне навчання засуджених, виховну роботу з особами, що відбувають покарання в установах виконання покарань і утримуються в лікувально-трудових профілакторіях, слідчих ізоляторах; контролює дотримання вимог щодо режиму, встановленого в місцях відбування покарання, утримання осіб, які знаходяться в слідчих ізоляторах і лікувально-трудових профілакторіях; разом з відповідними підрозділами МВС організує нагляд за поведінкою осіб, що засуджені до виправних робіт без позбавлення волі, умовно з випробувальним строком, з відстрочкою виконання вироку, а також за дотриманням ними встановленого порядку і умов відбування покарання; спрямовує діяльність органів внутрішніх справ щодо сприяння особам, звільненим з місць позбавлення волі, в їх ресоціалізації, трудовому і побутовому влаштуванню, а також щодо здійснення в передбачених законом випадках адміністративного нагляду за ними.

У сфері забезпечення пожежної безпеки відповідно до Закону України "Про пожежну безпеку" на МВС України покладені обов'язки у здійсненні державного пожежного нагляду, пожежної охорони населених пунктів і об'єктів, координації діяльності міністерств, інших центральних органів державної влади з питань, пов'язаних з удосконаленням справи пожежної охорони.

Компетенція МВС України як центрального органу державної виконавчої влади у сфері пожежної безпеки полягає: в проведенні єдиної політики у справі пожежної безпеки; визначенні основних напрямів розвитку науки і техніки, участі у координації державних міжрегіональних заходів та наукових досліджень у галузі пожежної безпеки, керівництві відповідними науково-дослідними установами, розробці та затвердженні державних стандартів, норм і правил пожежної безпеки; встановленні системи обліку

пожеж; організації навчання спеціалістів у галузі пожежної безпеки, керівництві пожежно-технічними навчальними закладами; оперативному управлінні силами і технічними засобами, які залучаються до ліквідації пожеж; участі в координації роботи щодо створення і випуску пожежної техніки та засобів протипожежного захисту, встановленні замовлення на їх випуск та постачання; співробітництві з органами пожежної безпеки інших держав.

У сфері охорони об'єктів власності і особистого майна громадян МВС України здійснює керівництво підрозділами охорони, в тому числі спеціальними, подає їм практичну допомогу в службовій діяльності щодо захисту від злочинних посягань особливо важливих та інших об'єктів, приміщень з індивідуальною власністю громадян, майна та вантажів, грошових коштів і цінних паперів, охороні фізичних осіб на договірній основі, охороні громадського порядку в зонах несення служби; організує співробітництво підрозділів охорони з відповідними службами правоохоронних органів інших держав, іноземними фірмами з питань охорони власності, фізичних осіб, а також стандартизації технічних засобів охорони; розробляє та здійснює заходи з реалізації єдиної концепції охорони усіх видів власності; узагальнює практику законодавства з питань правоохоронної діяльності, віднесеної до компетенції охорони, надає підлеглим підрозділам методичну допомогу у вдосконаленні організаційно-правового забезпечення їх діяльності; готує нормативні акти з питань організації охорони; погоджує проекти споруд та об'єктів, що будуються, щодо обладнання їх засобами охоронно-пожежної сигналізації; забезпечує ліцензування охоронних послуг суб'єктів підприємницької діяльності; здійснює комплексний аналіз та планування діяльності охорони, розробляє та реалізує заходи з її удосконалення, вивчає позитивний досвід та сприяє його впровадженню; організує роботу щодо використання в охороні технічних засобів сигналізації та систем централізованого спостереження; провадить єдину технічну політику з розробки, виробництва та впровадження в експлуатацію засобів охоронної сигналізації; розробляє і реалізує заходи з удосконалення роботи по ви-

нахідництву та раціоналізації, створює проектні, монтажні підрозділи, що утримуються на принципах самоокупності; створює спільні, у тому числі з залученням іноземного капіталу, підприємства, фірми, компанії щодо здійснення охорони та розвитку інших, пов'язаних з нею, видів діяльності, надає дозвіл на це підрозділам охорони, організує інспектування відомчої охорони та перевірку стану збереження матеріальних цінностей на об'єктах державної власності.

У сфері забезпечення безпеки дорожнього руху МВС України організує виконання підвідомчими службами державної автомобільної інспекції, на основі спеціалізації їх окремих підрозділів, Закону України "Про дорожній рух" та інших нормативних документів з питань боротьби з аварійністю на транспорті; бере участь у створенні законодавчої та нормативної бази, необхідної для ефективної роботи підвідомчих служб щодо забезпечення в межах компетенції державної автомобільної інспекції безпеки дорожнього руху, забезпечує безперервний контроль за станом оперативної обстановки на автомобільних шляхах України та організує реагування на її зміни.

МВС України узагальнює та впроваджує у діяльність служб, підрозділів ДАІ досягнень науки і передового досвіду з питань забезпечення безпеки дорожнього руху, взаємодіє з зацікавленими міністерствами, відомствами, концернами, корпораціями, організаціями, іншими об'єднаннями, Військовою автомобільною інспекцією Міністерства оборони України, спілкою автомобілістів, адміністрацією підприємств, установ і організацій, громадськими об'єднаннями, діяльність яких пов'язана із забезпеченням безпеки дорожнього руху.

В оперативному підпорядкуванні МВС України можуть бути служби нагляду за станом автомобільних шляхів і вулиць, впровадженням автоматизованих систем керування дорожнім рухом, координації діяльності спеціалізованих монтажно-експлуатаційних управлінь (дільниць), реєстраційно-екзаменаційні, екологічні та інші підрозділи, а також науково-дослідні установи.

У науково-дослідній роботі та підготовці кадрів МВС України, виходячи з потреб практики, розробляє та організує реалізацію програм кадрового забезпечення органів і підрозділів внутрішніх справ, військ внутрішньої та конвойної охорони, вживає заходів щодо додержання дисципліни і законності в їх діяльності; організує роботу підпорядкованих навчальних закладів, науково-дослідних установ; вживає відповідно до чинного законодавства заходів у забезпеченні правового і соціального захисту працівників, військовослужбовців військ внутрішньої та конвойної охорони, пенсіонерів органів внутрішніх справ, членів їх сімей, розробляє пропозиції з цих питань і вносить їх на розгляд відповідних органів; бере участь у формуванні науково-технічної політики у сфері діяльності органів внутрішніх справ; організує і координує впровадження в практику досягнень науки та передового досвіду, забезпечує розробку озброєнь, спеціальних, технічних і криміналістичних засобів для органів внутрішніх справ, військ внутрішньої та конвойної охорони. МВС України бере участь у наукових, кримінологічних і соціологічних дослідженнях, у розробках на їх основі державних програм боротьби зі злочинністю та охорони правопорядку.

Для розгляду наукових рекомендацій та пропозицій щодо основних напрямів діяльності органів внутрішніх справ, обговорення найважливіших програм та вирішення інших питань при МВС України можуть створюватися відповідні ради і комісії з включенням до їх складу провідних учених і висококваліфікованих фахівців-практиків. Їх склад та положення про них затверджуються Міністром внутрішніх справ України.

У сфері фінансової діяльності МВС України організує в міністерстві і підпорядкованих органах роботу з питань фінансування, праці, заробітної плати, економічного прогнозування, бухгалтерського обліку і звітності, контрольно-ревізійної діяльності; розробляє заходи щодо підвищення ефективності використання грошей, матеріальних ресурсів; забезпечує виконання фінансових зобов'язань перед державою.

Щодо матеріально-технічного, військово-технічного, військового та господарського постачання МВС України організує у встановленому порядку матеріально-технічне забезпечення діяльності підпорядкованих органів, підрозділів, установ і організацій, військ внутрішньої та конвойної охорони, контролює правильність використання ними ресурсів і коштів; вирішує питання щодо речового постачання особового складу органів внутрішніх справ; організує перевезення, енергозабезпечення, надання засобів зв'язку, житлово-побутове і комунальне обслуговування та інше забезпечення господарських потреб органів внутрішніх справ; вносить до відповідних органів державної виконавчої влади пропозиції щодо складання планів капітальних вкладень на будівництво об'єктів адміністративного, виробничого, соціально-побутового, військового призначення та житла, здійснює контроль за їх виконанням.

У встановленому порядку МВС України вносить подання про присвоєння спеціальних і військових звань вищого керівного складу, установлює згідно з чинним законодавством порядок звільнення у запас або у відставку. Міністерство забезпечує неухильне дотримання законності в діяльності органів, їх підрозділів, підприємств та організацій системи МВС України; організує своєчасний і уважний розгляд заяв, скарг, пропозицій громадян, вживає заходів щодо усунення недоліків у діяльності органів внутрішніх справ.

Міністерство внутрішніх справ України здійснює керівництво в двох головних формах:

- 1) централізоване керівництво;
- 2) безпосереднє оперативне управління.

Централізоване керівництво полягає в керівній діяльності щодо найважливіших питань роботи органів внутрішніх справ, визначенні головних її напрямів; вдосконаленні системи управління і організації праці; виданні відомчих нормативних актів; веденні обліку та розподілу людських і матеріально-технічних ресурсів; здійсненні координуючих, контролюючих функцій, а також в інспектуванні; вивченні, узагальненні та розповсюдженні позитивного досвіду організації охорони громадського порядку і

боротьби із злочинністю; установленні на основі законодавства України порядку та методики оперативно-службової і організаційної діяльності органів внутрішніх справ.

МВС України скеровує діяльність управлінь внутрішніх справ областей, а через них впливає на підлеглі їм органи; забезпечує взаємодію з генеральною Прокуратурою, Міністерством юстиції, Верховним судом, Службою безпеки, Міністерством оборони та іншими центральними органами України. При виконанні покладених на нього функцій взаємодіє з іншими центральними органами державної виконавчої влади України, органами автономної Республіки Крим, органами місцевого і регіонального самоврядування, а також з відповідними органами інших держав.

МВС України має право одержувати від міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій відомості, необхідні для виконання покладених на міністерство завдань; залучати для розробки актуальних проблем боротьби із злочинністю, проведення консультацій та експертиз вищі навчальні заклади та інші установи, а також окремих учених і висококваліфікованих фахівців, у тому числі практиків; укладати угоди про співробітництво у сфері боротьби із злочинністю та з інших питань, віднесених до компетенції міністерства, з відповідними органами інших держав; скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції.

Безпосереднє оперативне управління здійснюється МВС України у випадках його прямого управлінського зв'язку з підлеглими органами внутрішніх справ усіх рівнів. Міністерство управляє на території України органами, службами, організаціями, внутрішніми військами, відомчими навчальними закладами, науково-дослідними установами, органами матеріально-технічного забезпечення та іншими установами, які належать до системи міністерства. Функції оперативного управління МВС України реалізує, як правило, відносно безпосередньо підлеглих йому органів, служб, установ і організацій.

МВС України як орган управління являє собою систему взаємодіючих елементів. До його організаційної струк-

тури входять такі елементи (підрозділи): керівництво міністерства, штаб, галузеві головні управління, управління і відділи, функціональні управління та відділи.

Серед структурних елементів головна роль належить керівництву міністерства, до складу якого входить міністр, його заступники і колегія.

МВС України очолює міністр, який призначається відповідно до Конституції України і входить до складу Кабінету Міністрів. Міністр має заступників, яких за його поданням призначає Кабінет Міністрів України, розподіляє обов'язки між ними, визначає повноваження підрозділів міністерства.

Розподіл обов'язків між міністром і його заступниками регламентується відповідними наказами міністра внутрішніх справ України.

Міністр внутрішніх справ України несе персональну відповідальність за виконання покладених на міністерство завдань і здійснення ним своїх функцій, визначає ступінь відповідальності заступників міністра, керівників підрозділів міністерства.

Міністр внутрішніх справ України затверджує типові структури, типові штати і штатні нормативи підрозділів, підприємств, установ та організацій системи міністерства; призначає на посаду і звільняє з них визначену категорію керівних працівників міністерства і його служб; присвоює спеціальні та військові звання до полковника включно, у межах фонду заробітної плати встановлює і змінює посадові оклади працівникам міністерства.

У межах своїх повноважень і компетенції міністр видає накази, інструкції, віддає вказівки, які обов'язкові для виконання усіма органами підлеглої системи та перевіряє їх виконання. Наказами міністра затверджуються і вводяться в дію статuti, настанови, положення, правила, інші нормативні акти, що визначають завдання, обов'язки, права, форми, методи роботи окремих служб органів внутрішніх справ та їх співробітників.

МВС України у разі необхідності видає разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування спільні акти (наприк-



лад, наказ про затвердження інструкції про порядок виїзду за кордон, підготовлений разом з міністерством оборони, Службою безпеки, управлінням Державної охорони, державним комітетом у справах охорони державного кордону, командуючими прикордонними військами і Національної гвардії, штабом цивільної оборони).

Рішення міністерства з питань безпеки дорожнього руху, пожежної безпеки, діяльності дозвільної системи та інших визначених чинним законодавством питань є обов'язковими для центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, а також підприємств, установ, організацій.

Наприклад, вимог виданої міністерством інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення і використання вогнепальної зброї, боєприпасів та вибухових матеріалів повинні дотримуватися всі міністерства, відомства, підприємства, установи, організації, господарські об'єднання та громадяни, які у встановленому порядку мають право виконувати ці дії.

МВС України організує свою роботу на основі колегіальності та єдиноначальності. Для погодженого вирішення питань, що належать до повноважень МВС України, обговорення його найважливіших напрямів діяльності у міністерстві утворюється колегія в складі Міністра (голова колегії), заступників Міністра за посадою, а також інших керівних працівників органів внутрішніх справ. Члени колегії міністерства затверджуються Кабінетом Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя, як правило, наказами Міністра. Колегія розглядає основні питання організації і практичної діяльності системи органів внутрішніх справ, обговорює питання перевірки виконання, добору і використання кадрів, проекти найважливіших нормативних актів, заслуховує доповіді міністра внутрішніх справ Республіки Крим, звіти начальників Управлінь внутрішніх справ областей, ГУВС м. Києва, Севастополя, головних управлінь, управлінь і відділів міністерства та інших установ системи органів внутрішніх справ.

Керівництво МВС України в установленому порядку скликає наради керівних та інших працівників системи МВС, проводить науково-практичні конференції, на яких

заслуховуються та обговорюються проблеми зміцнення законності і правопорядку, питання, пов'язані з покращанням діяльності органів внутрішніх справ.

Організаційна структура центрального апарату МВС України так само, як і інших органів внутрішніх справ, зумовлена їх завданнями та функціями, які розподіляються на основні, забезпечуючі та організаційно-інспекційні.

Основні функції визначають цільове призначення органів внутрішніх справ. Це організація та забезпечення охорони громадського порядку, попередження, припинення і розкриття злочинів, розслідування злочинів, організація виконання покарань, забезпечення пожежної безпеки, безпеки дорожнього руху і т. ін.

Забезпечуючі функції спрямовані на здійснення основних функцій міністерства: комплектування, розподіл, розстановка, виховання та навчання кадрів; медичне обслуговування працівників органів внутрішніх справ; фінансово-планова функція; виробнича і господарська функції; матеріально-технічне забезпечення, постачання, діловодство та ін.

До організаційно-інспекторських функцій належать: інформаційно-аналітична; розробка проєктів комплексних рішень; перспективне і поточне планування; контроль за виконанням; узагальнення управлінської діяльності; підготовка проєктів інформаційних документів для урядових інстанцій, Прокуратури України, Верховного Суду України і т. ін.

Галузеві головні управління (управління) і відділи центрального апарату МВС України вивчають стан і узагальнюють досвід роботи на місцях, готують пропозиції для керівництва, організують виконання вказівок міністерства, здійснюють контроль відповідних підлеглих ланок. Ці структурні підрозділи будуються на основі галузевої спеціалізації. До таких підрозділів, які реалізують основні функції належать:

Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю, Головне управління карного розшуку, Головне управління Державної служби боротьби з економічною злочинністю, Головне управління адміністративної служби

міліції, Українське бюро Інтерполу (на правах головного управління), Головне управління кримінального пошуку, Головне слідче управління, Головне управління по виконанню покарань, Головне управління внутрішніх військ та конвойної охорони, Управління по боротьбі з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування, Управління по боротьбі з незаконним обігом наркотиків, Управління внутрішніх справ на транспорті, Управління Державної пожежної охорони, Управління Державної служби охорони, Оперативно-технічне управління, експертно-криміналістичний центр, відділ організації роботи дізнання в органах внутрішніх справ, відділ міжнародних зв'язків, відділ військово-мобілізаційної роботи та цивільної оборони, відділ по організації роботи органів внутрішніх справ на закритих об'єктах.

Функціональними апаратами МВС України є такі його підрозділи: Штаб (на правах головного управління), Головне управління кадрів, Головне управління військового та матеріально-технічного забезпечення, Управління оперативного зв'язку, Фінансово-економічне управління, Управління справами.

На відміну від галузевих підрозділів функціональні підрозділи центрального апарату міністерства здійснюють оперативне керівництво органами внутрішніх справ. Вони, як правило, готують пропозиції щодо покращання реалізації завдань і функцій за своїми напрямками і подають їх для затвердження міністру, його заступникам або для обговорення на колегії.

При МВС України функціонують також Інформаційне бюро, Контрольно-ревізійне управління, Господарське управління, Центр громадських зв'язків, Управління капітального будівництва, Редакційно-видавничий відділ, Інспекція технагляду та охорони праці, служба організації роботи службового собаківництва, редакції відомчих газет і деякі інші підрозділи.

МВС України як центральний орган виконавчої влади здійснює керівництво місцевими органами внутрішніх справ у справі забезпечення громадського порядку та боротьби із злочинністю.

Управління МВС України в областях створюються відповідно до законодавства України. У своїй діяльності вони підпорядковані центральному апарату МВС. Управління МВС в областях безпосередньо на місцях здійснюють функції виконавчої влади у галузі внутрішніх справ. Вони виконують свої завдання через відповідні галузеві служби, а також через міські і районні відділи (управління) внутрішніх справ та інші низові апарати.

До складу управління належать відділи (управління) карного розшуку, боротьби з організованою злочинністю, державної служби боротьби з економічною злочинністю, адміністративної служби міліції, Державної автомобільної інспекції, державної служби охорони, організації роботи лінійних інспекторів міліції, слідчі підрозділи і підрозділи дізнання, паспортної, реєстраційної і міграційної роботи, пожежної охорони, матеріально-технічного забезпечення, фінансово-економічна служба і т. ін.

Структурними підрозділами УМВС безпосередньо видають начальник управління або один із його заступників.

Важливе місце в діяльності УМВС займають штаби. Вони допомагають керівництву управління в підготовці, прийнятті рішень і впровадженні їх у життя. Штаби постійно аналізують стан оперативної обстановки в області, готують пропозиції щодо проведення конкретних заходів з виконання покладених на УМВС завдань, забезпечують упровадження науково обґрунтованих форм планування роботи в усі ланки апарату, проводять комплексне інспектування органів внутрішніх справ, контролюють виконання вказівок МВС, узагальнюють та розповсюджують позитивні форми організаційної і оперативно-службової діяльності.

Управління міністерства внутрішніх справ в області виступає, з одного боку, як керівний центр підлеглих органів, а з іншого як апарат, який безпосередньо виконує завдання боротьби зі злочинністю і охорони громадського порядку своїми силами та засобами.

Організуючи охорону громадського порядку на території області, управління аналізує оперативну обстановку, стан роботи підлеглих органів, підрозділів і установ; звітує

про роботу перед міністерством внутрішніх справ України; інформує підлеглі апарати про вказівки державної влади, особливо МВС України, забезпечує впровадження їх у життя; організує взаємодію служб та органів внутрішніх справ з місцевими органами суду, прокуратури, служби безпеки України, іншими органами управління, а також громадськими організаціями; здійснює загальне керівництво плануванням діяльності підлеглих органів, установ і служб, регулює усі сторони їх роботи; здійснює добір та розстановку керівних кадрів по службах УМВС, низових підрозділах і установах, організує підготовку, перепідготовку особового складу; організує матеріально-технічне забезпечення (транспортом, засобами зв'язку, спеціальною технікою, зброєю), а також фінансування підлеглих органів і установ; здійснює керівництво апаратом, координацію та взаємодію служб, органів і установ між собою; здійснює оперативний облік.

УМВС безпосередньо керує підлеглими йому підрозділами і спеціальними установами. Наприклад, управління (відділ) адміністративної служби міліції здійснює керівництво стройовими підрозділами міліції, службою охорони і утримання в ізоляторах тимчасового утримання взятих під варту осіб, діяльністю медичних витверезників, приймальників-розподільників, спеціальних приймальників для утримання осіб, підданих адміністративному арешту. Силами апарату управління забезпечуються, наприклад, оперативне обслуговування організацій і підприємств, які розташовані на території області, здійснення дозвільної системи, облік та документування іноземних громадян і осіб без громадянства, облік автотранспортних засобів. У разі потреби УМВС, використовуючи свої сили, а також територіальні органи і підрозділи міліції, забезпечує охорону громадського порядку при проведенні масових, карантинних заходів, локалізації та ліквідації стихійних лих, а також за інших надзвичайних обставин. Для подання практичної допомоги нижчим ланкам УМВС направляє на місце співробітників свого апарату.

Основними формами керівництва УМВС підлеглими апаратами є: видання наказів, інструкцій і окремих вказі-

вок, затвердження планів заходів; узагальнення та розповсюдження позитивних форм роботи шляхом видання оглядів, проведення семінарів-нарад, зборів і т. ін.; контроль (інспектування, заслуховування звітів з місць, направлення бригад у низові органи внутрішніх справ, аналіз звітів і доповідей).

Міністерство внутрішніх справ України постійно вживає заходів щодо удосконалення методів керівництва УМВС підлеглими підрозділами з метою успішного виконання поставлених перед органами внутрішніх справ завдань.

Відділи (управління) внутрішніх справ — галузеві органи державного управління, які безпосередньо виконують функції МВС України на території міста, району. У системі органів внутрішніх справ вони є основною ланкою.

Міські (районні) відділи (управління) внутрішніх справ практично реалізують загальні для всіх ланок завдання, які визначаються законами України, постановами Уряду, а також актами місцевих Рад народних депутатів, На основі законів і підзаконних актів МВС України шляхом видання наказів (інструкцій) вони визначають форми і методи діяльності апаратів внутрішніх справ на місцях щодо виконання поставлених завдань.

В охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю місцевим органам внутрішніх справ належить провідна роль. Саме вони своїми силами і засобами забезпечують порядок у громадських місцях, попереджають правопорушення та припиняють їх.

Міські і районні відділи внутрішніх справ здійснюють заходи, які забезпечують захист гідності та особистої безпеки громадян і їх майна. У цих апаратах безпосередньо розглядаються заяви, скарги і повідомлення громадян, державних та громадських організацій про скоєння злочинів або підготовку до них та вживаються у зв'язку з цим відповідні заходи. З метою боротьби зі злочинністю зазначені органи здійснюють профілактичну роботу, оперативно-розшукові заходи для виявлення ознак злочинів та осіб, які їх скоїли, установлюють причини і умови, що

сприяли злочинності на обслуговуваній території, а також живляють заходів до їх усунення.

Міські і районні відділи (управління) внутрішніх справ організують діяльність з виконання вироків судів, керують паспортною і дозвільною системами здійснюють заходи щодо безпеки руху транспорту та пішоходів, нагляду за технічним станом автотранспорту, протипожежної охорони. У межах своїх повноважень вони сприяють посадовим особам при виконанні ними службових обов'язків у тих випадках, коли громадяни відмовляються підкоритися їх законним вимогам.

Структура міських і районних відділів (управлінь) внутрішніх справ відповідає їх основним функціям. Вона визначається штатами, в яких дається найменування посад і їх чисельність, посадові оклади. Міністерство внутрішніх справ України в межах штатної чисельності і фонду заробітної плати затверджує штати відповідних органів внутрішніх справ.

До складу відділів (управлінь) входять штаб, відділи (відділення) карного розшуку, Державної автомобільної інспекції, слідчі служби, паспортні служби, інспекція виправних робіт, служба дільничних інспекторів міліції.

При відділах (управліннях) внутрішніх справ створюються відділи (управління) державної служби охорони.

З метою забезпечення безперервного виконання функцій охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю в апаратах внутрішніх справ створюються і діють чергові частини, є камери попереднього ув'язнення, можуть бути також медичні витверезники та інші підрозділи.

Найважливішою складовою частиною органів внутрішніх справ є міліція України.

Завдання і обов'язки, покладені державою на міліцію, виконують різні апарати загальної (територіальної), транспортної і спеціальної міліції, які в організаційному відношенні належать до складу центральних і місцевих органів внутрішніх справ або є самостійними підрозділами.

Згідно із Законом України "Про міліцію" міліція України — 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.

Правовою основою діяльності міліції є Конституція України, Закон України "Про міліцію", інші законодавчі акти держави, постанови Верховної Ради України, Укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України.

Діяльність міліції будується на принципах законності, гласності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями і населенням. Вона інформує органи влади і управління, населення, засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення. За узгодженням з міліцією засоби масової інформації можуть акредитувати своїх журналістів при її органах. Не підлягають розголошенню відомості, які являють собою державну або службову таємницю.

У підрозділах міліції не допускається діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, які переслідують політичну мету. При виконанні службових обов'язків співробітники міліції незалежні від впливу будь-яких політичних громадських об'єднань. Державні органи, громадські об'єднання, посадові особи, трудові колективи, громадяни зобов'язані сприяти міліції в охороні громадського порядку і боротьбі із злочинністю.

Основними завданнями міліції є забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; попередження правопорушень і їх припинення; охорона та забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань та адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної, правової допомоги громадянам, сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Міліція виконує свої завдання неупереджено, у точній відповідності з законом. Ніякі виняткові обставини або вказівки посадових осіб не можуть бути підставою для



будь-яких незаконних дій або бездіяльності міліції. Для забезпечення громадського порядку співробітники міліції зобов'язані вживати заходів незалежно від свого підпорядкування.

Співробітник міліції повинен поважати гідність особи і виявляти до неї гуманне ставлення, захищати права людини незалежно від її соціального походження, майнового та іншого становища, расової і національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, відношення до релігії, статі, політичних та інших переконань. У взаємовідносинах з громадянами він повинен виявляти високу культуру і такт, не розголошувати відомостей, які стосуються особистого життя, принижують честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагає іншого.

Міліція тимчасово, у межах чинного законодавства, обмежує права і свободи громадян, якщо без цього не можуть бути виконані покладені на неї обов'язки, й зобов'язана дати їм пояснення з цього приводу.

До виконання завдань з охорони громадського порядку, громадської безпеки і боротьби із злочинністю в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть залучатися інші співробітники органів внутрішніх справ (установ виконання покарань, пожежної охорони, курсанти, слухачі, ад'юнкти, викладацький склад навчальних закладів МВС України), військовослужбовці внутрішніх військ, Національної гвардії. На них, а також на працівників органів внутрішніх справ, які добровільно виконують ці завдання або до службових обов'язків яких входить виконання зазначених завдань, поширюються права і обов'язки, гарантії правового і соціального захисту та відповідальність працівників міліції.

Міліція належить до системи Міністерства внутрішніх справ України і є складовою частиною апарату державного управління. Разом з тим міліція — надзвичайний орган управління. Вона не тільки організує, але й безпосередньо практично здійснює охорону громадського порядку і боротьбу із злочинністю. Правове положення міліції, форми і методи практичного здійснення завдань щодо охорони правопорядку зумовлені її призначенням: її апарати, служ-

би і підрозділи здійснюють заходи з попередження і припинення протиправних діянь, розкриття злочинів, розшуку і затриманню злочинців; її співробітники згідно з законом можуть застосовувати спеціальні засоби фізичного впливу і вогнепальну зброю; дисципліна в міліції і проходження служби встановлені стосовно до військової: особи рядового і начальницького складу міліції приймають Присягу на вірність державі, віддану і бездоганну службу своєму народу.

Права і обов'язки, організація роботи та структура підрозділів міліції визначаються положеннями, які затверджуються Міністром внутрішніх справ України. Наприклад, положення про Головне управління охорони громадського порядку, Головне управління Державної автомобільної інспекції МВС України.

Відповідно до поставлених перед міліцією завдань вона виконує різноманітні за своїм характером і змістом обов'язки, які можуть бути поділені на чотири основні групи:

- 1) охорона громадського порядку;
- 2) боротьба із злочинністю;
- 3) охорона власності і фізичних осіб;
- 4) попередження правопорушень.

При охороні громадського порядку міліція здійснює широкий комплекс заходів, спрямованих на попередження і припинення правопорушень на вулицях, площах, у парках, на транспортних магістралях, вокзалах, пристанях, в аеропортах та інших громадських місцях; здійснює адміністративний нагляд за виконанням посадовими особами і громадянами рішень органів державної влади та державного управління з питань охорони громадського порядку, виявляє при цьому правопорушників і забезпечує притягнення винуватців до відповідальності; у межах своїх повноважень сприяє народним депутатам, представникам органів державної влади у виконанні ними своїх обов'язків. Разом з іншими державними органами та громадськими організаціями міліція веде боротьбу проти пияцтва і алкоголізму, вилучає з громадських місць осіб, що знаходяться у п'яному вигляді, розпивають спиртні напої у невідновлених

для цього місцях, здійснює додержання правил торгівлі спиртними напоями, оформляє, а також подає до суду матеріали на осіб, які хворі, на алкоголізм і наркоманію для вирішення питання про їх примусове лікування; веде боротьбу з хуліганством та дрібною спекуляцією; проводить роботу щодо попередження бродяжництва і дитячої безпритульності та боротьби з правопорушеннями неповнолітніх.

Служби міліції впроваджують у життя правила паспортної і дозвільної систем; забезпечують безпеку дорожнього руху в містах та інших населених пунктах, на автомобільних шляхах; здійснюють нагляд за технічним станом автотранспорту; забезпечують порядок у період надзвичайних обставин (аваріях і катастрофах, стихійного лиха, епідеміях, епізоотіях), під час проведення різних масових дійств і заходів цивільної оборони.

Міліція виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції.

Вона складається з підрозділів: кримінальної міліції; міліції громадської безпеки, транспортної міліції, державної автомобільної інспекції; міліції охорони, спеціальної міліції.

До кримінальної міліції належать служби карного розшуку, по боротьбі з організованою злочинністю, кримінального пошуку, боротьби з економічною злочинністю, слідчої роботи і дізнання.

Міліцію громадської безпеки складають служби охорони громадського порядку (патрульно-постової служби міліції, приймальники-розподільники для затриманих за бродяжництво, медичні витверезники, приймальники-розподільники для неповнолітніх, охорони, утримання і конвоювання затриманих та взятих під варту осіб, спецприймальники, підрозділи міліції швидкого реагування "Беркут") паспортної, реєстраційної та міграційної роботи, дозвільної системи, дільничних інспекторів міліції, забезпечення карантинних і ветеринарно-санітарних заходів при проведенні боротьби з епізоотією.

До транспортної міліції належать відповідні підрозділи, які забезпечують охорону громадського порядку і боротьбу із злочинністю на залізничному, водному та повітряному транспорті.

Державна автомобільна інспекція являє собою сукупність підрозділів дорожньо-патрульної служби, дорожнього нагляду, реєстраційно-екзаменаційної роботи, технічного нагляду, розшуку транспортних засобів, пропаганди та агітації з безпеки руху.

Міліція охорони складається з підрозділів, які забезпечують на договірних засадах охорону усіх видів власності, об'єктів майна та вантажів, фізичних осіб, грошових коштів (управління, відділи охорони при територіальних органах внутрішніх справ, які мають у своєму складі окремі дивізіони, роти, взводи, спеціальні підрозділи міліції охорони "Титан").

До спеціальної міліції належать підрозділи внутрішніх справ на закритих об'єктах (наприклад, підприємства з особливим режимом функціонування).

Для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерство внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України може створювати спеціальні підрозділи міліції.

Законодавством України встановлені загальні для усіх працівників міліції обов'язки, згідно з якими співробітник міліції на території України незалежно від посади, яку він займає, місця знаходження і часу в разі звернення до нього громадян або службових осіб з заявою чи повідомленням про події, які загрожують особистій чи громадській безпеці, або у разі безпосереднього виявлення таких зобов'язаний вжити заходів до попередження і припинення правопорушень, рятування людей, подання допомоги особам, які її потребують, установлення та затримання осіб, які вчинили правопорушення, охорони місця події, а також повідомити про це в найближчий підрозділ міліції.

У питаннях забезпечення боротьби із злочинністю і громадського порядку на працівників міліції покладений

обов'язок виявляти, попереджувати, припиняти та розкривати злочини, використовувати з цією метою оперативно-розшукові і профілактичні заходи; приймати, а також реєструвати заяви і повідомлення про злочини та адміністративні правопорушення, своєчасно приймати по них рішення; розшукувати осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства і суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісті, та інших осіб; охороняти, конвоювати та тримати затриманих і взятих під варту осіб; забезпечувати громадський порядок під час проведення масових заходів комерційного характеру, виконання загальнообов'язкових рішень місцевих Рад народних депутатів, прийнятих ними в межах своєї компетенції, з питань охорони громадського порядку і правил торгівлі у невстановлених для цього місцях.

Виконуючи адміністративні функції, міліція зобов'язана припиняти адміністративні правопорушення і здійснювати провадження у справах по них; забезпечувати в межах своєї компетенції безпеку дорожнього руху, додержання законів, правил, нормативів у цій сфері, здійснювати реєстрацію, облік автотранспортних засобів, приймати іспити на право керування транспортними засобами і видавати відповідні документи; запобігати забрудненню повітря, водойм транспортними засобами та сільськогосподарською технікою; давати дозвіл на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів та речовин, щодо зберігання і використання яких установлені спеціальні правила, а також на відкриття об'єктів, де вони використовуються, контролювати додержання зазначених правил та функціонування згаданих об'єктів; контролювати додержання громадянами та службовими особами встановлених законодавством правил паспортної системи, в'їзду, виїзду, перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію іноземних громадян та осіб без громадянства.

З метою забезпечення громадської безпеки міліція зобов'язана повідомляти відповідальні державні органи і громадські об'єднання про аварії, пожежі, катастрофи, стихійне лихо та інші надзвичайні події, вживати невід-

кладних заходів до ліквідації їх наслідків, врятування людей і подання їм допомоги, охорони майна, що залишилось без нагляду; брати участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій; у встановленому порядку виявляти і повідомляти заклади охорони здоров'я про осіб, які становлять групу ризику на СНІД, та здійснювати за поданням закладу охорони здоров'я, з санкції прокурора привід цих осіб, а також інфікованих вірусом імунодефіциту людини, хворих на венеричні захворювання та хронічний алкоголізм і наркоманів, які вводять наркотичні речовини шляхом ін'єкцій, для обов'язкового обстеження і лікування.

У сфері боротьби із злочинністю міліція забезпечує прийом, реєстрацію, облік і вирішення заяв, повідомлень про скоєні і ті, що готуються, злочини, а також іншої інформації про події і факти, які мають відношення до боротьби із злочинністю. Вона проводить роботу по попередженню злочинів і вживає необхідних заходів щодо їх припинення, а також оперативно-розшукові та інші передбачені законом заходи з метою розкриття злочинів і виявлення осіб, що їх вчинили; порушує кримінальні справи, здійснює невідкладні слідчі дії для установлення і закріплення слідів злочину; провадить у межах своєї компетенції дізнання по кримінальних справах; охороняє та конвоює затриманих і взятих під варту, виконує вироки судів відносно осіб, засуджених до позбавлення волі умовно з відстрочкою, а також до виправних робіт; у передбачених законом випадках здійснює адміністративний нагляд за особами, які відбули покарання.

У сфері охорони власності міліція попереджує, припиняє і розкриває посягання на власність у промисловості, будівництві, торгівлі, на транспорті, у сфері економіки; виявляє та викриває осіб, які займаються спекуляцією, забороненим промислом і т. ін. Особлива увага у цій роботі приділяється боротьбі з замаскованим розкраданням власності, порушенням правил заняття підприємницькою діяльністю, незаконними валютними операціями, хабарництвом.

Охорону найбільш важливих та інших об'єктів різних форм власності (державної, колективної, кооперативної, громадської і особистої), а також фізичних осіб на договірних засадах виконують підрозділи Державної служби охорони при органах внутрішніх справ. Окремі підприємства, споруди та інші найважливіші об'єкти (установ Національного банку України, державні архіви, музеї, водосховища з питною водою, гідровузли і водозабірні станції, метрополітен) охороняються спеціальними підрозділами міліції також на основі договорів, які укладаються з відповідними відомствами (юридичними особами). Взаємодіючи з іншими службами міліції, підрозділи охорони виконують також обов'язки по охороні громадського порядку і боротьбі із злочинністю в місцях охорони об'єктів. Дедалі більшого поширення у діяльності служби охорони набувають пункти централізованої охорони, які забезпечують збереження майна або об'єктів від злочинних посягань за допомогою технічних засобів.

Попередження правопорушень (профілактична діяльність) — важливий напрям роботи міліції, пов'язаної з попередженням злочинів та інших правопорушень, виявленням причин і умов, що сприяють їх скоєнню. На цій основі здійснюються заходи профілактичного характеру відносно осіб, які займаються пияцтвом, хворіють на алкоголізм і наркоманію та ведуть антигромадський спосіб життя, безпритульних підлітків та неповнолітніх правопорушників.

Міліція проводить серед населення правову пропаганду, використовуючи засоби масової інформації (радіо, телебачення, пресу, кіно). Багато в чому успіх профілактичної роботи міліцейських служб залежить від зв'язку з громадськістю, взаємодії з правоохоронними та іншими державними органами, глибокого аналізу причин правопорушень, цілеспрямованої роботи і правильного використання сил і засобів. Значна частка у загальному змісті виконуваних міліцією обов'язків належить патрульно-постовій службі, наряди якої попереджують і припиняють злочини та інші правопорушення, охороняють державне майно і особисту власність. Важливу роль в охороні гро-

мадського порядку, боротьбі із злочинністю відіграють спеціальні установи міліції (медичні витверезники, спеціальні приймальники для заарештованих в адміністративному порядку, приймальники-розподільники для осіб, затриманих за бродяжництво, ізолятори тимчасового утримання затриманих і взятих під варту осіб).

Великий обсяг обов'язків виконують дільничні інспектори міліції. Вони безпосередньо попереджують правопорушення, ведуть боротьбу із злочинністю, здійснюють нагляд за додержанням актів, які регулюють громадський порядок, вживають заходів щодо охорони державної та особистої власності, забезпечують паспортний режим і виконання правил дозвільної системи, здійснюють нагляд за безпекою дорожнього руху. Це визначає першорядну роль дільничних інспекторів у практичному вирішенні покладених на міліцію завдань.

Реалізуючи профілактичні функції, міліція зобов'язана виявляти причини й умови, що сприяють вчиненню правопорушень, вживати в межах своєї компетенції заходів до їх усунення; брати участь у правовому вихованні населення; проводити профілактичну роботу серед осіб, схильних до вчинення злочинів, здійснювати адміністративний нагляд за особами щодо яких його встановлено, а також контроль за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі.

Для забезпечення виконавчої функції міліція зобов'язана виконувати в межах своєї компетенції кримінальні покарання та адміністративні стягнення, а також прийняті в установленому законом порядку рішення прокурора, слідчого, суду.

Забезпечуючи кримінально-процесуальні функції, міліція зобов'язана здійснювати досудову підготовку матеріалів за протокольною формою, провадити дізнання, а також слідство у межах, визначених кримінально-процесуальним законодавством; проводити криміналістичні дослідження за матеріалами оперативно-розшукової діяльності, забезпечувати у встановленому порядку участь спеціалістів криміналістичної служби у слідчих діях.



Обов'язки міліції при виконанні охоронної функції полягають у тому, що вона має охороняти на договірних засадах майно громадян, колективне і державне майно, а також майно іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних юридичних осіб та громадян, осіб без громадянства; забезпечувати захист фізичних осіб, охорону свідків, потерпілих та інших осіб за їх зверненням, якщо їх життя, здоров'я і майно знаходяться в небезпеці у зв'язку з поданням ними допомоги правоохоронним органам у запобіганні та розкритті злочинів.

Інші обов'язки міліції полягають у сприянні забезпеченню відповідно до законодавства режиму воєнного або надзвичайного стану в разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості; здійсненні приводу до відповідних державних органів або установ згідно з чинним законодавством та з санкції прокурора громадян, які ухиляються від призову на військову службу; поданні у межах наданих прав допомоги народним депутатам, представникам державних органів і громадських об'єднань у здійсненні їх законної діяльності, якщо їм чиниться протидія або загрожує небезпека з боку правопорушників; поданні у межах наявних можливостей невідкладної, у тому числі медичної, допомоги особам, які потерпіли від правопорушень і нещасних випадків, перебувають у небезпечному, для життя і здоров'я стані, а також неповнолітнім, які залишились без опікування; забезпеченні збереження знайдених, вилучених у затриманих і заарештованих осіб і зданих у міліцію документів, речей, цінностей та іншого майна, вжитті заходів до повернення їх законним власникам. Міліція несе відповідальність за збереження зданих цінностей і майна.

Для виконання обов'язків по боротьбі зі злочинністю міліції надане право викликати громадян і службових осіб у справах про злочини та у зв'язку з матеріалами, що знаходяться в її провадженні, а в разі ухилення без поважних причин від явки за викликом піддавати їх приводу.

Працівники міліції виступають як представники влади. Вони наділені широкими повноваженнями для виконання завдань з охорони громадського порядку і боротьби зі зло-

чинністю, мають право пред'являти визначені вимоги до громадян і посадових осіб, обов'язкові для виконання; застосовувати в необхідних випадках заходи державного примусу. Їх діяльність в основному відбувається на очах у населення, нерідко пов'язана з необхідністю втручання в особисті інтереси людей. Тому їх дії при усій суворості повинні бути завжди виправданими, справедливими і зрозумілими для людей.

Для виконання покладених на міліцію обов'язків їй надані необхідні державно-владні повноваження, згідно з якими працівники міліції мають право вимагати від громадян і посадових осіб припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень міліції, вживати заходів щодо припинення порушень у разі невиконання цих вимог, складати у передбачених законодавством випадках протоколи про адміністративні правопорушення; застосовувати в межах своєї компетенції заходи адміністративного примусу (адміністративно-попереджувальні заходи, заходи припинення і стягнення); перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень особисті та інші документи; затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях: осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, обвинувачених, які переховуються від дізнання, слідства чи суду, засуджених, які ухиляються від виконання кримінального покарання; взятих під варту осіб, осіб, що вчинили правопорушення, за які передбачене стягнення у вигляді адміністративного арешту; неповнолітніх, які залишилися без опікування або вчинили суспільно небезпечні діяння; осіб, які перебували в громадських місцях у нетверезому вигляді; осіб, які підозрюються у занятті бродяжництвом; осіб, які ухиляються від виконання постанови суду про направлення на примусове лікування від хронічного алкоголізму або наркоманії; осіб з вираженим психічним розладом; військовослужбовців, які вчинили діяння, що підпадають під ознаки злочину або адміністративного правопорушення.

У своїй адміністративній діяльності щодо забезпечення охорони громадського порядку і громадської безпеки міліція має право вимагати від громадян і службових осіб, які

порушують громадський порядок, припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень міліції, а в разі невиконання зазначених вимог застосовувати заходи примусу; перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконання яких покладено на міліцію; складати протоколи про адміністративні правопорушення, здійснювати особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, накладати адміністративні стягнення або передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд інших державних органів, товариських судів, громадських об'єднань або трудових колективів; проводити кіно- і фотозйомку, звукозапис як допоміжні засоби попередження протиправних дій та розкриття правопорушень; проводити фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку, дактилоскопію осіб, які затримані за підозрою у вчиненні злочину або бродяжництво, взяті під варту, звинувачуються у вчиненні злочину, а також осіб, підданих адміністративному арешту. З метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей працівники міліції також мають право тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти; у випадках затримання злочинців, при аваріях, інших надзвичайних обставинах обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць та автомобільних шляхів.

Працівники міліції здійснюють у порядку провадження дізнання і за дорученням слідчих органів у кримінальних справах обшуки, вилучення, допити та інші слідчі дії відповідно до кримінально-процесуального законодавства; здійснюють на підставах і в порядку, встановленому законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи, фото-, кіно-, відеозйомку і звукозапис, прослуховування

телефонних розмов з метою розкриття злочинів; проводять кіно-, фотозйомку і звукозапис як допоміжні засоби попередження протиправних дій та розкриття правопорушень (наприклад, у випадках проведення несанкціонованих зборів, митингів, вуличних походів і демонстрацій); проводять огляд поклажі, багажу та огляд пасажирів цивільних повітряних, морських і річкових суден.

Здійснюючи нагляд за виконанням правил дозвільної системи, міліція має право анулювати виданий підприємству, установі й організації дозвіл на придбання, зберігання і використання зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів та речовин при невиконанні ними встановленого порядку користування і поводження з ними або недоцільності їх дальшого зберігання, вилучати при необхідності зазначені предмети, опечатувати склади, бази й сховища, закривати стрілецькі тири, стенди, збройно-ремонтні та піротехнічні підприємства, магазини, що торгують зброєю і боєприпасами, до усунення порушень відповідних правил; анулювати дозволи на придбання, зберігання і носіння зброї та боєприпасів, видані громадянам, які зловживають спиртними напоями, вживають наркотичні засоби без призначення лікаря, інші одурманюючі засоби, мають психічні захворювання; оглядати з участю адміністрації підприємств, установ, організацій приміщення, де знаходяться зброя, боєприпаси, вибухові, наркотичні та сильнодіючі хімічні, отруйні та радіоактивні речовини і матеріали, з метою перевірки додержання правил поводження з ними; оглядати зброю та боєприпаси, що знаходяться у громадян, а також місця їх зберігання.

У будь-який час працівники міліції мають право входити в житлові приміщення осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, з метою перевірки; перебувати на земельних ділянках, у жилих та інших приміщеннях громадян за їхньою згодою, а також на території і в приміщеннях підприємств, установ і організацій з метою забезпечення безпеки громадян, громадської безпеки, запобігання злочину, виявлення і затримання осіб, які його вчинили.

Виконуючи охоронні функції та функції боротьби з економічною злочинністю, міліція має право проводити з участю адміністрації підприємств, установ і організацій огляд виробничих, складських та інших службових приміщень і територій з метою перевірки охорони державного і колективного майна, додержання правил продажу товарів і надання послуг населенню; вимагати від матеріально відповідальних і службових осіб підприємств, установ і організацій відомості та пояснення з фактів порушення законодавства, проведення документальних і натуральних перевірок, інвентаризацій та ревізій виробничої та фінансово-господарської діяльності; витребувати і при необхідності вилучати документи, зразки сировини і продукції, опечатувати каси, приміщення і місця зберігання документів, грошей та товарно-матеріальних цінностей.

Виконуючи функції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, міліція має право зупиняти транспортні засоби в разі порушення правил дорожнього руху, наявних ознак, що свідчать про технічну несправність транспорту або забруднення навколишнього середовища, а також при наявності даних про те, що він використовується з протиправною метою, оглядати транспортні засоби і перевіряти у водіїв документи на право користування й керування ними, дорожні листи і відповідність вантажів, що перевозяться, товарно-транспортним документам; проводити технічний огляд автомобототранспорту; організувати при необхідності медичний огляд водіїв, затримувати, відстороняти від керування транспортними засобами осіб, які перебувають у стані сп'яніння, а також тих, які не мають документів на право керування або користування транспортними засобами, позбавляти водіїв у передбачених законодавством випадках права керування транспортними засобами; використовувати передбачені нормативними актами технічні засоби для виявлення та фіксації порушень правил дорожнього руху, забороняти експлуатацію транспортних засобів, технічний стан яких загрожує безпеці дорожнього руху чи навколишнього середовища або номери агрегатів яких не відповідають записам у реєстраційних документах; затримувати і доставляти у встановленому порядку транс-

портні засоби для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках; відвідувати підприємства, установи й організації для виконання контрольних і профілактичних функцій щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; вимагати від відповідних організацій усунення порушень правил утримання шляхів, обмежувати або забороняти проведення ремонтно-будівельних та інших робіт, інших заходів на вулицях і автомобільних шляхах.

З метою здійснення профілактичних заходів міліція має право виявляти і вести облік осіб, які підлягають профілактичному впливу, на підставі та в порядку, встановлених законодавством, виносити їм офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки; вести профілактичний облік правопорушників, криміналістичний та оперативний обліки в обсязі, структурі й порядку, що визначаються завданнями, покладеними на міліцію; повідомляти з метою профілактичного впливу державним органам, громадським об'єднанням, трудовим колективам і громадськості за місцем проживання особи про факти вчинення нею адміністративного правопорушення; вносити відповідним державним органам, громадським об'єднанням або службовим особам, підприємствам, організаціям обов'язкові для розгляду подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень.

Окрім зазначених працівники міліції мають й інші права: одержувати безперешкодно і безкоштовно від підприємств, установ та організацій, громадських об'єднань відомості, необхідні у справах про злочини та у зв'язку з матеріалами про правопорушення, що знаходяться у провадженні міліції; користуватися безплатно всіма видами громадського транспорту міського, приміського і місцевого сполучення (крім таксі), а також попутним транспортом. Працівники підрозділів на транспорті у межах обслуговуваних дільниць, крім цього, мають право на безплатний проїзд у поїздах, на річкових і морських суднах. Під час службових відряджень працівники міліції мають право на позачергове придбання квитків на всі види транспорту і розміщення в готелях при пред'явленні службового посвідчення та посвідчення про відрядження. У разі невідк-

ладних службових поїздок вони забезпечуються квитками на проїзд незалежно від наявності місць; можуть використовувати безпосередньо транспортні засоби, що належать підприємствам, установам, організаціям і громадянам (крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав, міжнародних організацій, транспортних засобів спеціального призначення), для проїзду до місця події, стихійного лиха, доставки в лікувальні заклади осіб, які потребують невідкладної медичної допомоги, для переслідування правопорушників та їх доставки в міліцію; користуватися у невідкладних випадках безперешкодно і безкоштовно засобами зв'язку, що належать підприємствам, установам і організаціям, а засоби зв'язку, що належать громадянам — за їх згодою; користуватися безплатно засобами масової інформації з метою встановлення обставин вчинення злочинів та осіб, які їх скоїли, свідків, потерпілих, розшуку злочинців, які втекли, осіб, які пропали безвісті, та з іншою метою, що пов'язана з необхідністю подання допомоги громадянам, підприємствам, установам і організаціям у зв'язку з виконанням міліцією покладених на неї обов'язків.

Здійснюючи охорону громадського порядку і боротьбу із злочинністю, міліція, керуючись нормами кримінально-процесуального законодавства, виконує функції дізнання; порушує кримінальні справи, провадить невідкладні слідчі дії щодо встановлення та закріплення слідів злочину — огляди, обшуки, виїмки, затримання і допит підозрюваних, допит потерпілих, свідків. Це регулює відношення міліції з іншими органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами, адже у таких випадках міліція виступає як орган дізнання і в межах своєї компетенції бере участь у розслідуванні злочинів.

Розглянуті напрями роботи міліції становлять окремі сторони єдиної діяльності міліції щодо охорони громадського порядку, боротьби із злочинністю, охорони власності, профілактики правопорушень, які тісно взаємозв'язані.

Законодавством установлені загальні для усіх працівників міліції обов'язки, які вони повинні виконувати незалежно від службового становища і займаної посади: попереджувати і припиняти злочини та інші правопорушення, забезпечувати захист особи, прав і свобод громадян від протиправних посягань. Крім цього, кожний працівник міліції виконує регламентовані правовими актами конкретні службові функції, пов'язані з зайняттям відповідної посади у міліцейському апараті, підрозділі, стройовій частині. Деякими обов'язками і правами законодавство наділяє лише посадових осіб. Наприклад, застосовувати адміністративні стягнення за дрібне хуліганство, появу у громадських місцях у нетверезому стані, розпиття спиртних напоїв у громадських місцях правомочні тільки начальники міліції і їх заступники, приймати рішення про виїзд за кордон і в'їзд в Україну можуть лише працівники підрозділів паспортної, реєстраційної роботи і керівники органів внутрішніх справ (міліції). Ці повноваження не можуть бути делеговані іншим посадовим особам.

Особовий склад міліції становлять працівники, які проходять державну службу в підрозділах міліції, їм відповідно до чинного законодавства присвоюються спеціальні звання міліції.

Працівники міліції мають єдиний формений одяг, зразки якого затверджуються Кабінетом Міністрів України. Їм видається службове посвідчення.

Порядок та умови проходження служби в міліції регламентуються Положенням про проходження служби особовим складом органів внутрішніх справ, затверджуваним Кабінетом Міністрів України. Особи, прийняті на службу до міліції, у тому числі слухачі й курсанти училищ міліції, які перебувають на військовому обліку, на час служби знімаються з нього і перебувають у кадрах МВС України. Навчання в училищах МВС України після здобуття середньої освіти прирівнюється до проходження військової служби. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України затверджується Верховною Радою України.

Працівник міліції є представником державного органу виконавчої влади, і його законні вимоги обов'язкові для



виконання громадянами і службовими особами. При виконанні покладених на нього обов'язків працівник міліції керується тільки законом, діє в його межах і підпорядковується начальникам — своєму безпосередньому і прямому. Ніхто інший, за винятком уповноважених службових осіб, не може втручатися в законну діяльність працівника міліції. Захист життя, здоров'я, честі, гідності, майна співробітника міліції та членів його сім'ї гарантуються законом.

Образа працівника міліції, опір, погроза, насильство та інші дії, які перешкоджають виконанню покладених на працівника міліції завдань, тягнуть за собою встановлену законом відповідальність.

Працівник міліції має право оскаржити до суду прийняті щодо нього рішення службових осіб органів внутрішніх справ, якщо вважає, що вони ущемлюють його гідність і особисті права, які не пов'язані зі службовою діяльністю. Звільнення працівника міліції зі служби у зв'язку з обвинуваченням у вчиненні злочину допускаються тільки після набуття звинувачувальним вироком законної сили. У разі затримання працівника міліції за підозрою у вчиненні злочину або обрання щодо нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою він перебуває у призначених для цього установах органів внутрішніх справ окремо від інших осіб або на гарнізонній гауптвахті.

Держава гарантує працівникам міліції соціальний захист. Вони користуються пільгами при розподілі житла, встановленні квартирних телефонів, влаштуванні дітей у дошкільні заклади, вирішенні питань соціально-побутового забезпечення у порядку, передбаченому законодавством України.

## Г л а в а 9

# Управління соціально-культурною сферою

### 9.1. Управління охороною здоров'я

Охорона здоров'я — це система заходів, спрямованих на забезпечення збереження і розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя.

Кожна людина має природне невід'ємне і непорушне право на охорону здоров'я.

Суспільство і держава відповідальні перед нинішнім і майбутніми поколіннями за рівень здоров'я і збереження генофонду народу України, забезпечують пріоритетність охорони здоров'я в діяльності держави, поліпшення умов праці, навчання, побуту і відпочинку населення, розв'язання екологічних проблем, вдосконалення медичної допомоги і запровадження здорового способу життя.

Стаття 3 Конституції України наголошує, що здоров'я людини є однією з найвищих соціальних цінностей, забезпечення якої — один з головних обов'язків держави.

Подальші її норми (статті 24, 27, 34, 49, 50 тощо) визначають, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Вона встановлює, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, а у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно.

Конституційними нормами також закріплено, що існуюча мережа лікувальних закладів не може бути скорочена і держава сприяє їх розвитку незалежно від форми власності.

Виходячи з Конституції України, держава гарантує всім громадянам реалізацію їх прав у галузі охорони здоров'я шляхом:

а) створення розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я;

б) організації і проведення системи державних і громадських заходів щодо охорони та зміцнення здоров'я;

в) подання всім громадянам гарантованого рівня медико-санітарної допомоги у обсязі, що встановлюється Кабінетом Міністрів України;

г) здійснення державного і можливості громадського контролю та нагляду в галузі охорони здоров'я;

д) організації державної системи збирання, обробки і аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації;

е) встановлення відповідальності за порушення прав і законних інтересів громадян у галузі охорони здоров'я.

Основними принципами, на яких базується діяльність державних та недержавних організацій і установ щодо охорони здоров'я в Україні є:

- визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України;

- дотримання прав і свобод людини і громадянина в галузі охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;

- гуманістична спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими, національними, груповими або індивідуальними інтересами, підвищений медико-соціальний захист найбільш вразливих верств населення;

- рівноправність громадян, демократизм і загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг в 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 та медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом в галузі охорони здоров'я;

- попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний та медичний підхід до охорони здоров'я;

- багатокладність економіки охорони здоров'я і багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції;

- децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основі.

Основи законодавства України про охорону здоров'я (ст. 6), конкретизуючи норми Конституції України, встановлюють, що право громадян на охорону здоров'я передбачає:

а) життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та соціальне обслуговування і забезпечення, який є необхідним для підтримання здоров'я людини;

б) безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище;

в) санітарно-епідемічне благополуччя території і населеного пункту, де громадянин проживає;

г) безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку;

д) кваліфіковану медико-санітарну допомогу, включаючи вільний вибір лікаря і закладу охорони здоров'я;

е) достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі і можливі фактори ризику та їх ступінь;

є) участь в обговоренні проектів законодавчих актів і внесення пропозицій щодо формування державної політики в галузі охорони здоров'я;

ж) участь в управлінні охороною здоров'я та проведенні громадської експертизи з цих питань у порядку, передбаченому законодавством;

з) можливість об'єднання в громадські організації з метою сприяння охороні здоров'я;

и) правовий захист від будь-яких незаконних форм дискримінації, пов'язаних із станом здоров'я;

і) відшкодування заподіяної здоров'ю шкоди;

ї) оскарження неправомірних рішень і дій працівників, закладів та органів охорони здоров'я;

й) можливість проведення незалежної медичної експертизи у разі незгоди громадянина з висновками державної медичної експертизи, застосування до нього заходів примусового лікування та в інших випадках, коли діями працівників охорони здоров'я можуть бути ущемлені загальноновизнані права людини і громадянина.

Основу державної політики охорони здоров'я формує Верховна Рада України шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я.

Для вирішення питань формування державної політики охорони здоров'я при Верховній Раді України можуть створюватися дорадчі та експертні органи з провідних фахівців у галузі охорони здоров'я та представників громадськості. Порядок створення та діяльності цих органів визначається Верховною Радою України.

Складовою державної політики охорони здоров'я в Україні є місцеві і регіональні комплексні та цільові програми, що формуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого і регіонального самоврядування та відображають специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях.

Реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи державної виконавчої влади.

Особливу роль у цьому процесі відіграє Президент України. Його щорічна доповідь Верховній Раді, передбачає звіт про стан реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я.

Президент України виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я через систему органів державної виконавчої влади проводить у життя державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України.

Кабінет Міністрів України організує розробку та здійснення комплексних і цільових загальнодержавних програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність в галузі охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також в межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи державної виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Міністерства, відомства та інші центральні органи державної виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози в галузі охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, формують і розміщують державні замовлення з метою матеріально-технічного забезпечення галузі, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчорозпорядчу діяльність в галузі охорони здоров'я.

Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування реалізують державну політику охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством.

Спеціально уповноваженим центральним органом державної виконавчої влади в галузі охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я.

Основними завданнями Міністерство охорони здоров'я України є:

розробка пріоритетних напрямів діяльності національної служби охорони здоров'я, забезпечення гарантованого рівня кваліфікованої медичної допомоги населенню закладами охорони здоров'я усіх форм власності;

здійснення заходів, спрямованих на розвиток профілактичного напрямку в охороні здоров'я населення, формування здорового способу життя;

забезпечення надання державними закладами охорони здоров'я загальнодоступної, переважно безплатної, висококваліфікованої медичної допомоги населенню;

сертифікація рівня медичних послуг, що надаються населенню закладами охорони здоров'я незалежно від форм власності та особами, які займаються індивідуальною медичною діяльністю;

розробка прогнозів і показників розвитку національної служби охорони здоров'я, пов'язаних із змінами форм власності;

охорона материнства і дитинства;

розробка і координація заходів щодо забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення;

здійснення медичного контролю і видача дозволів на застосування ліків і методик, організацію промислового випуску або закупівлю лікарських засобів, бактерійних і вірусних препаратів, інших виробів медичного призначення, нагляд за їх постачанням населенню та закладам охорони здоров'я;

розвиток пріоритетних напрямів наукових досліджень у галузі медицини і забезпечення їх ефективності, впровадження в практику досягнень науки, техніки і передового досвіду;

організація підготовки медичних і фармацевтичних працівників, удосконалення їх знань і практичних навичок;

координація розвитку мережі закладів охорони здоров'я.

Міністерство охорони здоров'я України відповідно до покладених на нього завдань:

- забезпечує реалізацію державної політики щодо охо-

рони здоров'я, розробляє проекти відповідних державних програм на перспективу, вносить до Кабінету Міністрів України пропозиції про їх фінансове забезпечення;

- здійснює координацію діяльності закладів охорони здоров'я, науково-дослідних, інших підприємств і установ, що перебувають в його функціональному управлінні, з питань діагностики, лікування і профілактики захворювань, формування здорового способу життя, охорони території України від занесення і поширення карантинних та інших інфекційних захворювань і забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення;

- організує вивчення впливу навколишнього природного середовища на здоров'я людини, розробляє заходи, спрямовані на недопущення шкідливого впливу факторів навколишнього середовища на здоров'я людини, бере участь у визначенні напрямів та проведенні разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади України, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями роботи з метою запобігання хворобам, зниження захворюваності, інвалідності та смертності;

- готує та подає до Уряду пропозиції про підписання міждержавних угод з питань охорони здоров'я;

- розробляє разом з Академією наук, іншими заінтересованими органами науково-технічні програми з охорони здоров'я та біології людини;

- розробляє і впроваджує у діяльність національної служби охорони здоров'я нові умови господарювання виходячи із законів ринкової економіки; затверджує типові програми обов'язкового та плани добровільного медичного страхування населення, технологічні стандарти медичних послуг і рекомендації щодо встановлення та зміни тарифів на медичні послуги (відповідно до зміни індексу цін);

- проводить в органах і закладах охорони здоров'я організаційно-методичну роботу по реалізації державної політики в галузі праці та заробітної плати;



- забезпечує державний санітарний нагляд за виконанням підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності та громадянами законодавства з питань санітарно-епідемічного благополуччя населення;

- встановлює гранично допустимі показники і характеристики шкідливих факторів для здоров'я людини, проводить санітарно-гігієнічні дослідження на промислових підприємствах, організує охорону території України від занесення і поширення карантинних та інших інфекційних захворювань, здійснює санітарно-гігієнічну експертизу, бере участь у державній екологічній експертизі і дає оцінку повноти й обґрунтованості проведення заходів щодо охорони здоров'я населення та навколишнього природного середовища (в тому числі в закладах, що перебувають у його функціональному управлінні), розробляє, затверджує і вводить у дію відповідно до законодавства нормативи екологічної безпеки, санітарно-гігієнічні та протиепідемічні норми й правила, норми радіаційної безпеки, гігієнічні нормативи, встановлює стандарти якості лікарських засобів, імунологічних препаратів, питної води, медичних приладів;

- здійснює разом з відповідними органами державної виконавчої влади вибірковий контроль за рівнем радіаційного забруднення харчових продуктів, водоймищ і ґрунтів, бере участь у складанні експертних висновків щодо визначення категорії зон радіоактивного забруднення територій, а у разі перевищення нормативів вносить відповідні пропозиції до Кабінету Міністрів України;

- погоджує стандарти, технічні умови, іншу нормативно-технічну документацію на харчові продукти, питну воду, нові хімічні речовини, промислові вироби, полімерні і синтетичні матеріали, а також введення нових технологічних процесів, устаткування, приладів, які можуть шкідливо впливати на здоров'я; дає дозвіл на застосування нових хімічних речовин, засобів і методів для виробництва і обробки продуктів харчування, а також використання стимуляторів росту рослин і тварин, хімічних засобів захисту рослин;

- вносить пропозиції щодо заборони або тимчасового припинення експлуатації діючих об'єктів, які можуть завдати шкоди здоров'ю людей викидами, відходами або покидьками, а також будівництва об'єктів у разі відхилення від затверджених проектів, порушення санітарно-гігієнічних і протиепідемічних норм і правил; погоджує відведення земельних ділянок під будівництво і проекти розміщення, будівництва, реконструкції, технічного переобладнання підприємств, будівель, споруд;

- установлює порядок:

- надання населенню швидкої медичної допомоги спеціальною службою;

- здійснення заходів щодо підготовки органів, закладів охорони здоров'я і підприємств, що перебувають у функціональному управлінні Міністерства, для надання медичної допомоги в екстремальних і надзвичайних умовах, проведення наукових досліджень з цієї проблеми;

- матеріально-технічного забезпечення медичних формувань та установ, призначених для Міноборони, Цивільної оборони та служби екстремальної медицини (у військовий час);

- визначення виробництв, професій та робіт із важкими і шкідливими умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок і осіб, молодших 18 років; надання додаткової відпустки, встановлення скороченого робочого дня;

- медичного відбору і направлення хворих для санаторно-курортного лікування;

- організації та відкриття санаторно-курортних закладів на території України;

- організує разом з іншими органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування систематичне медичне обстеження (диспансеризацію) і визначення рівня доз опромінення осіб, які брали участь у ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС та її наслідків, евакуйованих і відселених із зон відчуження, безумовного (обов'язкового) та гарантованого добровільного відселення населення, яке проживає на радіаційно забруднених територіях;

- розробляє рекомендації щодо встановлення для громадян, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, додаткових норм раціонального харчування у спеціалізованих лікувальних, лікувально-санаторних і курортних закладах, затверджує медичні і фізіологічні норми харчування для зазначеної категорії осіб (у тому числі вагітних жінок і дітей);

- вживає заходів до підготовки органів і закладів охорони здоров'я для роботи в екстремальних і надзвичайних умовах, надання медичної допомоги в осередках уражень, проведення наукових досліджень з проблем медичного захисту населення; організує та забезпечує діяльність державних міжвідомчих надзвичайних комісій з охорони здоров'я населення;

- здійснює експертне обстеження для встановлення інвалідності громадян;

- забезпечує методичне керівництво судово-медичною і судово-психіатричною експертизою;

- розробляє і проводить заходи, спрямовані на охорону материнства і дитинства, організує правову допомогу в цій справі, проводить разом із заінтересованими органами державної виконавчої влади роботу по охороні праці жінок і підлітків, оздоровленню, фізичному і гігієнічному вихованню дітей, контролює стан здоров'я та якість харчування дітей у дитячих дошкільних і навчально-виховних закладах незалежно від відомчої належності, встановлює обов'язкові вимоги до виробництва, реалізації та споживання продуктів дитячого харчування; погоджує обсяги навчально-трудового навантаження, а також зразковий режим занять з дітьми в зазначених закладах;

- визначає потребу закладів охорони здоров'я і населення у виробках медичного призначення (в лікарських засобах, бактерійних і вірусних препаратах, вітамінах, окулярній оптиці та інших аптечних товарах, а також у виробках медичної техніки, запасних частинах до них) і в санітарному автотранспорті, забезпечує їх постачання виробами медичного призначення та організує експлуатацію і ремонт медичної техніки;

дає дозвіл на використання і впровадження у виробництво лікарських засобів, препаратів крові та кровозамінників, бактерійних і вірусних препаратів, виробів медичної техніки й оснащення, розроблених і випробуваних у закладах охорони здоров'я України, устанавлює вимоги до технологічних умов їх виготовлення та використання;

- визначає стратегію наукових досліджень у національній службі охорони здоров'я, розробляє основні напрями розвитку пріоритетних наукових досліджень у галузі медицини, здійснює формування і розміщення замовлень на проведення прикладних і фундаментальних наукових робіт науковими закладами МОЗ, Академії наук, інших центральних органів державної виконавчої влади України та відповідних органів інших країн, забезпечує впровадження в практику досягнень науки, техніки і передового досвіду, ефективну діяльність системи наукової медичної інформації, патентно-ліцензійної служби;

подає організаційно-методичну допомогу редколегіям профільних наукових журналів;

- розробляє і вдосконалює систему медичної та фармацевтичної освіти, визначає потребу і вимоги до професійної підготовки та перепідготовки медичних і фармацевтичних працівників, у тому числі висококваліфікованих наукових і науково-педагогічних кадрів через аспірантуру та докторантуру;

затверджує перелік вищих навчальних закладів, підготовка в яких дає право фахівцям на займання медичною та фармацевтичною діяльністю, а також типові навчальні плани (за погодженням з Міносвіти), бере участь у проведенні державної атестації та акредитації медичних і фармацевтичних вищих навчальних закладів;

розробляє нормативи та організує нострофікацію іноземних дипломів медичних і фармацевтичних працівників, видає їм дозвіл на медичну практику в Україні;

- сприяє створенню малих та інших підприємств, асоціацій, об'єднань; видає суб'єктам підприємницької діяльності спеціальні дозволи (ліцензії) на медичну практику, виготовлення і реалізацію медикаментів;

- затверджує переліки закладів національної служби охорони здоров'я, медичних і фармацевтичних працівників, разом з Центральним комітетом профспілки працівників охорони здоров'я України розробляє і здійснює заходи щодо захисту соціальних та економічних інтересів медичних і фармацевтичних працівників в умовах ринкової економіки, впровадження у діяльність національної служби охорони здоров'я господарського механізму;

- розробляє та затверджує нормативні акти, що регламентують внутрішній розпорядок й умови утримання і лікування хворих у закладах охорони здоров'я;

- фінансує в установленому порядку заклади охорони здоров'я, що перебувають у функціональному управлінні Міністерства, проводить конкурси науково-дослідних робіт з питань охорони здоров'я та фінансує реалізацію кращих проектів незалежно від відомчої належності організацій-виконавців;

- одержує в установленому порядку статистичну і бухгалтерську звітність, забезпечує централізацію обліку, організує в закладах охорони здоров'я, що перебувають у його функціональному управлінні, контрольну-ревізійну роботу, перевірку збереження коштів і матеріальних цінностей та додержання режиму економії, здійснює контроль за правильним веденням і достовірністю обліку та звітності, а також вживає заходів для відшкодування матеріальних збитків згідно з чинним законодавством.

Рішення Міністерства з питань охорони здоров'я, видані у межах його компетенції, є обов'язковими для центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій.

МОЗ очолює Міністр, який призначається відповідно до Конституції України і несе персональну відповідальність за виконання покладених на Міністерство завдань і здійснення ним своїх функцій, встановлює ступінь відповідальності заступників Міністра, керівників підрозділів Міністерства.

Для погодження вирішення питань, що належать до повноважень МОЗ, обговорення найважливіших напрямів

діяльності і розвитку галузі у Міністерстві утворюється колегія в складі Міністра (голова колегії), заступників Міністра за посадою, інших керівних працівників Міністерства, представників республіканських громадських організацій інвалідів. До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів державної виконавчої влади.

З метою проведення науково-методичної роботи щодо розвитку медичної науки, визначення її пріоритетних напрямів, організації фундаментальних досліджень медико-біологічного профілю, експертизи наукових програм, співробітництва з Академією наук, науковими установами інших країн у МОЗ створюється вчена медична рада.

Для встановлення гігієнічних регламентів і реєстрації хімічних речовин, впровадження в практику нових виробів медичної техніки і лікувальних засобів, а також імунобіологічних препаратів при МОЗ створюються на громадських засадах комітети з нової медичної техніки, гігієнічної регламентації та реєстрації хімічних речовин, стандартизації і контролю медичних та імунобіологічних препаратів.

При Міністерстві охорони здоров'я можуть утворюватись і діяти органи виконавчої влади. Таким органом, наприклад, є Комітет з контролю за наркотиками.

Основними завданнями Комітету є:

участь у формуванні державної політики у сфері обігу в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів;

здійснення контролю за порядком обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

взаємодія з Міжнародним комітетом по контролю за наркотиками, Радою і Комісією з наркотичних засобів ООН, які займаються проблемами обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Комітет відповідно до покладених на нього завдань:

- 1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, які належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та подає їх в органи законодавчої та виконавчої влади України у встановленому порядку;

2) бере участь у розробленні законодавчих та інших нормативних актів з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів;

3) розробляє та щорічно затверджує перелік наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, що підлягають спеціальному контролю відповідно до законодавства України (далі — перелік), вносить зміни і доповнення до таблиць переліку;

4) дає офіційне тлумачення та роз'яснення положень переліку;

5) установлює, періодично переглядає та опубліковує перелік медикаментів, що містять наркотичні або психотропні речовини, а також дозволених для використання на території України;

6) визначає особливо небезпечні наркотичні засоби і психотропні речовини, невеликі, великі і особливо великі розміри наркотичних засобів, психотропних речовин, великі і особливо великі розміри прекурсорів для використання судово-слідчими органами при кваліфікації злочинів, судами та органами внутрішніх справ під час кваліфікування адміністративних правопорушень, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

7) розробляє систему обчислень для визначення потреби держави у наркотичних засобах, психотропних речовинах і прекурсорах, занесених до списку № 1 таблиці IV переліку;

8) переглядає щорічні потреби держави в наркотичних засобах, психотропних речовинах і прекурсорах, призначених для виробництва наркотичних і психотропних засобів з метою медичного застосування або для науково-дослідної роботи і подає свої висновки до МОЗ і Держкоммедбіопрому;

9) визначає на основі щорічних потреб держави квоту наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, занесених до списку № 1 таблиці IV переліку, яку після затвердження Кабінетом Міністрів України, надсилає до Міжнародного комітету контролю за наркотиками;

10) видає сертифікати на експортно-імпортні операції з наркотичними засобами, психотропними речовинами і прекурсорами;

11) бере участь у визначенні кількості наркотичних засобів і психотропних речовин, що виготовляються з метою медичного застосування або для науково-дослідної роботи;

12) визначає кількість наркотичних засобів і психотропних речовин, що використовуються для проведення їх експертизи в експертних установах Комітету;

13) визначає кількість прекурсорів, занесених до списку № 2 таблиці IV переліку, що виготовляються державними підприємствами;

14) бере участь у визначенні максимальної кількості наркотичних засобів і психотропних речовин, занесених до таблиць II і III переліку, які можуть виготовлятися та зберігатися державними підприємствами;

15) видає ліцензії на окремі види діяльності, що належать до компетенції Комітету, у випадках, передбачених законодавством України;

16) погоджує питання про видачу ліцензій іншими державними органами на діяльність у сфері обігу прекурсорів;

17) аналізує ситуації, що виникають у галузі обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, розробляє пропозиції про поліпшення діяльності державних підприємств, установ і організацій у цій сфері;

18) здійснює контроль за дотриманням державними підприємствами, установами, організаціями і підприємцями (юридичними особами) законодавства України з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів;

19) здійснює контроль за діяльністю державних підприємств, установ, організацій і підприємців (юридичних осіб) у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів;

20) вживає у межах своєї компетенції відповідні заходи щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;



21) установлює з метою забезпечення контролю за фактичним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів форму звітності державних підприємств, які здійснюють діяльність у цій сфері;

22) розробляє, видає та встановлює порядок ведення спеціальних журналів реєстрації операцій, здійснених у процесі обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у межах України, та проведення експортно-імпорتنних операцій;

23) визначає лікарські препарати, що можуть бути виключені із сфери дії заходів контролю за обігом наркотичних засобів чи психотропних речовин;

24) взаємодіє з міжнародними і національними органами, що здійснюють контрольні функції у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, вивчає досвід інших країн у вирішенні цього питання.

У ході виконання покладених на нього завдань Комітет:

- взаємодіє з МВС, СБУ, Генеральною прокуратурою, Міністерством юстиції, іншими центральними органами державної виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим, місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами інших держав;

- готує матеріали до проекту щорічної доповіді Уряду України про додержання міжнародних угод та Конвенцій ООН з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

- інформує відповідні міністерства і відомства про заяви урядів інших країн, які відповідно до міжнародних Конвенцій ООН забороняють ввезення на свою територію наркотичних засобів і психотропних речовин;

- консультує відповідні міністерства та відомства, на запити судово-слідчих органів робить висновки з питань судово-фармацевтичної експертизи наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

- готує та подає Міжнародному комітетові з контролю за наркотиками статистичні звіти про обіг в Україні наркотичних, психотропних речовин і прекурсорів;

- дає оцінку новим методам експертизи наркотичних засобів і психотропних речовин, погоджує офіційні інструкції та методичні вказівки з цих питань;
- розглядає номенклатуру нових лікарських засобів і забезпечує контроль за тими, які можуть бути небезпечними з точки зору патологічного звикання та можливості виникнення наркоманії;
- на основі даних наркологічної служби МОЗ, правоохоронних органів виявляє, здійснює експертизу, реєструє, заносить у відповідні класифікаційні таблиці переліку психотропні лікарські засоби, їх аналоги чи кустарно виготовлені препарати, що стали об'єктом зловживання окремими громадянами;
- створює та забезпечує ефективне функціонування комп'ютерної системи нагляду за переміщенням наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів у межах України;
- бере участь у проведенні загальнодержавних науково-практичних проектів та координує науково-дослідну діяльність у галузі контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів;
- вивчає досвід зарубіжних країн у здійсненні контролю за наркотичними засобами, психотропними речовинами і прекурсорами, бере участь в організації та проведенні міжнародних симпозіумів, конференцій, семінарів тощо;
- забезпечує професійну підготовку працівників і спеціалістів комітету;
- здійснює обстеження виробничих, складських, торговельних та інших приміщень підприємств, установ та організацій, які використовуються для виготовлення, зберігання, реалізації, використання наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що перебувають під контролем;
- зобов'язує керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій усувати виявлені порушення законодавства про порядок обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, здійснювати контроль за їх виконанням.

Комітет має право:

- перевіряти не менше ніж один раз на рік підприємства, установи і організації, які здійснюють діяльність у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

- зупиняти дію або приймати рішення про анулювання ліцензії чи сертифіката, виданих Комітетом, або порушувати питання перед іншими державними органами, що видали ліцензію про зупинення дії або анулювання ліцензії на здійснення діяльності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у разі повторного чи грубого порушення порядку її здійснення;

- безперешкодно використовувати у службових цілях засоби зв'язку, що належать підприємствам, установам і організаціям, зайнятим у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів;

- вимагати від керівників підприємств, установ і організацій, що здійснюють діяльність у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, проведення шоквартальної інвентаризації наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, які є у їх розпорядженні, і подання Комітетові відповідних звітів;

- залучати фахівців підприємств, установ і організацій (за погодженням з їх керівниками) до розгляду питань, пов'язаних з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

- скликати в установленому порядку наради, проводити конференції та семінари з питань, що належать до компетенції Комітету;

- представляти інтереси України у Міжнародному комітеті з контролю за наркотиками та інших спеціалізованих міжнародних організаціях у межах повноважень, наданих йому МОЗ;

- самостійно встановлювати прямі зв'язки з іноземними організаціями, відряджати за кордон своїх працівників, залучати до співробітництва іноземних громадян.

Якщо під час контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у діях осіб виявлено ознаки адміністративного правопорушення чи злочину,

Комітет надсилає інформацію або подає матеріали до відповідних правоохоронних органів, які проводять боротьбу з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Комітет у межах своїх повноважень на основі та на виконання законодавства України видає накази, організує і контролює їх виконання.

У випадках, передбачених законодавством України, рішення Комітету є обов'язковими для виконання міністерствами, Урядом Автономної Республіки Крим, місцевими органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями та громадянами.

Комітет очолює голова, який призначається Міністром охорони здоров'я. Він діє у межах своїх повноважень і представляє інтереси Комітету у державних органах, установах і організаціях, а також у відносинах з українськими та іноземними фізичними і юридичними особами. Голова розпоряджається майном і коштами Комітету в межах повноважень, наданих йому МОЗ.

Для здійснення покладених на Комітет завдань в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі діють уповноважені Комітету.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Комітету, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у Комітеті утворюється рада, у складі голови Комітету (голова ради), заступників голови за посадою, вчених секретарів, голів спеціалізованих експертних комісій, керівників відділів, головних спеціалістів, представників МВС, СБУ, Генеральної прокуратури, Держкомкордону, Держмитслужби і Міністерства юстиції. Персональний склад ради затверджується Міністром охорони здоров'я. Порядок роботи ради встановлюється наказом голови Комітету.

Безпосередню охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-оздоровчі, санаторно-курортні, аптечні, науково-медичні та інші заклади охорони здоров'я.

Заклади охорони здоров'я створюються підприємствами, установами та організаціями з різними формами власності, а також приватними особами при наявності необхідної матеріально-технічної бази і кваліфікованих фахівців. Порядок і умови створення закладів охорони здоров'я, державної реєстрації та акредитації цих закладів, а також порядок ліцензування медичної та фармацевтичної практики визначаються актами законодавства України.

Заклад охорони здоров'я здійснює свою діяльність на підставі статуту, що затверджується власником або уповноваженим ним органом.

Незалежно від юридичного статусу закладу охорони здоров'я керівництво ним може здійснювати тільки особа, яка відповідає встановленим державою єдиним кваліфікаційним вимогам. Керівнику закладу охорони здоров'я має бути забезпечена незалежність у вирішенні всіх питань, пов'язаних з охороною здоров'я.

Кабінет Міністрів України та уповноважені ним органи, а також в межах своїх повноважень органи місцевого самоврядування мають право вирішувати питання щодо припинення діяльності будь-якого закладу охорони здоров'я у разі порушення ним законодавства про охорону здоров'я, невиконання державних вимог щодо якості медичної допомоги та іншої діяльності в галузі охорони здоров'я або вчинення дій, що суперечать його статуту.

Держава сприяє розвитку наукових досліджень у галузі охорони здоров'я і впровадженню їх результатів у діяльність закладів і працівників охорони здоров'я. Дослідження, що проводяться академічними і відомчими науковими установами, навчальними закладами та іншими науковими установами і підрозділами або окремими науковцями, фінансуються на конкурсній основі з державного бюджету, а також за рахунок будь-яких інших джерел фінансування, що не суперечать законодавству.

Всі державні програми у галузі охорони здоров'я та найважливіші заходи щодо їх здійснення підлягають обов'язковій попередній науковій експертизі у провідних національних і міжнародних установах, визначених Кабінетом Міністрів України.

Вищою науковою медичною установою України із статусом самоврядної організації і незалежною у проведенні досліджень і розробці напрямів наукового пошуку є Академія медичних наук України.

Органи та заклади охорони здоров'я зобов'язані сприяти реалізації права громадян на участь в управлінні охороною здоров'я і проведенні громадської експертизи з цих питань.

При органах та закладах охорони здоров'я можуть створюватися громадські консультативні або наглядові ради, які сприятимуть їх діяльності та забезпечуватимуть інформованість населення і громадський контроль в галузі охорони здоров'я.

У визначенні змісту та шляхів виконання загальнодержавних та місцевих програм охорони здоров'я, здійсненні відповідних конкретних заходів, вирішенні кадрових, наукових та інших проблем організації державної діяльності в цій галузі можуть брати участь фахові громадські організації працівників охорони здоров'я та інші об'єднання громадян, в тому числі міжнародні.

Держава забезпечує життєвий рівень населення, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд, соціальне обслуговування і забезпечення, який є необхідним для підтримання його здоров'я.

З цією метою на основі науково обґрунтованих медичних, фізіологічних та санітарно-гігієнічних вимог встановлюються єдині мінімальні норми заробітної плати, пенсій, стипендій, соціальної допомоги та інших доходів населення, організується натуральне, в тому числі безплатне, забезпечення найбільш вразливих верств населення продуктами харчування, одягом, ліками та іншими предметами першої необхідності, здійснюється комплекс заходів щодо задоволення життєвих потреб біженців, безпритульних та інших осіб, які не мають певного місця проживання, безплатно надаються медична допомога і соціальне обслуговування особам, які перебувають у важкому матеріальному становищі, загрозливому для їх життя і здоров'я.

Медичні, фізіологічні та санітарно-гігієнічні вимоги щодо життєвого рівня населення затверджуються Верховною Радою України.

Санітарно-епідемічне благополуччя територій і населених пунктів забезпечується системою державних стимулів та регуляторів, спрямованих на суворе дотримання санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил та норм, комплексом спеціальних санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних заходів та організацією державного санітарного нагляду.

В Україні встановлюються єдині санітарно-гігієнічні вимоги до планування і забудови населених пунктів; будівництва і експлуатації промислових та інших об'єктів; очистки і знешкодження промислових та комунально- побутових викидів, відходів і покидьків; утримання та використання жилих, виробничих і службових приміщень та територій, на яких вони розташовані; організації харчування і водопостачання населення; виробництва, застосування, зберігання, транспортування та захоронення радіоактивних, отруйних і сильнодіючих речовин; утримання і забою свійських та диких тварин, а також до іншої діяльності, що може загрожувати санітарно-епідемічному благополуччю територій і населених пунктів.

З метою забезпечення сприятливих для здоров'я умов праці, навчання, побуту та відпочинку, високого рівня працездатності, профілактики травматизму і професійних захворювань, отруєнь та відвернення іншої можливої шкоди для здоров'я встановлюються єдині санітарно-гігієнічні вимоги до організації виробничих та інших процесів, пов'язаних з діяльністю людей, а також до якості машин, обладнання, будівель, споживчих товарів та інших об'єктів, які можуть мати шкідливий вплив на здоров'я. Всі державні стандарти, технічні умови і промислові зразки обов'язково погоджуються з органами охорони здоров'я в порядку, встановленому законодавством.

Власники і керівники підприємств, установ і організацій зобов'язані забезпечити в їх діяльності виконання правил техніки безпеки, виробничої санітарії та інших вимог щодо охорони праці, передбачених законодавством про працю, не допускати шкідливого впливу на здоров'я людей та навколишнє середовище.

Держава забезпечує нагляд і контроль за створенням сприятливих для здоров'я умов праці, навчання, побуту і відпочинку, сприяє громадському контролю з цих питань.

Медичні працівники зобов'язані подавати першу невідкладну допомогу при нещасних випадках і гострих захворюваннях. Медична допомога забезпечується службою швидкої медичної допомоги або найближчими лікувально-профілактичними закладами незалежно від відомчої підпорядкованості та форм власності з подальшим відшкодуванням витрат.

У невідкладних випадках, коли подання медичної допомоги через відсутність медичних працівників на місці неможливе, підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані надавати транспорт для перевезення хворого до лікувально-профілактичного закладу. В цих випадках першу невідкладну допомогу також повинні подавати співробітники міліції, пожежної охорони, аварійних служб, водії транспортних засобів та представники інших професій, на яких цей обов'язок покладено законодавством і службовими інструкціями.

У разі загрози життю хворого медичні працівники та інші громадяни мають право використати будь-який наявний транспортний засіб для проїзду до місця перебування хворого з метою подання невідкладної допомоги або транспортування його в найближчий лікувально-профілактичний заклад.

Подання безплатної допомоги громадянам в екстремальних ситуаціях (стихійне лихо, катастрофи, аварії, масові отруєння, епідемії, епізоотії, радіаційне, бактеріологічне і хімічне забруднення тощо) покладається насамперед на спеціалізовані бригади постійної готовності служби екстреної медичної допомоги з відшкодуванням необхідних витрат місцевих закладів охорони здоров'я в повному обсязі за рахунок централізованих фондів.

Громадянам, які під час невідкладної або екстремальної ситуації брали участь у рятуванні людей і сприяли поданню медичної допомоги, гарантується у разі потреби в порядку, встановленому законодавством, безплатне лікуван-



ня та матеріальна компенсація шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну.

Відповідальність за несвочасне і неякісне забезпечення подання медичної допомоги, що призвело до тяжких наслідків, несуть органи влади і спеціальні заклади, які обслуговують лікувальні заклади.

На заклади охорони здоров'я покладено виконання експертних функцій щодо: а) експертизи тимчасової непрацездатності громадян; б) військово-лікарської експертизи; в) судово-медичної і судово-психіатричної експертизи; г) патологоанатомічних розтинів трупів.

Експертиза тимчасової непрацездатності громадян здійснюється у закладах охорони здоров'я лікарем або комісією лікарів, які встановлюють факт необхідності надання відпустки у зв'язку з хворобою, каліцтвом, вагітністю та пологами, для догляду за хворим членом сім'ї, у період карантину, для протезування, санаторно-курортного лікування, визначають необхідність і строки тимчасового переведення працівника у зв'язку з хворобою на іншу роботу у встановленому порядку, а також приймають рішення про направлення на медико-соціальну експертну комісію для визначення наявності та ступеня тривалої або стійкої втрати працездатності.

Експертиза тривалої або стійкої втрати працездатності здійснюється медико-соціальними експертними комісіями, які встановлюють ступінь та причину інвалідності, визначають для інвалідів роботи і професії, доступні їм за станом здоров'я, перевіряють правильність використання праці інвалідів згідно з висновком експертної комісії та сприяють відновленню працездатності інвалідів.

Висновки органів медико-соціальної експертизи про умови і характер праці інвалідів є обов'язковими для власників та адміністрації підприємств, установ і організацій. Порядок організації та проведення медико-соціальної експертизи встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Військово-лікарська експертиза визначає придатність до військової служби призовників, військовослужбовців та військовозобов'язаних, встановлює причинний зв'язок

захворювань, поранень і травм з військовою службою та визначає необхідність і умови застосування медико-соціальної реабілітації та допомоги військовослужбовцям.

Військово-лікарська експертиза здійснюється військово-лікарськими комісіями, які створюються при військових комісаріатах і закладах охорони здоров'я Міністерства оборони України, Служби безпеки України та інших військових формувань.

Порядок організації та проведення військово-лікарської експертизи встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Проведення судово-медичної і судово-психіатричної експертизи призначається особою, яка проводить дізнання, слідчим, прокурором або судом у порядку, встановленому законодавством, для вирішення питань, що потребують спеціальних знань у галузі судової медицини або судової психіатрії.

Організаційне керівництво судово-медичною і судово-психіатричною службами здійснює Міністерство охорони здоров'я України.

До медико-експертних дій відносяться і патологоанатомічні розтини.

Патологоанатомічні розтини трупів проводяться з метою встановлення причин і механізмів смерті хворого.

В обов'язковому порядку патологоанатомічні розтини здійснюються за наявності підозри на насильницьку смерть, а також коли смерть хворого настала в закладі охорони здоров'я.

За наявності письмової заяви близьких родичів або задокументованого волевиявлення покійного і відсутності підозри на насильницьку смерть, виходячи з релігійних та інших поважних мотивів, патологоанатомічний розтин може не проводитися.

Порядок проведення патологоанатомічного розтину визначається Міністерством охорони здоров'я України.

У разі незгоди громадянина з висновками державної медичної експертизи та в інших передбачених законодавством випадках навимогу громадянина проводиться аль-

тернативна медична(медико-соціальна, військово-лікарська) експертиза або патологоанатомічний розтин.

Альтернативна медична експертиза здійснюється фахівцями відповідного профілю і кваліфікації. Громадяни самостійно обирають експертну установу та експертів.

Порядок та умови проведення альтернативної медичної експертизи визначаються Кабінетом Міністрів України.

Україна — учасник міжнародного співробітництва в галузі охорони здоров'я, член Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) та інших міжнародних організацій.

Держава гарантує зазначеним організаціям належні умови діяльності на території України, сприяє розширенню і поглибленню участі України у заходах, що ними проводяться.

Відповідно до своїх міжнародно-правових зобов'язань держава бере участь у реалізації міжнародних програм охорони здоров'я; здійснює обмін екологічною і медичною інформацією; сприяє професійним та науковим контактам працівників охорони здоров'я, обміну прогресивними методами і технологіями, експорту та імпорту медичного обладнання, лікарських препаратів та інших товарів, необхідних для здоров'я, діяльності спільних підприємств у галузі охорони здоров'я; організує спільну підготовку фахівців, розвиває і підтримує всі інші форми міжнародного співробітництва, що не суперечать міжнародному праву і національному законодавству.

Заклади охорони здоров'я, громадяни та їх об'єднання мають право відповідно до чинного законодавства самостійно укладати договори (контракти) з іноземними юридичними і фізичними особами на будь-які форми співробітництва, брати участь у діяльності відповідних міжнародних організацій, здійснювати зовнішньоекономічну діяльність.

Неправомірні обмеження міжнародного співробітництва з боку державних органів і посадових осіб можуть бути оскаржені у встановленому порядку, в тому числі і до суду.

## 9.2. Управління освітою

Освіта — основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави.

Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями.

Освіта в Україні ґрунтується на засадах гуманізму, демократії, національної свідомості, взаємоповаги між націями і народами.

Право громадян України на освіту є конституційним і зафіксовано у ст.53 Конституції України. Відповідно до неї, повна загальна середня освіта є обов'язковою. Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі, незалежно від статі, раси, національності, соціального і майнового стану, роду та характеру занять, світоглядних переконань, належності до партій, ставлення до релігії, віросповідання, стану здоров'я, місця проживання та інших обставин.

Держава забезпечує 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; надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

Зміст освіти — це обумовлені цілями та потребами суспільства вимоги до системи знань, умінь та навичок, світогляду та громадських і професійних якостей майбутнього фахівця, що формуються у процесі навчання з урахуванням перспектив розвитку науки, техніки, технологій та культури.

Гарантовані державою права громадян щодо отримання освіти забезпечуються створенням відповідних умов, передбачених Законом України “Про освіту”<sup>1</sup>. Згідно з ним ці права забезпечуються:

розгалуженою мережею закладів освіти, заснованих на державній та інших формах власності, наукових установ, закладів післядипломної освіти;

відкритим характером закладів освіти, створенням умов для вибору профілю навчання і виховання відповідно до здібностей, інтересів громадянина;

різними формами навчання — очною, вечірньою, заочною, екстернатом, а також педагогічним патронажем.

Основними принципами освіти в Україні є:

- доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою;
- рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку;
- гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей;
- органічний зв’язок з світовою та національною історією, культурою, традиціями;
- незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій;
- науковий, світський характер освіти;
- інтеграція з наукою і виробництвом;
- взаємозв’язок з освітою інших країн;
- гнучкість і прогностичність системи освіти;
- єдність і наступність системи освіти;
- безперервність і різноманітність освіти;
- поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті.

Названі умови і принципи освіти реалізуються на всіх освітніх рівнях, котрими в Україні є: початкова загальна світа; базова загальна середня освіта; повна загальна середня світа; професійно-технічна освіта; базова вища світа; повна вища світа.

<sup>1</sup> У редакції Закону України від 23 березня 1996 р. “Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР “Про освіту”.

Навчально-виховний процес у закладах освіти є вільним від втручання політичних партій, громадських, релігійних організацій. Залучення учнів, студентів до участі в політичних акціях і релігійних заходах під час навчально-виховного процесу не допускається. Проте, належність особи до будь-якої політичної партії, громадської, релігійної організації, що діють відповідно до Конституції України, не є перешкодою для її участі у навчально-виховному процесі.

Учні, студенти, працівники освіти можуть створювати у закладах освіти первинні осередки об'єднань громадян, членами яких вони є.

Заклади освіти в Україні незалежно від форм власності відокремлені від церкви (релігійних організацій), мають світський характер, крім закладів освіти, заснованих релігійними організаціями.

Система освіти в Україні складається з:

органів управління освітою (державних і місцевого самоврядування);

самоврядування в галузі освіти;

закладів освіти;

наукових, науково-методичних і методичних установ;

науково-виробничих підприємств.

До органів управління освітою в Україні належать:

1. Міністерство освіти України;

2. Міністерства і відомства України, яким підпорядковані заклади освіти;

3. Вища атестаційна комісія України;

4. Міністерство освіти Автономної Республіки Крим;

5. Місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і підпорядковані їм органи управління освітою.

Розглянемо функції цих органів управління освітою.

1. Центральним органом державної виконавчої влади, який здійснює керівництво у сфері освіти є Міністерство освіти України. Міністерство освіти України:

- бере участь у визначенні державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, розробляє програми розвитку освіти, державні стандарти освіти;

- встановлює державні стандарти знань з кожного предмета;
- визначає мінімальні нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення закладів освіти;
- здійснює навчально-методичне керівництво, контроль за дотриманням державних стандартів освіти, державне інспектування;
- забезпечує зв'язок із закладами освіти, державними органами інших країн з питань, які входять до його компетенції;
- проводить акредитацію вищих та професійно-технічних закладів освіти незалежно від форм власності та підпорядкування, видає їм ліцензії, сертифікати;
- формує і розміщує державне замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою;
- розробляє умови прийому до закладів освіти;
- забезпечує випуск підручників, посібників, методичної літератури;
- розробляє проекти положень про заклади освіти, що затверджуються Кабінетом Міністрів України;
- організує атестацію педагогічних і науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань;
- разом з іншими міністерствами і відомствами, яким підпорядковані заклади освіти, Міністерством освіти Автономної Республіки Крим реалізує державну політику в галузі освіти, здійснює контроль за її практичним втіленням, дотриманням актів законодавства про освіту в усіх закладах освіти незалежно від форм власності і підпорядкування;
- здійснює керівництво державними закладами освіти.

Акти Міністерства освіти України, прийняті у межах його повноважень, є обов'язковими для міністерств і відомств, яким підпорядковані заклади освіти, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, і підпорядкованих їм органів управління освітою, закладів освіти незалежно від форм власності.

2. Міністерства і відомства, яким підпорядковані заклади освіти, разом з Міністерством освіти України беруть

участь у здійсненні державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, у проведенні державного інспектування та акредитації закладів освіти, здійснюють контрольні функції по дотриманню вимог щодо якості освіти, забезпечують зв'язок із закладами освіти та державними органами інших країн з питань, що належать до їх компетенції, організують впровадження у практику досягнень науки і передового досвіду.

Акти міністерств і відомств, яким підпорядковані заклади освіти, прийняті у 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.

3. Вища атестаційна комісія України (ВАК) організує і проводить атестацію наукових і науково-педагогічних кадрів, керує роботою по присудженню наукових ступенів, присвоєнню вченого звання старшого наукового співробітника. ВАК є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України.

У межах своїх повноважень, ВАК організує виконання актів законодавства України, узагальнює практику його застосування з питань, що входять до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України, а також здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Основними завданнями ВАК є:

участь у формуванні й реалізації разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади та науковими організаціями державної політики щодо перспектив розвитку науки і техніки, кадрового потенціалу України з урахуванням рівня світового науково-технічного прогресу;

керівництво роботою з атестації наукових кадрів вищої кваліфікації (присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника);

державний контроль за діяльністю спеціалізованих учених рад та якістю атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації.



ВАК відповідно до покладених на нього завдань:

1) формує мережу спеціалізованих учених рад для захисту дисертацій у вищих навчальних закладах, академічних інститутах, галузевих науково-дослідних інститутах, науково-виробничих об'єднаннях, затверджує їх персональний склад і перелік спеціальностей, за якими цим радам надається право проведення захисту дисертацій;

2) проводить періодичну атестацію спеціалізованих учених рад;

3) затверджує за погодженням з Міністерствами та іншими заінтересованими центральними органами державної виконавчої влади перелік спеціальностей наукових працівників;

4) розробляє і затверджує вимоги до дисертацій та до осіб, які претендують на здобуття наукових ступенів і вченого звання старшого наукового співробітника;

5) аналізує разом з міністерствами, іншими заінтересованими центральними органами державної виконавчої влади тематику і значущість дисертаційних досліджень з урахуванням потреб наукового та суспільного прогресу, розробляє і доводить до наукових установ, вищих навчальних закладів, спеціалізованих учених рад відповідні рекомендації;

6) затверджує рішення спеціалізованих учених рад про присудження наукового ступеня доктора наук;

7) приймає рішення про видачу диплома кандидата наук на підставі рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукового ступеня;

8) приймає рішення про видачу атестата старшого наукового співробітника на підставі рішення вченої ради про присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника;

9) оформляє і видає в установленому порядку дипломи доктора і кандидата наук, а також атестати старшого наукового співробітника;

10) розробляє і подає на затвердження до Кабінету Міністрів України проект положення про присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника;

11) розробляє і затверджує в межах своїх повноважень нормативні документи про присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання згідно з законодавством;

12) вирішує в установленому порядку питання нострифікації (визнання) документів про присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань, виданих відповідними органами інших держав;

13) розглядає апеляції на рішення спеціалізованих учених рад щодо присудження наукових ступенів, а також учених рад щодо присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника;

14) здійснює у межах своїх повноважень охорону державних таємниць;

15) бере участь у роботі міжнародних організацій та конференцій, нарад з питань підготовки й атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації;

16) здійснює інші повноваження, що впливають з покладених на нього завдань.

ВАК має право:

1) скасовувати рішення спеціалізованих учених рад та вчених рад про присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника у разі порушення ними встановленого порядку атестації;

2) позбавляти спеціалізовані вчені ради, що порушують установлений порядок захисту або присуджують наукові ступені за праці низької якості, права приймання дисертацій до захисту;

3) надсилати у разі потреби до відповідних спеціалізованих учених рад та вчених рад дисертаційні праці і атестаційні справи для додаткового вивчення та визначення їхньої відповідності встановленим вимогам;

4) позбавляти в установленому порядку наукових і науково-педагогічних працівників наукових ступенів і вченого звання старшого наукового співробітника;

5) призначати у разі потреби опонентів і рецензентів, запрошувати висококваліфікованих спеціалістів для експертизи дисертаційних праць і атестаційних справ, а також для інспектування діяльності спеціалізованих учених рад з оплатою праці відповідно до законодавства;

6) отримувати звітність про роботу спеціалізованих учених рад, розглядати пропозиції щодо вдосконалення атестації наукових і науково-педагогічних кадрів, скликати міжвідомчі наради з цих питань;

7) видавати інформаційний бюлетень з питань атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації;

8) представляти Уряд України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час підписання міжнародних договорів України;

9) одержувати в установленому законодавством порядку від центральних органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, а від Мінстату безплатно — статистичні дані, необхідні для виконання покладених на нього завдань.

ВАК очолює голова, який у межах своїх повноважень, на основі та на виконання законодавства видає накази, організовує та контролює їх виконання.

Для розгляду найважливіших питань розвитку науки і техніки, обговорення напрямів діяльності ВАК, програмних питань роботи апарату ВАК утворюється головна рада ВАК, яку очолює голова ВАК. До головної ради ВАК входять провідні вчені і висококваліфіковані фахівці у кількості до 70 чоловік. Склад головної ради затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням голови ВАК.

Засідання головної ради проводяться у разі потреби, але не рідше одного разу на рік. Засідання головної ради ВАК вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше двох третин її складу. Рішення головної ради ВАК приймаються відкритим або таємним голосуванням більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні.

Рішення головної ради ВАК мають рекомендаційний характер, однак є обов'язковими для розгляду на президії ВАК та головою ВАК.

Для оперативного та узгодженого вирішення поточних питань, що належать до компетенції ВАК, утворюється президія ВАК у кількості до 20 чоловік у складі голови ВАК, його заступників, ученого секретаря ВАК за посадами, а також інших провідних учених та висококваліфікова-

них фахівців — представників інших центральних органів державної виконавчої влади та наукових організацій. Президія ВАК розглядає рішення головної ради ВАК, у разі потреби може приймати звернення до центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, наукових та громадських організацій, готує пропозиції для розгляду на засіданні головної ради ВАК.

Склад президії за поданням голови ВАК затверджується Кабінетом Міністрів України терміном на 3 роки.

Засідання президії ВАК вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше двох третин її складу. Рішення президії ВАК приймаються відкритим або таємним голосування більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні, та проводяться в життя наказами ВАК.

Для розгляду конкретних питань стосовно присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань при ВАК утворюються експертні ради з відповідних спеціальностей.

3. Міністерство освіти Автономної Республіки Крим здійснює повноваження керівництва освітою, крім повноважень, віднесених до компетенції Міністерства освіти України, міністерств і відомств, яким підпорядковані заклади освіти.

4. Державну політику в галузі освіти на місцях здійснюють місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Вони у межах своєї компетенції:

встановлюють, не нижче визначених Міністерством освіти України мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування закладів освіти, установ, організацій системи освіти, що є у комунальній власності, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання;

забезпечують розвиток мережі закладів освіти та установ, організацій системи освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування;

здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, створюють умови для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

організують облік дітей дошкільного та шкільного віку, контролюють виконання вимог щодо навчання дітей у закладах освіти;

вирішують у встановленому порядку 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 додому 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.

Місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування створюються відповідні органи управління освітою, діяльність яких спрямовується на:

управління закладами освіти, що є у комунальній власності;

організацію навчально-методичного забезпечення закладів освіти, вдосконалення професійної кваліфікації педагогічних працівників, їх перепідготовку та атестацію у порядку, встановленому Міністерством освіти України;

координацію дій педагогічних, виробничих колективів, сім'ї, громадськості з питань навчання і виховання дітей;

визначення потреб, розроблення пропозицій щодо державного контракту і формування регіонального замовлення на педагогічні кадри, укладання договорів на їх підготовку;

контроль за дотриманням вимог щодо змісту, рівня і обсягу освіти, атестацію закладів освіти, що перебувають у комунальній власності.

Місцеві органи управління освітою у здійсненні своїх повноважень підпорядковані місцевим органам державної

виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та відповідним державним органам управління освітою у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Органами громадського самоврядування в освіті є:

загальні збори (конференція) колективу закладу освіти; районна, міська, обласна конференції педагогічних працівників, з'їзд працівників освіти Автономної Республіки Крим;

Всеукраїнський з'їзд працівників освіти.

Органи громадського самоврядування в освіті вносять пропозиції щодо формування державної політики в галузі освіти, вирішують у межах своїх повноважень питання навчально-виховної, науково-дослідної, методичної, економічної, фінансово-господарської діяльності закладів освіти.

Повноваження органів громадського самоврядування в освіті визначає в межах чинного законодавства Міністерство освіти України за участю представників профспілок, всеукраїнських педагогічних (освітянських) об'єднань.

Заклади освіти утворюються відповідно до структури освіти, яка включає: дошкільну освіту; загальну середню освіту; позашкільну освіту; професійно-технічну освіту; вищу освіту; післядипломну освіту; аспірантуру; докторантуру; самоосвіту.

Дошкільна освіта і виховання здійснюються у сім'ї, дошкільних закладах освіти у взаємодії з сім'єю і мають на меті забезпечення фізичного, психічного здоров'я дітей, їх всебічного розвитку, набуття життєвого досвіду, вироблення умінь, навичок, необхідних для подальшого навчання.

Дошкільними закладами освіти є: дитячі ясла, дитячі садки, дитячі ясла-садки, сімейні, прогулянкові, дошкільні заклади компенсуючого (для дітей, які потребують корекції фізичного і психічного розвитку) та комбінованого типів з короткотривалим, денним, цілодобовим перебуванням дітей, а також дитячі садки інтернатного типу, дитячі будинки та інші.

Прийом дітей у дошкільні заклади освіти проводиться за бажанням батьків або осіб, які їх замінюють.

Загальна середня освіта забезпечує всебічний розвиток дитини як особистості, її нахилів, здібностей, талантів, трудову підготовку, професійне самовизначення, формування загальнолюдської моралі, засвоєння визначеного суспільними, національно-культурними потребами обсягу знань про природу, людину, суспільство і виробництво, екологічне виховання, фізичне вдосконалення.

Держава гарантує молоді право на отримання повної загальної середньої освіти і оплачує її здобуття. Повна загальна середня освіта в Україні є обов'язковою і може отримуватись у різних типах закладів освіти.

Основним видом середніх закладів освіти є середня загальноосвітня школа трьох ступенів: перший — початкова школа, що забезпечує початкову загальну освіту, другий — основна школа, що забезпечує базову загальну середню освіту, третій — старша школа, що забезпечує повну загальну середню освіту.

Школи кожного з трьох ступенів можуть функціонувати разом або самостійно.

Навчання у середній загальноосвітній школі починається з шести-семирічного віку.

Школи першого ступеня у сільській місцевості створюються незалежно від наявної кількості учнів. Відкриття таких шкіл, а також самостійних класів у них здійснюється за рішенням місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

За рішенням місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для задоволення освітніх потреб населення можуть створюватися навчально-виховні об'єднання “школа — дитячий садок”, школи та групи продовженого дня.

Для розвитку здібностей, обдарувань і талантів дітей створюються профільні класи (з поглибленим вивченням окремих предметів або початкової допрофесійної підготовки), спеціалізовані школи, гімназії, ліцеї, колегіуми, а також різні типи навчально-виховних комплексів, об'єднань. Особливо обдарованим дітям держава надає підтримку і заохочення (стипендії, направлення на навчання

і стажування до провідних вітчизняних та закордонних освітніх, культурних центрів).

Для здобуття загальної середньої освіти можуть створюватися вечірні (змінні) школи, а також класи, групи з очною, заочною формами навчання при загальноосвітніх школах.

Бажаючим надається право і створюються умови для прискороного закінчення школи, складання іспитів екстерном.

Позашкільна освіта та виховання є частиною структури освіти і спрямовуються на розвиток здібностей, талантів дітей, учнівської та студентської молоді, задоволення їх інтересів, духовних запитів і потреб у професійному визначенні. Позашкільна освіта та виховання здійснюються закладами освіти, сім'єю, трудовими колективами, громадськими організаціями, товариствами, фондами і ґрунтуються на принципі добровільності вибору типів закладів, видів діяльності.

До позашкільних закладів освіти належать: палаци, будинки, центри, станції дитячої, юнацької творчості, учнівські та студентські клуби, дитячо-юнацькі спортивні школи, школи мистецтв, студії, початкові спеціалізовані мистецькі навчальні заклади, бібліотеки, оздоровчі та інші заклади. Для здійснення навчально-виховної роботи поза-шкільним закладам освіти надаються спортивні об'єкти, культурні, оздоровчі та інші заклади безкоштовно та на пільгових умовах. Порядок їх надання визначається місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Професійно-технічна освіта забезпечує здобуття громадянами професії відповідно до їх покликань, інтересів, здібностей, перепідготовку, підвищення їх професійної кваліфікації. Правові, організаційні та фінансові засади її функціонування і розвитку визначає Закон України від 10 лютого 1998 р. "Про професійно-технічну освіту".

Професійно-технічна освіта громадян здійснюється на базі повної загальної середньої освіти або базової загальної середньої освіти з наданням можливості здобувати повну загальну середню освіту.



Громадяни, які потребують соціальної допомоги і реабілітації, а також громадяни, які навчаються окремим професіям за переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України, можуть отримувати професію не маючи базової загальної середньої освіти.

Професійно-технічними закладами освіти є: професійно-технічне училище, професійно-художнє училище, професійне училище соціальної реабілітації, училище-агрофірма, училище-завод, вище професійне училище, навчально-виробничий центр, центр підготовки і перепідготовки робітничих кадрів, навчально-курсний комбінат, інші типи закладів, що надають робітничу професію. Вони можуть мати денні, вечірні відділення, створювати і входити в різні комплекси, об'єднання.

Підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації громадян професійно-технічні заклади освіти здійснюють як за державним контрактом, так і за угодами з підприємствами, об'єднаннями, установами, організаціями, окремими громадянами. Вони можуть мати одне або декілька базових підприємств, об'єднань, організацій, для яких готують робітничі кадри. Відносини між базовими підприємствами, об'єднаннями, організаціями і професійно-технічними закладами освіти регулюються відповідно до укладених угод.

Громадяни можуть також одержати професію, підвищити кваліфікацію, пройти перепідготовку безпосередньо на виробництві.

Вища освіта забезпечує фундаментальну, наукову, професійну та практичну підготовку, здобуття громадянами освітньо-кваліфікаційних рівнів відповідно до їх покликань, інтересів і здібностей, удосконалення наукової та професійної підготовки, перепідготовку та підвищення їх кваліфікації. Вона здобувається на базі повної загальної середньої освіти у вищих закладах освіти.

Вищий заклад освіти забезпечує громадянам України та громадянам інших країн, особам без громадянства можливість отримати вищу освіту на рівні державних стандартів за освітньо-кваліфікаційними рівнями та здобути наукові ступені.

Державному вищому закладу освіти за особливі досягнення в роботі відповідно до Указу Президента України від 16 червня 1995р. “Про Положення про національний заклад (установу) України” може надаватися статус національного.

Підготовка фахівців у вищих закладах освіти може проводитися з відривом (очна), без відриву від виробництва (вечірня, заочна), шляхом поєднання цих форм, а з окремих спеціальностей — екстерном.

Прийом громадян до вищих закладів освіти проводиться на конкурсній основі відповідно до здібностей незалежно від форми власності закладу освіти та джерел оплати за навчання.

Умови прийому студентів до вищих закладів освіти розробляє Міносвіти і затверджує після попереднього розгляду їх Віце-прем’єр-міністром України. Згідно з цими Умовами кожен вищий заклад освіти розробляє власні правила прийому, які затверджує Міносвіти. Порядок затвердження правил прийому до вищих закладів освіти встановлює Міносвіти.

В Україні діють такі види вищих закладів освіти:

1) університет (класичний університет) — багатопрофільний вищий заклад освіти, який здійснює підготовку фахівців з вищою освітою з широкого спектра природничих, гуманітарних, технічних та інших напрямів науки, техніки і культури за освітньо-професійними програмами всіх рівнів, проводить фундаментальні та прикладні наукові дослідження, є провідним науково-методичним центром, сприяє поширенню наукових знань і здійснює культурно-просвітницьку діяльність серед населення, має розвинуту інфраструктуру наукових і науково-виробничих підприємств і установ, високий рівень кадрового і матеріально-технічного забезпечення такої діяльності.

Можуть створюватися технічні, технологічні, економічні, медичні, сільськогосподарські та інші університети, які здійснюють багатопрофільну підготовку фахівців з вищою освітою у відповідній галузі;

2) академія — вищий заклад освіти, який здійснює підготовку фахівців з вищою освітою за освітньо-професійни-

ми програмами всіх рівнів в окремо визначеній галузі знань або виробництва, проводить фундаментальні та прикладні наукові дослідження, є провідним науково-методичним центром у сфері своєї діяльності, має високий рівень кадрового та матеріально-технічного забезпечення;

3) інститут — вищий заклад освіти або структурний підрозділ університету, академії, який здійснює підготовку фахівців з вищою освітою за освітньо-професійними програмами всіх рівнів у певній галузі науки, виробництва, освіти, культури і мистецтва, провадить наукову та науково-виробничу діяльність, має високий кадровий та матеріально-технічний потенціал;

4) консерваторія (музична академія) — вищий заклад освіти, який здійснює підготовку фахівців з вищою освітою за освітньо-професійними програмами всіх рівнів у галузі культури і мистецтва — музичних виконавців, композиторів, музикознавців, викладачів музичних дисциплін, проводить наукові дослідження, є провідним центром у сфері своєї діяльності, має високий рівень кадрового та матеріально-технічного забезпечення.

Навчання в консерваторії передбачає всебічну теоретичну і практичну підготовку музикантів до професійної виконавської і педагогічної діяльності;

5) коледж — вищий заклад освіти або структурний підрозділ університету, академії, інституту, який здійснює підготовку фахівців з вищою освітою за освітньо-професійними програмами бакалавра або молодшого спеціаліста з одного (кількох) споріднених напрямів підготовки або спеціальностей, має необхідний кадровий потенціал, матеріально-технічну базу;

6) технікум (училище) — вищий заклад освіти або структурний підрозділ університету, академії, інституту, який здійснює підготовку фахівців з вищою освітою за освітньо-професійними програмами молодшого спеціаліста, має необхідний кадровий потенціал, матеріально-технічну базу.

Відповідно до освітньо-кваліфікаційних рівнів підготовки студентів, способів реалізації освітньо-професійних

програм та соціальних функцій у системі освіти можуть діяти вищі заклади освіти таких рівнів акредитації:

вищі заклади освіти першого рівня акредитації (технікум, училище та інші прирівняні до них за результатами акредитації вищі заклади освіти), які готують фахівців: на основі повної загальної середньої освіти — з присвоєнням кваліфікації молодшого спеціаліста; на основі базової загальної середньої освіти — з присвоєнням кваліфікації молодшого спеціаліста та з одночасним отриманням повної загальної середньої освіти;

вищі заклади освіти другого рівня акредитації (коледжі та інші прирівняні до них за результатами акредитації вищі заклади освіти), які готують фахівців на основі повної загальної середньої освіти з присвоєнням кваліфікацій молодшого спеціаліста, бакалавра;

вищі заклади освіти третього і четвертого рівнів акредитації (університети, академії, інститути, консерваторії та інші прирівняні до них за результатами акредитації вищі заклади освіти), які готують: фахівців на основі повної загальної середньої освіти — з присвоєнням кваліфікацій бакалавра, спеціаліста, магістра; на основі вищої освіти — з присудженням наукових ступенів кандидата та доктора наук у встановленому порядку.

Вищі заклади освіти у встановленому порядку можуть створювати різні типи навчально-науково-виробничих комплексів, об'єднань, центрів, інститутів, філій, коледжів, ліцеїв, гімназій.

Вищим закладам освіти третього і четвертого рівнів акредитації, які працюють за спільними навчальними планами і об'єднані в комплекс із закладами освіти першого і другого рівнів акредитації, надається право зараховувати випускників цих закладів освіти для продовження навчання за спеціальними програмами із скороченим терміном підготовки спеціалістів або на II—IV курси для поповнення академічних груп. Умови фінансування такої підготовки визначаються керівництвом вищого закладу освіти за погодженням з міністерством чи відомством, у підпорядкуванні якого перебуває заклад.

Головними завданнями вищого закладу освіти є:

1) провадження освітньої діяльності, яка включає навчальну, виховну, наукову, культурну, методичну;

2) забезпечення умов для оволодіння системою знань про людину, природу і суспільство; формування соціально зрілої, творчої особистості; виховання морально, психічно і фізично здорового покоління громадян; формування громадянської позиції, патріотизму, власної гідності, готовності до трудової діяльності, відповідальності за свою долю, долю суспільства, держави і людства; забезпечення високих етичних норм, атмосфери доброзичливості й взаємної поваги у стосунках між працівниками, викладачами та студентами;

3) забезпечення набуття студентами знань у певній галузі, підготовка їх до професійної діяльності;

4) забезпечення виконання умов державного контракту та інших угод на підготовку фахівців з вищою освітою;

5) проведення наукових досліджень або творчої, мистецької діяльності як основи підготовки майбутніх фахівців та науково-технічного і культурного розвитку держави;

6) підготовка молоді до самостійної наукової, викладацької або мистецької діяльності;

7) інформування абітурієнтів і студентів про ситуацію, що склалася на ринку зайнятості;

8) перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів; просвітницька діяльність.

Державні органи управління освітою, у підпорядкуванні яких перебувають вищі заклади освіти, мають забезпечувати:

1) створення нормативно-правової бази для діяльності вищого закладу освіти;

2) установлення вимог до змісту, рівня і обсягу освіти;

3) проведення державної акредитації вищого закладу освіти;

4) здійснення інформаційного забезпечення освітньої діяльності;

5) соціальний захист учасників навчально-виховного процесу;

6) установлення нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

7) формування державного замовлення;

8) отримання або придбання нерухомого майна та обладнання, не обхідних для провадження освітньої діяльності, згідно з установленими нормативами.

Вищий заклад освіти має право:

1) визначати зміст освіти з урахуванням державних стандартів та освітньо-професійних програм, установлених для вищих закладів освіти відповідних рівнів акредитації;

2) визначати форми та засоби проведення навчально-виховного процесу відповідно до ліцензованої освітньої діяльності;

3) готувати фахівців за державним замовленням і замовленням галузевих міністерств, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, місцевих органів виконавчої влади, громадських організацій та за договорами з громадянами;

4) розробляти та запроваджувати власні програми наукової діяльності;

5) створювати в установленому порядку структурні підрозділи;

6) отримувати кошти і матеріальні цінності (будинки, споруди, обладнання, транспортні засоби тощо) від органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, громадян і благодійних фондів;

7) укладати угоди про спільну діяльність з підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами для виконання статутних завдань відповідно до чинного законодавства;

8) розвивати власну соціальну базу, мережу спортивнооздоровчих, лікувально-профілактичних і культурних закладів;

9) здійснювати капітальне будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт основних фондів;

10) користуватися пільгами, встановленими чинним законодавством для вищих закладів освіти;

11) користуватися банківськими кредитами і позичками згідно з чинним законодавством;

- 12) провадити самостійну видавничу діяльність у встановленому порядку;
- 13) брати участь у діяльності міжнародних організацій;
- 14) отримувати за результатами акредитації додаткові права та пільги, передбачені для закладів відповідного рівня.

Вищий заклад освіти, якому надано статус національного, користується також правами, передбаченими Указом Президента України від 16 червня 1995 р. "Про Положення про національний заклад (установу) України".

Структура вищого закладу освіти визначається відповідно до Положення про державний вищий заклад освіти та його Статуту.

Основними структурними підрозділами вищого закладу освіти третього і четвертого рівнів акредитації є: інститути, факультети, кафедри, курси тощо. Основними структурними підрозділами вищого закладу освіти першого і другого рівнів акредитації є відділення.

Інститут є навчально-науковим або науковим структурним підрозділом і може створюватись у вищих закладах освіти третього і четвертого рівнів акредитації з метою більш ефективної реалізації статутних завдань закладу. Навчально-науковий інститут об'єднує споріднені факультети, кафедри і створюється органом управління, у підпорядкуванні якого перебуває вищий заклад освіти. Керівництво навчально-науковим інститутом здійснює директор інституту, який призначається на посаду і звільняється з посади наказом керівника вищого закладу освіти. Функціональні обов'язки директора інституту визначаються ректором відповідно до Статуту вищого закладу освіти.

Науково-дослідний інститут об'єднує споріднені наукові лабораторії, центри і створюється наказом ректора (якщо діяльність інституту фінансується з державного бюджету, — органом управління, у підпорядкуванні якого перебуває вищий заклад освіти). Директор науково-дослідного інституту призначається на посаду і звільняється з посади наказом керівника вищого закладу освіти (якщо науково-дослідний інститут створюється органом управління, у підпорядкуванні якого перебуває вищий заклад

освіти, кандидатура директора погоджується з керівництвом органу управління).

Факультет є навчально-науковим структурним підрозділом вищих закладів освіти третього та четвертого рівнів акредитації, що здійснює підготовку студентів, аспірантів та докторантів із споріднених спеціальностей. Факультет об'єднує відповідні кафедри і лабораторії. Керівництво діяльністю факультету здійснює декан, який призначається на посаду з числа професорів або найдосвідченіших доцентів у порядку, встановленому Статутом вищого закладу освіти, і звільняється з посади керівником вищого закладу освіти.

Кафедра є основним навчально-науковим структурним підрозділом вищих закладів освіти третього та четвертого рівнів акредитації (філіалів, факультетів), що провадить навчальну, методичну та науково-дослідницьку діяльність з однієї або кількох споріднених дисциплін.

Кафедра створюється наказом ректора за поданням декана факультету та за рішенням вченої ради факультету, погодженим з органом управління, у підпорядкуванні якого перебуває вищий заклад освіти, за умови, що обсяги навчальної роботи дають змогу сформувати викладацький склад у кількості не менш як 5 штатних одиниць. У вищих закладах освіти мистецтва, як виняток, за погодженням з органами управління, у підпорядкуванні яких перебуває вищий заклад освіти, можуть створюватися кафедри чисельністю не менш як 3 штатні одиниці.

У разі потреби для забезпечення розвитку нового напрямку навчальної, методичної і наукової діяльності при кафедрі може бути створена секція.

Вищі заклади освіти третього і четвертого рівнів акредитації можуть мати аспірантуру, докторантуру, науково-дослідні установи.

Вищий заклад освіти має право створювати у своєму складі заклади післядипломної освіти, які на базі вищої освіти у скорочені терміни готують фахівців з нових перспективних напрямів науки і техніки. Порядок створення цих закладів регулюється нормативними актами, які затверджує Міносвіти за погодженням з Мінфіном.



Управління вищим закладом освіти здійснюється на основі суміщення прав центральних органів виконавчої влади та керівництва вищого закладу освіти, розмежування повноважень, поєднання єдиначальності та самоврядування, реалізації прав власника на використання свого майна.

Управління діяльністю вищого закладу освіти здійснює уповноважений засновником керівник (президент, ректор, директор), який діє на засадах єдиначальності.

Для вирішення основних питань діяльності вищого закладу освіти відповідно до його Статуту створюються робочі та дорадчі органи:

робочі органи — ректорат, деканати (для вищих закладів освіти третього і четвертого рівнів акредитації), адміністративна рада (для вищих закладів освіти першого і другого рівнів акредитації), приймальна комісія;

дорадчі органи — вчена рада (для вищих закладів освіти третього і четвертого рівнів акредитації), педагогічна рада (для вищих закладів освіти першого і другого рівнів акредитації), бюджетно-фінансова комісія тощо.

Положення про робочі та дорадчі органи і їх функції затверджуються наказом керівника вищого закладу освіти.

Вищий заклад освіти провадить наукову, науково-технічну та іншу творчу діяльність, основні завдання і порядок організації якої визначаються положенням, що затверджує Міносвіти. Основними її напрямками є:

а) виконання науково-дослідних робіт;

б) підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації.

Науково-дослідна робота є одним з головних засобів досягнення державних стандартів якості підготовки фахівців з вищою освітою та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, що реалізуються за рахунок:

1) інтеграції навчального процесу, науки та виробництва;

2) підготовки фахівців на основі використання досягнень науково-технічного прогресу та залучення студентів до участі в науково-дослідних і проектно-конструкторських роботах, що виконуються за рахунок коштів державного бюджету і за договорами із замовником;

3) організації наукової та науково-виробничої роботи у взаємозв'язку з навчальним процесом у межах діяльності конструкторських і проектних бюро, центрів науково-технічної творчості молоді тощо;

4) проведення олімпіад (конкурсів) студентської творчості;

5) залучення провідних учених і науковців до здійснення навчального процесу.

Для цього створюються наукові, науково-виробничі підрозділи, об'єднання, асоціації, технологічні парки, центри нових інформаційних технологій, науково-технічної творчості та інші формування.

Основними суб'єктами наукової та науково-виробничої діяльності вищого закладу освіти є науково-педагогічні, наукові та науково-технічні працівники. До проведення наукових досліджень у вищому закладі освіти залучаються як його штатні працівники (викладачі, науковці, інженери, робітники), так і докторанти, аспіранти, студенти, стажисти-дослідники, викладачі-стажисти, працівники інших організацій.

Післядипломна освіта забезпечує одержання нової кваліфікації, нової спеціальності та професії на основі раніше здобутої у закладі освіти і досвіду практичної роботи, поглиблення професійних знань, умінь за спеціальністю, професією. Вона здійснюється закладами післядипломної освіти на договірних засадах з підприємствами, установами, організаціями з урахуванням державного контракту (замовлення).

До закладів післядипломної освіти належать:

- академії, інститути (центри) підвищення кваліфікації, перепідготовки, вдосконалення, навчально-курсіві комбінати;

- підрозділи вищих закладів освіти (філіали, факультети, відділення та інші);

- професійно-технічні заклади освіти;

- відповідні підрозділи в організаціях та на підприємствах.

Для самоосвіти громадян державними органами, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, громадянами створюються відкриті та народні університети, лекторії, бібліотеки, центри, клуби, теле-, радіонавчальні програми тощо.

Заклади освіти діють на підставі власних статутів, що затверджуються:

Міністерством освіти України стосовно закладів освіти, що засновані на загальнодержавній власності і перебувають у його системі;

міністерствами, відомствами України, яким підпорядковані заклади освіти, засновані на загальнодержавній власності, за погодженням з Міністерством освіти України;

Міністерством освіти України стосовно вищих закладів освіти, заснованих на інших формах власності;

місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування стосовно державних закладів освіти, що перебувають у комунальній власності, і закладів освіти (крім вищих закладів освіти), заснованих на інших формах власності.

Освіта в Україні є ступеневою. Ступеневість освіти втілена у встановлених законодавством освітньо-кваліфікаційних рівнях. Таких рівнів Законом України “Про освіту” встановлено 5: кваліфікований робітник; молодший спеціаліст; бакалавр; спеціаліст; магістр. Надається освіта відносно зазначених рівнів за відповідними освітньо-професійними програмами.

Освітньо-професійні програми підготовки кваліфікованих робітників та фахівців з вищою освітою відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів — це державні документи, які визначають зміст та нормативний термін навчання і передбачають відповідні форми контролю та державної атестації. Зазначені освітньо-професійні програми затверджуються Міносвіти.

Вимоги до змісту обсягу і рівня освітньої та фахової підготовки встановлюють державні стандарти освіти. Вони є основою оцінки освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня громадян незалежно від форм одержання освіти.

Державні стандарти освіти розробляються окремо з кожного освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня і затверджуються Кабінетом Міністрів України. Вони підлягають перегляду та перезатвердженню не рідше як один раз на 10 років.

Відповідність освітніх послуг державним стандартам і вимогам визначається засновником закладу освіти, Міністерством освіти України, Міністерством освіти Автономної Республіки Крим, міністерствами і відомствами, яким підпорядковані заклади освіти, місцевими органами управління освітою шляхом ліцензування, інспектування, атестації та акредитації закладів освіти у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

За результатами *ліцензування* Міністерство освіти України, Міністерство освіти Автономної Республіки Крим, місцеві органи управління освітою у межах своїх повноважень надають закладам освіти, незалежно від форм власності, ліцензії на право здійснення освітньої діяльності відповідно до державних вимог із встановленням за певними освітніми або освітньо-кваліфікаційними рівнями обсягів підготовки, які відповідають кадровому, науково-методичному та матеріально-технічному забезпеченню, вносять їх до державного реєстру закладів освіти.

Невиконання або грубе порушення закладом освіти умов і правил ліцензійної діяльності, подання та розповсюдження недостовірної інформації щодо її здійснення є підставою для призупинення дії або анулювання ліцензії.

За результатами *акредитації* вищих закладів освіти, закладів післядипломної освіти Міністерство освіти України разом з міністерствами і відомствами, яким підпорядковані заклади освіти:

- визначає відповідність освітніх послуг державним стандартам певного освітньо-кваліфікаційного рівня за напрямками (спеціальностями), надає право видачі документа про освіту державного зразка;

- встановлює рівень акредитації закладу освіти;

- надає певну автономію закладу освіти відповідно до отриманого статусу;

- інформує громадськість про якість освітньої та наукової діяльності вищих закладів освіти;

- вирішує в установленому порядку питання про реорганізацію вищого закладу освіти з наданням відповідного статусу або його ліквідацію.

За результатами *атестації* дошкільних, середніх, поза-шкільних та професійно-технічних закладів освіти Міністерство освіти України, Міністерство освіти Автономної Республіки Крим, місцеві органи управління освітою у межах своїх повноважень:

- визначають відповідність освітніх послуг, які надаються закладами освіти, державним стандартам певного освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня;
- приймають рішення про створення спеціалізованих закладів освіти: шкіл, колегіумів, ліцеїв, гімназій тощо;
- вносять пропозиції Міністерству освіти України про надання відповідного статусу професійно-технічним закладам освіти;
- приймають рішення про створення, реорганізацію або ліквідацію закладів освіти.

Педагогічною діяльністю можуть займатися особи з високими моральними якостями, які мають відповідну освіту, професійно-практичну підготовку, фізичний стан яких дозволяє виконувати службові обов'язки.

Педагогічну діяльність у закладах освіти здійснюють педагогічні працівники, у вищих закладах освіти третього і четвертого рівнів акредитації та закладах післядипломної освіти — науково-педагогічні працівники.

Педагогічні та науково-педагогічні працівники приймаються на роботу шляхом укладення трудового договору, в тому числі за контрактом. Прийняття на роботу науково-педагогічних працівників здійснюється на основі конкурсного відбору.

Педагогічні працівники підлягають атестації. За результатами атестації визначаються відповідність працівника займаній посаді, рівень його кваліфікації, присвоюються категорії, педагогічні звання. Порядок атестації педагогічних працівників встановлюється Міністерством освіти України.

Заклади освіти, наукові, науково-виробничі установи системи освіти, органи державного управління освітою мають право укладати договори про співробітництво, встановлювати прямі зв'язки із закладами освіти, науковими установами системи освіти зарубіжних країн, міжнародни-

ми організаціями, фондами тощо відповідно до чинного законодавства України.

Державні заклади освіти та наукові, науково-виробничі установи державної системи освіти, органи державного управління освітою мають право здійснювати зовнішньоекономічну діяльність відповідно до законодавства на основі договорів, укладених ними з іноземними юридичними, фізичними особами, мати власний валютний рахунок, створювати спільні підприємства.

Міністерство освіти України, міністерства і відомства, яким підпорядковані заклади освіти, Вища атестаційна комісія України разом з іншими державними установами, організаціями проводять роботу, пов'язану з встановленням еквівалентності атестатів і дипломів, міжнародним визнанням навчальних курсів, кваліфікацій, вчених ступенів і звань.

### 9.3. Управління культурою

Під терміном “культура” (лат. cultura) розуміють сукупність матеріальних і духовних цінностей, створених суспільством, що характеризують певний рівень його розвитку.

Таким чином, до культурних цінностей належать об'єкти матеріальної і духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення.

Питання збереження, примноження та інтенсивного використання культурних цінностей для морально-естетичного виховання населення посідають особливе місце серед державних інтересів.

Основними принципами культурної політики в Україні є:

- визнання культури як одного із головних чинників самобутності української нації та національних меншин, які проживають на території України;
- утвердження гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті, орієнтація як на національні, так і на загальнолюдські цінності, визнання їх пріоритетності над політичними і класовими інтересами;

- збереження і примноження культурних надбань;
- розвиток культурних зв'язків з українцями, що проживають за кордоном, як основи збереження цілісності української культури;
- гарантування свободи творчої діяльності, невтручання у творчий процес з боку держави, політичних партій та інших громадських об'єднань;
- рівність прав і можливостей громадян незалежно від соціального стану та національної приналежності у створенні, використанні та поширенні культурних цінностей;
- доступність культурних цінностей, усіх видів культурних послуг та культурної діяльності для кожного громадянина;
- забезпечення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня та естетичного виховання громадян;
- заохочення благодійної діяльності у сфері культури підприємств, організацій, громадських об'єднань, релігійних організацій, окремих громадян;
- всебічне міжнародне культурне співробітництво;
- визнання пріоритету міжнародно-правових актів у сфері культури;
- поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури.

Важливе значення щодо втілення вищезначених принципів у реальне життя мають Основи законодавства України про культуру, прийняті 14 лютого 1992 р. Вони визначають правові, економічні, соціальні, організаційні засади розвитку культури в Україні, регулюють суспільні відносини у сфері створення, поширення, збереження та використання культурних цінностей і спрямовані на:

- реалізацію суверенних прав України у сфері культури;
- відродження і розвиток культури української нації та культур національних меншин, які проживають на території України;
- забезпечення свободи творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, професійної та самодіяльної художньої творчості;
- реалізацію прав громадян на доступ до культурних цінностей;

соціальний захист працівників культури;  
створення матеріальних і фінансових умов розвитку культури.

Гарантуючи свободу творчості, вільний вибір видів культурної діяльності (ст. 54 Конституції України), державою не допускається втручання у творчий процес, а також цензура у сфері творчої діяльності. Вона забезпечує створення умов для розвитку літературної та художньої критики, інших форм об'єктивної оцінки історико-культурних процесів.

З метою забезпечення означених гарантій, чинне законодавство встановлює певні права і обов'язки громадян у сфері культури.

Кожний громадянин у сфері культури має право на свободу творчості; вільний вибір будь-якого виду культурної діяльності, засобів і сфер застосування творчих здібностей та самостійне визначення долі своїх творів; здійснення професійної та аматорської діяльності на індивідуальній чи колективній основі, самостійно чи з допомогою будь-яких форм посередництва; створення закладів, підприємств і організацій культури; об'єднання у творчі спілки, національно-культурні товариства, фонди, асоціації, інші громадські об'єднання, які діють у сфері культури; збереження і розвиток національно-культурної самобутності, народних традицій та звичаїв; доступ до культурних цінностей; захист інтелектуальної власності; здобуття спеціальної освіти.

Відповідно до прав, громадяни у сфері культури зобов'язані додержувати вимог чинного законодавства щодо діяльності у сфері культури; дбати про збереження культурної спадщини, традицій народної культури, сприяти охороні пам'яток історії та культури; поважати культуру, мову, традиції, звичаї та обряди національних меншин, які проживають на території України; піклуватися про естетичне виховання і культурний розвиток дітей, прилучення їх до цінностей вітчизняної та світової культури.

Центральним органом державної виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі культури і мистецтв, шляхом здійснення керівництва цією сферою управління,



а також несе відповідальність за її розвиток є Міністерство культури і мистецтв України (Мінкультури України).

Основними завданнями Мінкультури України є:

- реалізація державної політики у сфері культури і мистецтв виходячи з принципів та пріоритетів, визначених Основами законодавства України про культуру та законодавством України;

- збереження культурно-мистецького надбання, розвиток української культури і мистецтв, створення сприятливих умов для збереження етнічної мовної та культурної самобутності, рівноправного розвитку національних культур в Україні;

- розробка пропозицій щодо основних напрямів розвитку національної культури і мистецтв, стимулювання культурно-мистецького процесу;

- розвиток соціальної та ринкової інфраструктури у сфері культури і мистецтв, забезпечення ефективного управління галуззю та зміцнення її матеріально-технічної бази;

- державний контроль за вивезенням з України та ввезенням в Україну культурних цінностей;

- розширення міжнародного культурного співробітництва та розвиток культурних зв'язків.

Мінкультури України відповідно до покладених на нього завдань:

- 1) розробляє проекти цільових державних програм розвитку культури і мистецтв, пропозиції щодо правового регулювання та податкової політики у цій сфері;

- 2) прогнозує розвиток культури і мистецтв, готує та вносить у встановленому порядку пропозиції щодо надання закладам культури і мистецтв статусу національних, академічних, а також щодо присвоєння митцям і працівникам культури почесних звань, відзначення їх державними преміями та нагородами;

- 3) сприяє відкритості національної культури, заохочує і підтримує розповсюдження творів літератури і мистецтва;

- 4) створює умови для розвитку всіх видів мистецтв, самодіяльної творчості, заохочує новаторські пошуки в мистецтві, забезпечує свободу творчості, створює умови для вільного виявлення індивідуальності митця;

5) сприяє роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, молодіжних і дитячих організацій, фондів, асоціацій, інших громадських організацій, що діють у сфері культури і мистецтв;

6) визначає пріоритети, встановлює порядок і здійснює придбання творів літератури та мистецтв за рахунок і в межах бюджетних коштів;

7) інформує органи законодавчої та виконавчої влади, громадськість, засоби масової інформації про стан здійснення політики у сфері культури і мистецтв, проводить інформаційно-пропагандистську та видавничу діяльність;

8) забезпечує охорону пам'яток історії та культури, захист історико-культурного середовища, визначає порядок і організує роботу з обліку, охорони, реставрації, використання і популяризації пам'яток історії та культури;

9) формує Державний реєстр національного культурного надбання та Державний фільмофонд;

10) забезпечує збереження і розвиток культурних традицій українського народу, сприяє відродженню осередків традиційної народної творчості, промислів та ремесел, дбає про захист інтелектуальної власності та реалізацію авторських прав;

11) сприяє соціальному та правовому захисту працівників культури і мистецтв, надає працівникам культури і мистецтв підтримку в реалізації художніх задумів та проєктів, пов'язаних з виконанням державного контракту;

12) визначає перспективи та напрями розвитку спеціальної освіти у галузі культури і мистецтв, організує підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації творчих працівників та інших фахівців галузі;

13) сприяє підвищенню ефективності наукових досліджень з актуальних проблем культури і мистецтв, розробці та впровадженню в галузі нової техніки і сучасних технологій;

14) визначає пріоритетні напрями розвитку галузевої науки, залучає науковий потенціал галузі до реалізації міжнародних і державних програм та проєктів у сфері культури і мистецтв;

15) вживає відповідно до законодавства заходів для вдосконалення роботи підприємств галузі;

16) розробляє вимоги до проектів будівель та споруд підприємств культури і мистецтв, організує проектування пам'ятників та монументів і здійснює контроль за їх спорудженням;

17) вносить пропозиції щодо обсягів фінансування з державного бюджету розвитку культури і мистецтв, бере участь у розробці нормативів матеріального та фінансового забезпечення підприємств;

18) проводить науково-технічну політику в питаннях розвитку матеріально-технічної бази культури, її технічного переоснащення, забезпечує ефективність використання капітальних вкладень, що виділяються Міністерству;

19) забезпечує реалізацію антимонопольної політики у галузі культури і мистецтв, сприяє розвитку конкуренції;

20) здійснює в межах повноважень, визначених законодавством України, функції з управління майном підприємств, що перебувають у загальнодержавній власності та належать до сфери управління Міністерства;

21) укладає і розриває контракти з керівниками підприємств, організує контроль за експлуатацією і технічним станом споруд підприємств, віднесених до сфери управління Міністерства;

22) впроваджує прогресивні форми господарювання в галузі, у межах своїх повноважень розробляє і вносить пропозиції щодо формування державного контракту;

23) координує гастрольно-концертну, виставкову, фестивальну, конкурсну діяльність тощо;

24) заохочує благодійницьку діяльність, спрямовану на розвиток культури і мистецтв в Україні та за її межами;

25) контролює додержання правил охорони праці, техніки безпеки та пожежної безпеки на підприємствах культури і мистецтв, проводить науково обґрунтовану кадрову політику;

26) організує бухгалтерський облік, бухгалтерську і статистичну звітність, а також контрольню-ревізійну роботу в галузі;

27) здійснює за участю відповідних органів державної виконавчої влади контроль за переміщенням творів мистецтва, предметів та інструментів, що становлять історико-культурну цінність;

28) стимулює розвиток художнього ринку та експорт національної культурної продукції згідно із законодавством, сприяє інтеграції України у світовий культурний процес, налагоджує співробітництво між підприємствами культури і мистецтв України та зарубіжних країн, міжнародними організаціями;

29) організує популяризацію надбань культури українського народу за межами України і світової культури в Україні, сприяє задоволенню культурних потреб українців та прихильників української культури за межами України, залучає кращих представників української діаспори до культурно-мистецьких процесів в Україні;

30) забезпечує реалізацію міжнародних договорів України у сфері культури і мистецтв.

Мінкультури України має право:

1) представляти Уряд України за його дорученням у міжнародних організаціях і під час підписання міжнародних договорів України;

2) залучати фахівців центральних органів державної виконавчої влади, установ, організацій (за погодженням з керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;

3) аналізувати роботу підприємств культури і мистецтв незалежно від відомчого підпорядкування з питань, що належать до компетенції Міністерства;

4) засновувати в установленому порядку друковані та інші засоби масової інформації, створювати видавництва, культурно-освітні програми для радіо і телебачення, організовувати записи і тиражування на різних типах носіїв аудіовізуальної інформації творів національного мистецтва і літератури з метою їх популяризації в Україні та за її межами;

5) засновувати фонди, організовувати і проводити аукціони, виставки-продажі в порядку, визначеному законодавством України;

6) одержувати в установленому законодавством порядку від центральних та місцевих органів державної виконавчої влади інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

7) залучати на договірній основі висококваліфікованих фахівців для проведення консультацій, експертизи проєктів і пропозицій щодо розвитку культури і мистецтв;

8) скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції.

Мінкультури України у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними органами державної влади, органами Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади і самоврядування, а також з відповідними органами інших держав.

Мінкультури України у межах своїх повноважень та на виконання законодавства України видає накази, організовує та контролює їх виконання.

У випадках, передбачених законодавством, рішення Міністерства можуть бути обов'язковими для виконання центральними органами державної виконавчої влади, підприємствами незалежно від форми власності та громадянами.

Правові, соціальні, економічні та організаційні засади діяльності творчих спілок у галузі культури та мистецтва визначає Закон України від 7 жовтня 1997 р. "Про професійних творчих працівників та творчі спілки".

Професійним творчим працівником вважається фізична особа, творча діяльність якої становить її основне заняття, що завершується створенням і оприлюдненням творів або їх інтерпретацією в галузі культури та мистецтва і є головним джерелом її доходів, незалежно від того, має вона чи не має будь-які юридично оформлені трудові відносини.

Творча спілка — це добровільне об'єднання професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтва, яке має фіксоване членство і діє на підставі статуту.

Основними напрямками діяльності творчої спілки є:

- творча діяльність у галузі культури і мистецтва;
- розвиток національної культури та мистецтва, розробка і втілення в життя культурно-мистецьких заходів, організація творчих конкурсів, виставок, авторських вечорів, прем'єр, фестивалів тощо;
- створення умов для творчої праці, підвищення професійного, наукового та загальнокультурного рівня членів творчої спілки, виховання творчої молоді, оволодіння нею досягненнями національної та загальнолюдської культури;
- пошук талантів серед молоді та сприяння їх творчому розвитку;
- видання газет, журналів, книг та іншої друкованої продукції, створення кіно— та відеофільмів, аудіовізуальної продукції з метою популяризації досягнень української та світової культури і мистецтва, творчого доробку членів спілок;
- турбота про правовий, соціальний та професійний захист членів творчої спілки;
- сприяння відродженню, розвиткові та популяризації народної творчості, творчому використанню народних традицій у розвиткові культури та мистецтва, збереженню та збагаченню історико-культурної спадщини та довкілля, проведенню масових культурно-просвітницьких заходів, а також утвердженню демократичних, загальнолюдських цінностей;
- постійна співпраця з педагогічними та науково-педагогічними колективами навчальних закладів;
- подання допомоги в навчально-виховній роботі педагогічним колективам у патріотичному, культурному та інтелектуальному розвитку дітей та молоді, у морально-етичному та естетичному вихованні;
- сприяння обміну культурними цінностями, співробітництво між діячами культури і мистецтва різних країн, національними і міжнародними організаціями культури та мистецтв;
- виховання поваги до історико-культурних цінностей, традицій українського та інших народів.

Держава забезпечує підтримку і захист законних прав та інтересів творчих спілок, гарантує однакові умови для виконання ними статутних завдань і цілей. З цією метою вона: сприяє розвитку творчих спілок, їх діяльності щодо творення національної культури та мистецтва, проведенню культурно— мистецьких заходів; надає творчим спілкам дотації та розміщує державні замовлення; надає необхідну інформацію для забезпечення діяльності творчих спілок; гарантує професійний та соціальний захист членів творчих спілок, охорону їх авторських прав; залучає творчі спілки до підготовки законопроектів, розробки загальнодержавних програм національно-культурного розвитку, інших соціально важливих культурологічних та соціально-політичних заходів.

Професійний творчий працівник користується правом на державне соціальне страхування, оплату праці відповідно до професії, кваліфікації та особистого трудового внеску, належні умови праці, пенсійне забезпечення згідно з законодавством України. Професійний творчий працівник може мати статус як найманого працівника, так і особи, яка не працює за наймом.

Професійним творчим працівникам — членам творчої спілки для забезпечення умов для творчої діяльності надається окрема кімната (кабінет, майстерня) або додаткова жила площа розміром не менш як 20 кв. м, що оплачується в одинарному розмірі.

Творчі спілки України можуть мати всеукраїнський та регіональний (місцевий) статус. До всеукраїнських творчих спілок належать спілки, діяльність яких поширюється на територію всієї України і які мають місцеві творчі осередки у більшості її областей. До регіональних (місцевих) творчих спілок належать спілки, діяльність яких поширюється на територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці або регіону.

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 і досягли 18 років.

Творчі спілки мають право:

- здійснювати творчу та господарську діяльність у передбаченому законодавством порядку для виконання своїх статутних завдань;
- представляти та захищати права і законні інтереси своїх членів;
- брати участь у розробці нормативно-правових актів щодо діяльності творчих спілок та статусу творчих працівників;
- брати участь у визначенні засад державної політики у сфері оплати праці членів творчих спілок, страхування, пенсійного забезпечення, зайнятості, правового та соціально-економічного захисту творчих працівників;
- представляти професійних творчих працівників до відзначення державними нагородами, почесними званнями, державними преміями, іншими видами морального та матеріального заохочення;
- здійснювати заходи з соціально-економічної підтримки та благодійництва;
- у встановленому порядку створювати фонди творчих спілок з правами юридичної особи для виконання статутних завдань і цілей творчої спілки;
- володіти, користуватися і розпоряджатися майном на правах власника відповідно до законодавства України;
- на пріоритетність при продовженні договору оренди приміщень, які вони орендують під творчі майстерні, студії, лабораторії тощо.

Державна реєстрація всеукраїнських творчих спілок здійснюється Міністерством юстиції України, а їх територіальних осередків та регіональних (місцевих) творчих спілок — відповідними місцевими органами виконавчої влади.

Для державної реєстрації творчої спілки її засновники подають до органу, що здійснює реєстрацію, заяву, до якої додаються документ про сплату реєстраційного збору та установчі документи: статут творчої спілки і протокол за-



гальних зборів (з'їзду, конференції) про утворення творчої спілки, в якому мають міститися такі відомості:

- назва організації та мета її утворення;
- дата утворення;
- склад засновників та керівних органів;
- місцезнаходження керівних органів творчої спілки, номер контактного телефону;
- дані про територіальні осередки.

Орган, що здійснює реєстрацію творчої спілки, у місячний строк видає засновникам свідоцтво про державну реєстрацію творчої спілки за зразком, встановленим Кабінетом Міністрів України. У необхідних випадках орган, що здійснює реєстрацію творчої спілки, проводить перевірку відомостей, зазначених у поданих документах.

З моменту реєстрації творча спілка чи її територіальний осередок набувають статусу юридичної особи.

Орган, що здійснює реєстрацію творчої спілки, відмовляє у державній реєстрації творчої спілки у разі, коли:

статут або інші документи, подані на реєстрацію, суперечать законодавству України;

з такою ж назвою зареєстровано іншу творчу спілку.

Орган, що здійснює реєстрацію творчої спілки, надсилає письмове повідомлення про відмову в державній реєстрації, в якому зазначаються підстави відмови, передбачені цим Законом.

Відмова в державній реєстрації творчої спілки може бути оскаржена в судовому порядку.

Діяльність творчої спілки припиняється:

згідно з рішенням загальних зборів (з'їзду, конференції) творчої спілки;

на підставі рішення суду в разі порушення законодавства України.

Діяльністю творчої спілки керують:

загальні збори (з'їзд, конференція), що є вищим керівним органом творчої спілки і скликаються відповідно до статуту творчої спілки;

правління, що обирається загальними зборами і керує спілкою у період між загальними зборами;

президія (рада тощо) та голова правління. У період між засіданнями правління поточною діяльністю творчої спілки керують президія (рада тощо) та голова правління творчої спілки відповідно до законодавства України та статуту творчої спілки.

Контроль за фінансово-господарською діяльністю творчої спілки, правильним веденням справ, своєчасним розглядом листів, звернень, заяв і скарг здійснює ревізійна комісія творчої спілки

Звітність про діяльність творчих спілок має відкритий характер і є доступною кожному члену спілки. Спілки інформують громадськість про свою діяльність через засоби масової інформації.

## Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності

### 10.1. Поняття підприємницької діяльності та її суб'єкти

Конституція України закріплює підприємництво як найважливіше право людини і громадянина. Згідно з нею (ст. 42) кожен має право на підприємницьку діяльність, не заборонену законом. У свою чергу держава забезпечує захист конкуренції у цій сфері (ст. 42), виключно законами визначає гарантії та правові основи підприємництва (п. 8 ст. 91).

Основні ознаки підприємницької діяльності зафіксовані в Законі України “Про підприємництво” від 26 лютого 1991 р.

У ст. 1 цього Закону вказано, що *підприємництво* — це самостійна, ініціативна, систематична, здійснювана на власний ризик діяльність з виробництва продукції, виконання робіт, надання послуг і зайняття торгівлею з метою отримання прибутку.

Тут названі такі ознаки підприємництва, як здійснення цієї діяльності на власний ризик, самостійність, ініціативність, систематичність. Вказано її зміст: виробництво продукції, виконання робіт, надання послуг і заняття торгівлею. Вказана основна мета: отримання прибутку.

В наступних статтях зазначається, що вона є вільною (ст. 3), не повинна суперечити чинному законодавству (ст. 3), у разі необхідності ліцензується (ст. 4). Крім цього,

визначаються її суб'єкти (ст. 2) і встановлюється їх відповідальність (ст. 10).

Узагальнення вміщених у Законі характеристик дозволяє сформулювати визначення підприємництва (підприємницької діяльності):

*Підприємництво* — це визнана державою, підзаконна, вільна, самостійна, ініціативна і систематична, з метою отримання прибутку, діяльність фізичних та юридичних осіб по виробництву товарів, виконанню робіт, наданню послуг і торгівлі, здійснювана на власний ризик і під свою відповідальність.

Отже, підприємництво, по-перше, діяльність, визнана державою. Визнання державою (легалізація) полягає в наданні конкретним індивідуальним особам чи колективам статусу суб'єкта підприємницької діяльності. Такого статусу вони набувають шляхом державної реєстрації, здійснюваної на основі ст. 8 Закону “Про підприємництво” і Положення про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 1998 р.

По-друге, підприємницька діяльність є підзаконною, тобто повинна здійснюватися виключно в рамках правових приписів. У цьому зв'язку законодавець встановлює два типи обмежень: а) обмеження на певні види діяльності і б) обмеження права власності на ряд об'єктів.

Обмеження на певні види діяльності передбачає, з одного боку, заборону деяких видів діяльності (ст. 4 Закону “Про підприємництво”), а з другого, — надання конкретним суб'єктам підприємництва права займатися тільки тією діяльністю, яка дозволена їм особисто.

Таким дозволом є фіксація конкретних видів діяльності в установчих документах, підтверджена у разі необхідності ліцензіями, патентами. Вони становлять предмет діяльності суб'єкта підприємництва.

Обов'язкова фіксація предмета діяльності в установчих документах передбачена ст. 4 Закону “Про господарські товариства” і впливає зі змісту ст. 8 Закону “Про підприємництво”. Підкреслюючи важливість даної настанови, законодавець в ст. 8 Закону “Про підприємництво” та

ст. 7 Положення про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності підкреслює, що настановчі документи не повинні містити положень, які суперечать чинному законодавству. Зокрема, у ст. 7 зазначеного Положення зазначається: "Установчі документи не повинні містити положень, що суперечать законодавству. Відповідальність за відповідність установчих документів законодавству несе власник (власники) або уповноважені ним (ними) органи, які подають документи для державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності". Здійснення діяльності, яка суперечить установчим документам, є підставою для ліквідації державної реєстрації суб'єкта підприємництва.

*Обмеження права власності.* Не обмежуючи склад, кількість і вартість об'єктів, які можуть перебувати у власності суб'єкта підприємницької діяльності<sup>1</sup>, законодавець з урахуванням загальнодержавних інтересів установлює виключення з цього загального правила.

Відповідно до постанови Верховної Ради України "Про право власності на окремі види майна" від 17 червня 1992 р. затверджено перелік видів майна, яке не може перебувати у власності громадян, громадських об'єднань, юридичних осіб, недержавних форм власності, а також міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав на території України. До такого майна належить:

1. Зброя, боєприпаси (крім мисливської і пневматичної зброї і боєприпасів до неї, а також спортивної зброї і боєприпасів до неї, що придбаваються громадськими об'єднаннями з дозволу органів внутрішніх справ), бойова і спеціальна військова техніка, ракетно-космічні комплекси.

2. Вибухові речовини й засоби вибуху. Всі види ракетного палива, а також спеціальні матеріали та обладнання для його виробництва.

<sup>1</sup> Практика свідчить, що як об'єкт підприємницької діяльності найчастіше використовуються будинки, споруди, транспорт; грошові кошти; акції та інші цінні папери; інше майно споживчого чи виробничого призначення; об'єкти права інтелектуальної власності.

3. Бойові та отруйні речовини.
4. Наркотичні, психотропні, сильнодіючі отруйні лікарські засоби (за винятком отримуваних громадянами за призначенням лікаря).
5. Протиградні установки.
6. Державні еталони одиниць фізичних величин.
7. Спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації.
8. Електрошокові пристрої та спеціальні засоби, що застосовуються правоохоронними органами, крім газових пістолетів і револьверів та патронів до них, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії.

По-третє, підприємництво — самостійна, ініціативна, здійснювана на власний ризик і відповідальність діяльність.

Це означає, що підприємці мають право без будь-яких обмежень приймати рішення і здійснювати будь-яку діяльність, що не суперечить чинному законодавству. Свою діяльність підприємці організаційно, матеріально, методично забезпечують самостійно. Вони користуються повною свободою у виборі сфер, методів, форм (приватне підприємство, об'єднання з іншими підприємцями), характеру підприємницької діяльності. На власний розсуд обирають партнерів і клієнтів, а взаємовідносини з ними будують виходячи із взаємних інтересів,

Згідно зі ст. 9 Закону “Про підприємництво”, суб’єкти підприємницької діяльності мають право вільного найму працівників на основі угод про використання їх праці. При укладенні трудового договору (контракту) підприємець зобов’язаний забезпечити необхідні умови й охорону праці, її оплату не нижче встановленого в державі мінімального рівня, соціальне й медичне страхування, а також інші права робітників відповідно до чинного законодавства. Відшкодування школи, завданої працівникові, також покладається на підприємця.

Здійснення підприємництва на основі вільного вибору видів діяльності не означає, що підприємці можуть нехтувати правами споживачів, не враховуючи соціально-економічні реалії та інтереси держави.

Прагнучи, з одного боку, забезпечити диференційований і зважений підхід суб'єктів підприємництва до власних можливостей, а з іншого — гарантувати сумлінність цієї діяльності, держава встановлює в цій галузі ряд обмежень (ст. 4 Закону “Про підприємництво”).

Так, лише державні підприємства можуть здійснювати діяльність по виготовленню і реалізації наркотичних речовин, військової зброї та боєприпасів до неї, вибухових речовин.

Цілий ряд видів діяльності може здійснюватися лише за спеціальним дозволом (ліцензією). Це, наприклад, виготовлення і реалізація медикаментів та хімічних речовин; медична практика; юридична практика; страхова та аудиторська діяльність тощо.

Під ліцензією мають на увазі спеціальний документ, виданий компетентним державним органом підприємствам, який дає право на здійснення окремих видів діяльності.

Ліцензування підприємницької діяльності регламентується цілим рядом нормативних документів. Це, зокрема, Закон України “Про підприємництво” від 7 лютого 1991 р., Закон України “Про підприємства в Україні” від 27 березня 1991 р., “Положення про видачу суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності” від 17 травня 1994 р. та ін.

Для заняття підприємницькою діяльністю у галузях: роздрібною торгівлі; обміну готівкових валютних цінностей (включаючи операції з готівковими платіжними засобами, вираженими в іноземній валюті, та з кредитними картками); грального бізнесу — необхідно придбати торговий патент. Патентування перелічених видів підприємницької діяльності здійснюється на основі Закону “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” від 23 березня 1996 р.

Торговий патент — це державне свідоцтво, що посвідчує право суб'єкта підприємницької діяльності чи його структурного відокремленого підрозділу займатися певними видами підприємницької діяльності. Патент видається

суб'єктам підприємницької діяльності за плату органами Головної податкової адміністрації України за місцем знаходження таких суб'єктів.

Здійснюється підприємницька діяльність на ризик і відповідальність підприємця. Вкладаючи у власні проекти матеріальні та інтелектуальні цінності, підприємець прагне їх збільшити, щоб мати прибуток. Проте, будь-які гарантії того, що в результаті комерційних операцій уже отримано прибуток, відсутні. Усе залежить від того, наскільки правильними виявились рішення щодо організації виробництва, вибору конкурентів, визначення ринку збуту тощо. Помилкові рішення можуть призвести не до прибутку, а до збитків. Тому підприємницька діяльність характеризується ризикованістю.

По-четверте. Регламентуючи підприємництво, законодавець підкреслює систематичний характер даної діяльності. Отже, одноразове надання послуг, виготовлення продукції тощо не може розглядатися як підприємницька діяльність. На жаль, Закон "Про підприємництво" не розшифровує термін "систематична діяльність", що спричиняє його тлумачення залежно від конкретних обставин. Проте чинне законодавство містить певні орієнтири щодо його сутності.

Так, декрет Кабінету Міністрів України "Про податок на промисел" від 17 березня 1993 р. відніс до несистематичних комерційні операції, які мали місце не більше чотирьох разів протягом календарного року. Звідси випливає, що здійснення суб'єктом підприємницької діяльності комерційних операцій чотири і більше разів протягом календарного року, становить систематичну діяльність.

По-п'яте, До ознак, що характеризують підприємництво, треба віднести і мету цієї діяльності — отримання прибутку. Її прибутковість розглядається державою як важлива складова механізму, за допомогою якого задовольняються суспільні потреби. Саме вона виступає індикатором корисності підприємницької діяльності і фактором, що стимулює виробництво товарів і надання необхідних суспільству послуг.



Сутність підприємницької діяльності зводиться до одержання максимально можливого прибутку, тобто різниці між отриманими доходами і витратами, пов'язаними з веденням справи. Для цього підприємець прагне, по-перше, зекономити якнайбільше коштів при придбанні ресурсів, сировини, матеріалів тощо, по-друге, реалізувати вироблений продукт за оптимальною ціною, тобто ціною, яка і прибуток забезпечує, і відповідає можливостям споживача.

Саме тому успіх підприємницької діяльності прямо залежить від уміння проявляти і задовольняти потреби суспільства в цілому й конкретної людини зокрема. Отже, в умовах ринкових відносин підприємець повинен уміти передбачити, які товари і послуги потрібні сьогодні і що треба буде завтра суспільству й окремим громадянам

По-шосте, важливою характерною рисою підприємницької діяльності є персональна відповідальність суб'єкта підприємництва. Беручи на себе певні зобов'язання суб'єкт підприємництва несе відповідальність за їх виконання в рамках діючого законодавства.

Підприємець зобов'язаний не завдавати шкоди навколишньому середовищу, не порушувати прав та інтересів громадян, підприємств, установ, організацій і держави, що охороняються законом. За завдані шкоду і збитки підприємець несе майнову та іншу встановлену законодавством відповідальність. Суб'єкт підприємництва — юридична особа може бути визнана арбітражним судом банкрутом у порядку, передбаченому Законом України "Про банкрутство".

На законодавчому рівні зафіксовані принципи підприємницької діяльності. Згідно зі ст. 5 Закону "Про підприємство" вона здійснюється на основі таких принципів:

вільний вибір діяльності;

залучення на добровільних засадах до здійснення підприємницької діяльності майна та коштів юридичних осіб і громадян;

самостійне формування програми діяльності та вибір постачальників і споживачів вироблюваної продукції, встановлення цін відповідно до законодавства;

вільний найм працівників;

залучення і використання матеріально-технічних, фінансових, трудових, природних та інших видів ресурсів, використання яких не заборонено або не обмежене законодавством;

вільне розпорядження прибутком, що залишається після внесення платежів, установлених законодавством;

самостійне здійснення підприємцем — юридичною особою зовнішньоекономічної діяльності, використання будь-яким підприємцем належної йому частки валютної виручки на свій розсуд.

Чинне законодавство чітко визначає коло суб'єктів підприємницької діяльності. Вже у ст. 2 Закону “Про підприємство” визначається, що ними можуть бути:

1) Громадяни України, інших держав, не обмежені законом у правоздатності або дієздатності;

2) Юридичні особи всіх форм власності, встановлених Законом України “Про власність”;

Щодо юридичних осіб та громадян, для яких підприємницька діяльність не є основною, цей Закон застосовується до тієї частини їх діяльності, яка за своїм характером є підприємницькою. Не допускається заняття підприємницькою діяльністю таких категорій громадян: військово-службовців, службових осіб органів прокуратури, суду, державної безпеки, внутрішніх справ, державного арбітражу, державного нотаріату, а також органів державної влади і управління, які покликані здійснювати контроль за діяльністю підприємства.

Особи, яким суд заборонив займатися певною діяльністю, не можуть бути зареєстровані як підприємці з правом здійснення відповідного виду діяльності до закінчення терміну, встановленого вироком суду.

Особи, які мають непогашену судимість за крадіжки, хабарництво та інші корисливі злочини, не можуть бути зареєстровані як підприємці, не можуть виступати співзасновниками підприємницької організації, а також займати в підприємницьких товариствах та їх спілках (об'єднаннях) керівні посади і посади, пов'язані з матеріальною відповідальністю.

Статус суб'єкта підприємницької діяльності набувається виключно в результаті державної реєстрації, яка здійснюється на підставі ст. 8 Закону "Про підприємництво" і "Положення про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності", затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 1998 р.

Суб'єкти підприємницької діяльності можуть утворювати підприємства відповідно до Закону України "Про підприємства в Україні" від 17 березня 1991 р.

Цей Закон визначає, що підприємство як основна організаційна ланка народного господарства є самостійним господарюючим суб'єктом і має права на здійснення виробничої, науково-дослідницької і комерційної діяльності з метою одержання відповідного прибутку (доходу). Воно має самостійний баланс, розрахункові (поточні) та інші рахунки в установах банків, печатку зі своїм найменуванням, а також знак для товарів і послуг.

Збитковим підприємством, якщо їх продукція визнана суспільно необхідною, держава може надавати дотації та інші пільги.

Відповідно до законодавства в Україні можуть діяти підприємства таких видів:

приватне підприємство, засноване на власності фізичної особи;

колективне підприємство, засноване на власності трудового колективу підприємства;

господарське товариство;

підприємство, засноване на власності об'єднання громадян;

комунальне підприємство, засноване на власності відповідної територіальної громади;

державне підприємство, засноване на державній власності, в тому числі казенне підприємство.

Залежно від обсягів господарського обороту підприємства і чисельності його працівників (незалежно від форм власності) воно може бути віднесено до категорії малих підприємств. Особливості створення і діяльності малих підприємств встановлюються законодавством України.

До малих підприємств належать новостворювані та діючі підприємства:

у промисловості та будівництві — з чисельністю працюючих до 200 чоловік;

в інших галузях виробничої сфери — з чисельністю працюючих до 50 чоловік;

у науці і науковому обслуговуванні — з чисельністю працюючих до 100 чоловік;

у галузях невиробничої сфери — з чисельністю працюючих до 25 чоловік;

у роздрібній торгівлі — з чисельністю працюючих до 15 чоловік.

Окрім перелічених, в Україні можуть діяти інші види та категорії підприємств (наприклад орендні), створення яких не суперечить діючим законодавчим актам.

Підприємства мають право на добровільних засадах об'єднувати свою виробничу, наукову, комерційну та інші види діяльності, якщо це не суперечить антимонопольному законодавству України.

Підприємства можуть об'єднуватись в:

*асоціації* — договірні об'єднання, створені з метою постійної координації господарської діяльності. Асоціація не має права втручатися у виробничу і комерційну діяльність будь-кого з їх учасників;

*корпорації* — договірні об'єднання, створені на основі об'єднання виробничих, наукових та комерційних інтересів, з делегуванням окремих повноважень централізованого регулювання діяльності кожного з учасників;

*консорціуми* — тимчасові статутні об'єднання промислового і банківського капіталу для досягнення спільної мети;

*концерни* — статутні об'єднання підприємств промисловості, наукових організацій, транспорту, банків, торгівлі на основі повної фінансової залежності від одного або групи підприємств;

інші об'єднання за галузевим, територіальним та іншими принципами.

Об'єднання діють на основі договору або статуту, який затверджується їх засновниками або власниками. Підпри-

ємства, які входять до складу зазначених організаційних структур, зберігають права юридичної особи, і на них поширюється дія законодавства, що регламентує діяльність підприємства.

До об'єднання підприємств, зареєстрованого в Україні, можуть входити підприємства інших держав. У свою чергу, підприємства України можуть входити до об'єднань зареєстрованих в інших державах. Порядок вступу до об'єднань у визначених випадках здійснюється відповідно до законодавства України про зовнішньоекономічну діяльність.

Підприємства, які входять до об'єднання, можуть вийти з його складу із збереженням взаємних зобов'язань та укладених договорів з іншими підприємствами та організаціями. Вихід структурних підрозділів і самостійних підприємств з об'єднань може здійснюватися за згодою власника майна чи уповноваженого ним органу та за участю трудового колективу з наданням їм права підприємства. Відмову власника може бути оскаржено трудовим колективом до суду.

Ліквідація об'єднання здійснюється за рішенням підприємств, які входять до нього, у порядку, встановленому для підприємства чинним законодавством. Майно, яке залишилося після ліквідації об'єднання, розподіляється між учасниками згідно зі статутом об'єднання.

Одним з найбільш поширених видів підприємств, як наголошує ст. 2 Закону "Про підприємства в Україні", є господарські товариства, що утворюються і діють згідно із Законом України "Про господарські товариства" від 19 вересня 1991 р.

Такими товариствами визнаються підприємства, установи, організації, створені на засадах угоди юридичними особами і громадянами шляхом об'єднання їх майна та підприємницької діяльності з метою одержання прибутку. Вони є юридичними особами і можуть займатися будь-якою підприємницькою діяльністю, яка не суперечить законодавству України. Господарські товариства можуть набувати майнових та особистих немайнових прав, вступати в зобов'язання, виступати в суді, арбітражному суді та тре-

тейському суді від свого імені. Придбання господарським товариством часток (акцій), активів інших господарських товариств має здійснюватися з дотриманням вимог анти-монопольного законодавства.

Закон України “Про господарські товариства” від 19 вересня 1991 р. визначає такі організаційно-правові форми господарських товариств:

- акціонерне товариство;
- товариство з обмеженою відповідальністю;
- товариство з додатковою відповідальністю;
- повне товариство;
- командитне товариство.

Кожна з перелічених форм передбачає певну структуру товариства, ступінь інтегрованості партнерів, характер відповідальності за зобов'язаннями і боргами, розмір підприємств. Виходячи з цього законодавець по-різному регулює питання їх утворення та управління своєю діяльністю. З урахуванням даних обставин можна виділити дві групи товариств.

До першої слід віднести акціонерне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю і товариство з додатковою відповідальністю. Вони відрізняються найбільшим ступенем інтегрованості. Такі товариства створюються і діють на підставі статуту та установчого договору, а для управління ними спеціально передбачені виконавчі органи.

До другої групи належать повне і командитне товариства. Вони менш інтегровані, їх учасники наділені більшою самостійністю у рамках товариства. Тому вони створюються і іють тільки на підставі установчого договору, їх справи проводяться за спільною згодою, а обсяг повноважень може визначатися дорученням, яке підписується учасниками товариства.

Найменування будь-якого товариства повинно містити значення виду товариства. Для повних та командитних товариств — прізвища (найменування) учасників товариства, а також інші необхідні відомості. Найменування товариства міститься в установчих документах товариства. Найменування товариства не може вказувати на належність товариства до відповідних міністерств і громадських орга-

нізацій. Місцезнаходження (розташування) товариства повинно бути в Україні.

Засновниками та учасниками товариства можуть бути підприємства, установи, організації, а також громадяни<sup>1</sup>, крім випадків, передбачених законодавчими актами України. Підприємства, установи та організації, які стали учасниками товариства, не ліквідуються як юридичні особи.

Акціонерне товариство, товариство з обмеженою і товариство з додатковою відповідальністю створюються і діють на підставі установчого договору і статуту. Повне і командитне товариство створюються і діють на підставі установчого договору. Установчі документи товариства у випадках, передбачених чинним законодавством, погоджуються з Антимонопольним комітетом України.

Установчі документи повинні містити відомості про вид товариства предмет і цілі його діяльності, склад засновників та учасників, найменування та місцезнаходження, розмір та порядок утворення статутного фонду, порядок розподілу прибутків та збитків, склад та компетенцію органів товариства та порядок прийняття ними рішень, включаючи перелік питань, з яких необхідна одностайність або кваліфікована більшість голосів, порядок внесення змін до установчих документів та порядок ліквідації і реорганізації товариства. До установчих документів можуть бути включені інші умови, що не суперечать законодавству України.

Учасники товариства мають право:

а) брати участь в управлінні справами товариства в порядку, визначеному в установчих документах, за винятком випадків, передбачених Законом;

б) брати участь у розподілі прибутку товариства та одержувати його частку (дивіденди). Право на отримання частки прибутку (дивідендів) пропорційно частці кожного

<sup>1</sup> Іноземні громадяни, особи без громадянства, іноземні юридичні особи, а також міжнародні організації можуть бути засновниками та учасниками господарських товариств нарівні з громадянами та юридичними особами України, крім випадків, встановлених законодавчими актами України.

з учасників мають особи, які є учасниками товариства на початок строку виплати дивідендів;

в) вийти в установленому порядку з товариства;

г) одержувати інформацію про діяльність товариства.

На вимогу учасника товариство зобов'язане надавати йому для ознайомлення річні баланси, звіти товариства про його діяльність, протоколи зборів.

Крім означених, учасники можуть мати також інші права, передбачені законодавством і установчими документами товариства.

Учасники товариства зобов'язані:

а) додержувати установчих документів товариства і виконувати рішення загальних зборів та інших органів управління товариства;

б) виконувати свої зобов'язання перед товариством, в тому числі і пов'язані з майновою участю, а також вносити вклади (оплачувати акції) у розмірі, порядку та засобами, передбаченими установчими документами;

в) не розголошувати комерційну таємницю та конфіденційну інформацію про діяльність товариства;

г) нести інші обов'язки, якщо це передбачено законодавством України та установчими документами.

Будь-яке товариство має право власності на майно товариства. Воно є власником:

майна, переданого йому засновниками і учасниками у власність;

продукції, виробленої товариством в результаті господарської діяльності;

одержаних доходів;

іншого майна, набутого на підставах, не заборонених законом.

Ризик випадкової загибелі або пошкодження майна, що є власністю товариства або передане йому в користування, несе товариство, якщо інше не передбачено установчими документами.

Вкладами учасників та засновників товариства у статутний фонд можуть бути будинки, споруди, обладнання та інші матеріальні цінності, цінні папери, права користування землею, водою та іншими природними ресурсами, бу-



динками, спорудами, обладнанням, а також інші майнові права (в тому числі на інтелектуальну власність), кошти, в тому числі в іноземній валюті<sup>1</sup>. Вклад, оцінений у гривнях, становить частку учасника та засновника в статутному фонді. Порядок оцінки вкладів визначається в установчих документах товариства, якщо інше не передбачено законодавством України.

Товариство має право змінювати (збільшувати або зменшувати) розмір статутного фонду. Збільшення статутного фонду може бути здійснено лише після внесення повністю всіма учасниками своїх вкладів (оплати акцій), крім випадків, передбачених законодавством. Зменшення статутного фонду — при відсутності заперечень кредиторів.

Фінансовий стан засновників (крім фізичних осіб) відкритих акціонерних товариств щодо їх спроможності здійснити відповідні внески до статутного фонду повинен бути перевірений аудитором (аудиторською фірмою).

У товаристві створюється резервний (страховий) фонд у розмірі, встановленому установчими документами, але не менше 25 відсотків статутного фонду, а також інші фонди, передбачені законодавством України або установчими документами товариства. Розмір щорічних відрахувань до резервного (страхового) фонду передбачається установчими документами, але не може бути меншим 5 відсотків суми чистого прибутку.

Прибуток товариства утворюється з надходжень від господарської діяльності після покриття матеріальних та прирівняних до них витрат і витрат на оплату праці. З балансового прибутку товариства сплачуються проценти по кредитах банків та по облігаціях, а також вносяться передбачені законодавством України податки та інші платежі до бюджету. Чистий прибуток, одержаний після зазначених розрахунків, залишається у повному розпорядженні товариства, яке відповідно до установчих документів визначає напрями його використання.

---

<sup>1</sup> Забороняється використовувати для формування статутного фонду бюджетні кошти, кошти, одержані в кредит та під заставу.

Управління товариством здійснюють його органи, склад і порядок обрання (призначення) яких здійснюється відповідно до виду товариства. Посадовими особами органів управління товариства визнаються голова та члени виконавчого органу, голова ревізійної комісії, а у товариствах, де створена рада товариства (спостережна рада), — голова та члени ради товариства (спостережної ради).

Посадовими особами органів управління товариства не можуть бути члени виборних органів громадських організацій, військовослужбовці, посадові особи органів прокуратури, суду, державної безпеки, внутрішніх справ, арбітражного суду, державного нотаріату, а також органів державної влади і управління, які покликані здійснювати контроль за діяльністю товариства. Особи, яким суд заборонив займатися певною діяльністю, не можуть бути посадовими особами тих товариств, які здійснюють цей вид діяльності. Особи, які мають непогашену судимість за крадіжки, хабарництво та інші корисливі злочини, не можуть займати у товариствах керівні посади і посади, пов'язані з матеріальною відповідальністю.

Зупинимось на характеристиці передбачених законодавством видів господарських товариств.

**Акціонерне товариство.** Таким визнається товариство, яке має статутний фонд, поділений на визначену кількість акцій рівної номінальної вартості, і несе відповідальність за зобов'язаннями тільки майном товариства.

Володіння акціями (тобто право власності на певну кількість частин статутного фонду) підтверджується або цінним папером або документом, який згідно зі статутом видається власнику. У такому документі вказується кількість і вартість акцій, а також їх належність на праві власності конкретній особі.

Цінний папір, що посвідчує участь в акціонерному товаристві на правах власника певної частини статутного фонду і дозволяє одержувати частку в прибутку, як правило, має назву "акція". Акції можуть бути різних видів: іменні акції, акції на пред'явника, акції прості, акції привілейовані.

Акціонери (володарі акцій) відповідають за зобов'язаннями товариства тільки в межах належних їм акцій. У випадках, передбачених статутом, акціонери, які не повністю оплатили акції, несуть відповідальність за зобов'язаннями товариства також у межах несплаченої суми.

Загальна номінальна вартість випущених акцій становить статутний фонд акціонерного товариства, який не може бути менше суми, еквівалентної 1250 мінімальним заробітним платам, виходячи із ставки мінімальної заробітної плати, діючої на момент створення акціонерного товариства. Акціонерне товариство має право випускати акції відповідно до вимог, встановлених Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку.

Залежно від способу розповсюдження акцій Акціонерні товариства поділяються на два види:

а) відкрите акціонерне товариство, акції якого можуть розповсюджуватися шляхом відкритої підписки та купівлі-продажу на біржах;

б) закрите акціонерне товариство<sup>1</sup>, акції якого розподіляються між засновниками і не можуть розповсюджуватися шляхом підписки, купуватися та продаватися на біржі. Закрите акціонерне товариство має право випускати лише іменні акції.

Акції купуються учасниками при створенні товариства на підставі договору з його засновниками, а при додатковому випуску акцій у зв'язку із збільшенням статутного фонду — з товариством. Акція може бути придбана також на підставі договору з її власником або держателем за ціною, що визначається сторонами, або за ціною, що склалася на фондовому ринку, а також у порядку спадкоємства громадян чи правонаступництва юридичних осіб та з інших підстав, передбачених законодавством. Перехід та реалізація права на акції здійснюються відповідно до законодавства України.

---

<sup>1</sup> Закрите акціонерне товариство може бути реорганізовано у відкрите шляхом реєстрації його акцій у порядку, передбаченому законодавством про цінні папери і фондову біржу, і внесенням змін до статуту товариства.

При створенні акціонерного товариства акції можуть бути розповсюджені шляхом відкритої підписки на них (у відкритих акціонерних товариствах) або розподілу всіх акцій між засновниками (у закритих акціонерних товариствах).

Відкрита підписка на акції при створенні акціонерного товариства організується засновниками. Засновники в будь-якому випадку зобов'язані бути держателями акцій на суму, не менше 25 відсотків статутного фонду і строком не менше двох років. Засновники відкритого акціонерного товариства (емітенти) зобов'язані опублікувати відповідно до вимог чинного законодавства інформацію про випуск акцій, зміст та порядок реєстрації якої встановлюються Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Строк відкритої підписки на акції не може перевищувати 6 місяців.

Особи, які бажають придбати акції, повинні внести на рахунок засновників не менше 10 відсотків вартості акцій, на які вони підписалися, після чого засновники видають їм письмове зобов'язання про продаж відповідної кількості акцій. Після закінчення вказаного у повідомленні строку підписка припиняється. Якщо до того часу не вдалося покрити підпискою 60 відсотків акцій, акціонерне товариство вважається незаснованим. Особам, які підписалися на акції, повертаються внесені ними суми або інше майно не пізніше як через 30 днів. За невиконання цього зобов'язання засновники несуть солідарну відповідальність. У разі, якщо підписка на акції перевищує розмір статутного фонду, засновники можуть відхиляти зайву підписку, якщо це передбачено умовами випуску. Відмова у підписці проводиться згідно з переліком передплатників з кінця переліку. У разі, якщо засновники не відхиляють зайву підписку, рішення про прийняття чи відмову зайвої підписки приймають установчі збори. При відмові засновниками або установчими зборами зайвої підписки внесені суми повертаються.

До дня скликання установчих зборів особи, які підписалися на акції, повинні внести з урахуванням попереднього внеску не менше 30 відсотків номінальної вартості

акцій. На підтвердження внеску засновники видають тимчасові свідоцтва.

У випадках, коли всі акції акціонерного товариства розподіляються між засновниками, вони повинні внести до дня скликання установчих зборів не менше 50 відсотків номінальної вартості акцій.

Акціонерне товариство має право викупити у акціонера оплачені ним акції тільки за рахунок сум, що перевищують статутний фонд, для їх наступного перепродажу, розповсюдження серед своїх працівників або анулювання. Вказані акції повинні бути реалізовані або анульовані у строк не більше одного року. Протягом цього періоду розподіл прибутку, а також голосування і визначення кворуму на загальних зборах акціонерів провадиться без урахування придбаних акціонерним товариством власних акцій.

Акціонер у строки, встановлені установчими зборами, але не пізніше року після реєстрації акціонерного товариства, зобов'язаний оплатити повну вартість акцій. У разі несплати у встановлений строк акціонер, якщо інше не передбачено статутом товариства, сплачує за час прострочки 10 відсотків річних від суми простроченого платежу. При несплаті протягом 3 місяців після встановленого строку платежу акціонерне товариство має право реалізувати ці акції в порядку, встановленому статутом товариства.

Установчі збори акціонерного товариства скликаються у строк, зазначений у повідомленні, але не пізніше двох місяців з моменту завершення підписки на акції. В разі пропущення вказаного строку особа, яка підписалася на акції, має право вимагати повернення сплаченої нею частки вартості акцій. Установчі збори акціонерного товариства визнаються правомочними, якщо в них беруть участь особи, які підписалися більш як на 60 відсотків акцій, на які проведено підписку. Якщо через відсутність кворуму установчі збори не відбулися, протягом двох тижнів скликаються повторні установчі збори. Якщо і при повторному скликанні установчих зборів не буде забезпечено кворуму, акціонерне товариство вважається таким, що не відбулося.

Голосування на установчих зборах провадиться за принципом: одна акція — один голос.

Рішення про створення акціонерного товариства, його дочірніх підприємств, філій та представництв, про обрання ради акціонерного товариства (спостережної ради), виконавчих і контролюючих органів акціонерного товариства та про надання пільг засновникам за рахунок акціонерного товариства повинні бути прийняті більшістю у 3/4 голосів присутніх на установчих зборах осіб, які підписалися на акції, а інші питання — простою більшістю голосів.

Установчі збори акціонерного товариства вирішують такі питання:

а) приймають рішення про створення акціонерного товариства і затверджують його статут;

б) приймають або відхиляють пропозицію про підписку на акції, що перевищує кількість акцій, на які було оголошено підписку (у разі прийняття рішення про підписку, що перевищує розмір, на який було оголошено підписку, відповідно збільшується передбачений статутний фонд);

в) зменшують розмір статутного фонду у випадках, коли у встановлений строк підпискою на акції покрита не вся необхідна сума, вказана у повідомленні;

г) обирають раду акціонерного товариства (спостережну раду), виконавчий та контролюючий орган акціонерного товариства;

д) вирішують питання про схвалення угод, укладених засновниками до створення акціонерного товариства;

е) визначають пільги, що надаються засновникам;

є) затверджують оцінку вкладів, внесених у натуральній формі;

ж) інші питання відповідно до установчих документів.

Вищим органом акціонерного товариства є загальні збори товариства. У загальних зборах мають право брати участь усі акціонери, незалежно від кількості та класу акцій, власниками яких вони є. Брати участь у загальних зборах з правом дорадчого голосу можуть і члени виконавчих органів, які не є акціонерами. Акціонери (їх представники), які беруть участь у загальних зборах, реєструються

із зазначенням кількості голосів, яку має кожний учасник. Реєстрація акціонерів (їх представників), які прибули для участі у загальних зборах, здійснюється згідно з реєстром акціонерів у день проведення загальних зборів виконавчим органом акціонерного товариства або реєстратором на підставі укладеного з ним договору. Цей реєстр підписується головою та секретарем зборів.

Реєстрація акціонерів — власників акцій на пред'явника здійснюється на підставі пред'явлення ними цих акцій (сертифікатів акцій) або виписок з рахунку у цінних паперах. Право участі у загальних зборах акціонерів мають особи, які є власниками акцій на день проведення загальних зборів (крім випадку проведення установчих зборів). Передача акціонером своїх повноважень іншій особі здійснюється відповідно до законодавства. Довіреність на право участі та голосування на загальних зборах акціонерів може бути посвідчена реєстратором або правлінням акціонерного товариства.

Акціонери, які володіють у сукупності більш як 10 відсотками голосів, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку можуть призначати своїх представників для контролю за реєстрацією акціонерів для участі у загальних зборах, про що вони до початку реєстрації письмово повідомляють виконавчий орган акціонерного товариства.

До компетенції загальних зборів належить:

а) визначення основних напрямів діяльності акціонерного товариства і затвердження його планів та звітів про їх виконання;

б) внесення змін до статуту товариства;

в) обрання та відкликання членів ради акціонерного товариства (спостережної ради);

г) обрання та відкликання членів виконавчого органу та ревізійної комісії;

д) затвердження річних результатів діяльності акціонерного товариства, включаючи його дочірні підприємства, затвердження звітів і висновків ревізійної комісії, порядку розподілу прибутку, строк та порядок виплати частки прибутку (дивідендів), визначення порядку покриття збитків;

е) створення, реорганізація та ліквідація дочірніх підприємств, філій та представництв, затвердження їх статутів та положень;

є) винесення рішень про притягнення до майнової відповідальності посадових осіб органів управління товариства;

ж) затвердження правил процедури та інших внутрішніх документів товариства, визначення організаційної структури товариства;

з) вирішення питання про придбання акціонерним товариством акцій, що випускаються ним;

и) визначення умов оплати праці посадових осіб акціонерного товариства, його дочірніх підприємств, філій та представництв;

і) затвердження договорів (угод), укладених на суму, що перевищує вказану в статуті товариства;

ї) прийняття рішення про припинення діяльності товариства, призначення ліквідаційної комісії, затвердження ліквідаційного балансу.

Статутом товариства до компетенції загальних зборів можуть бути віднесені й інші питання. Загальні збори визнаються правомочними, якщо в них беруть участь акціонери, що мають відповідно до статуту товариства більш як 60 відсотків голосів. Протокол загальних зборів акціонерів підписується головою і секретарем зборів і не пізніше як через три робочих дні після закінчення зборів передається виконавчому органу акціонерного товариства.

Про проведення загальних зборів акціонерів держателі іменних акцій повідомляються персонально передбаченим статутом способом. Крім того, загальне повідомлення друкується в місцевій пресі за місцезнаходженням акціонерного товариства і в одному із офіційних друкованих видань Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України чи Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку із зазначенням часу і місця проведення зборів та порядку денного. Якщо до порядку денного включено питання про зміну статутного фонду акціонерного товариства, то одночасно з порядком денним друкується інформація, передбачена ст. 40 цього Закону. Повідомлення повинно бути



зроблено не менш як за 45 днів до скликання загальних зборів. У разі необхідності може бути зроблено повторне повідомлення в зазначених засобах масової інформації. Загальні збори акціонерів проводяться, як правило, за місцезнаходженням акціонерного товариства.

Будь-який з акціонерів вправі вносити свої пропозиції щодо порядку денного загальних зборів не пізніш як за 30 днів до їх скликання. Рішення про включення цих пропозицій до порядку денного приймається виконавчим органом товариства. Пропозиції акціонерів, які володіють більш як 10 відсотками голосів, вносяться до порядку денного обов'язково. Рішення про зміни в порядку денному повинні бути доведені до відома всіх акціонерів не пізніш як за 10 днів до проведення зборів у порядку, передбаченому статутом.

Голосування на загальних зборах акціонерів проводиться за принципом: одна акція — один голос.

В акціонерному товаристві з числа акціонерів може створюватися рада акціонерного товариства (спостережна рада), яка представляє інтереси акціонерів в перерві між проведенням загальних зборів і в межах компетенції, визначеної статутом, контролює і регулює діяльність правління.

В акціонерному товаристві, яке налічує понад 50 акціонерів, створення ради акціонерного товариства (спостережної ради) обов'язкове.

Статутом акціонерного товариства або за рішенням загальних зборів акціонерів на раду акціонерного товариства (спостережну раду) може бути покладено виконання окремих функцій, що належать до компетенції загальних зборів.

Члени ради акціонерного товариства (спостережної ради) не можуть бути членами виконавчого органу та ревізійної комісії.

Виконавчим органом акціонерного товариства, який здійснює керівництво його поточною діяльністю, є правління або інший орган, передбачений статутом. Роботою правління керує голова правління, який призначається або обирається відповідно до статуту акціонерного товариства.

Правління вирішує всі питання діяльності акціонерного товариства, крім тих, що належать до компетенції загальних зборів і ради акціонерного товариства (спостережної ради). Загальні збори можуть винести рішення про передачу частини належних їм прав до компетенції правління. Правління підзвітне загальним зборам акціонерів і раді акціонерного товариства (спостережній раді) та організує виконання їх рішень. Правління діє від імені акціонерного товариства в межах, передбачених цим Законом і статутом акціонерного товариства. Роботою правління керує голова правління, який призначається або обирається згідно із статутом акціонерного товариства.

Голова правління акціонерного товариства вправі без довіреності здійснювати дії від імені товариства. Інші члени правління також можуть бути наділені цим правом згідно із статутом. Голова правління товариства організує ведення протоколів засідань правління. Книга протоколів повинна бути в будь-який час надана акціонерам. На їх вимогу видаються засвідчені витяги з книги протоколів. Головою та членами правління товариства можуть бути особи, які перебувають з товариством у трудових відносинах.

Контроль за фінансово-господарською діяльністю правління акціонерного товариства здійснюється ревізійною комісією, яка обирається з числа акціонерів. Членами ревізійної комісії не можуть бути члени правління, ради акціонерного товариства (спостережної ради) та інші посадові особи.

Порядок діяльності ревізійної комісії та її кількісний склад затверджуються загальними зборами акціонерів згідно зі статутом товариства.

**Товариством з обмеженою відповідальністю** визнається товариство, статутний фонд якого поділений на частки. Кожна частка відповідає внеску конкретного учасника до статутного фонду. Їх розміри визначаються установчими документами. Учасники несуть відповідальність у межах своїх внесків. У передбачених установчими документами випадках учасники, які не повністю внесли свої

внески, відповідають за зобов'язаннями товариства також у межах невнесеної частини внеску.

Отже, товариство з обмеженою відповідальністю — це така форма організації підприємства, за якої відповідальність кожного з його учасників обмежена розмірами внеску до уставного капіталу. Зміна вартості майна, яка є внеском, і додаткові внески учасників не впливають на розмір їх частки у статутному фонді, зафіксованій установчими документами.

Вищим органом товариства з обмеженою відповідальністю є збори учасників або їх представників. Збори скликаються не рідше двох разів на рік. Усі питання діяльності товариства, винесені на збори учасників, вирішуються шляхом голосування. Учасники мають кількість голосів, пропорційну розміру їх частки у статутному фонді. Збори вважаються повноважними, якщо на них присутні учасники, які в цілому володіють більш як 60 відсотками голосів. Прибулі на збори учасники реєструються в тому ж порядку, який передбачено для акціонерів товариства. Збори обирають голову товариства.

У товаристві з обмеженою відповідальністю утворюється виконавчий орган. Він може бути колегіальним (дирекція) чи одноосібним (директор). Дирекція (директор) підзвітна зборам учасників і виконує прийняті зборами рішення. Дирекція (директор) не має права приймати рішення, обов'язкові для учасників товариства.

**Товариством з додатковою відповідальністю** визнається товариство, статутний фонд якого поділено на частки. Їх розмір і належність фіксуються у статутних документах. Учасники такого товариства відповідають за його боргами своїми внесками до статутного фонду. Якщо цих сум виявляється недостатньо, то вони додатково відповідають належним їм майном. Додаткова відповідальність повинна виражатися однаковим для кожного учасника процентом (кратністю) відносно внеску кожного до статутного фонду.

Граничний розмір відповідальності учасників передбачається в установчих документах.

**Повним визнається товариство**, всі учасники якого займаються спільною підприємницькою діяльністю і несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями товариства усім своїм майном.

Створення повного товариства регулюється спеціальним договором. Звичайно договір про створення повного товариства містить такі положення: відомості про учасників; найменування фірми, місце знаходження товариства; предмет діяльності; внесок кожного члена товариства; порядок розподілу прибутку; термін функціонування створеного товариства. Після подання відповідної заяви повне товариство підлягає реєстрації.

Ведення справ повного товариства здійснюється на підставі згоди усіх учасників. Справи товариства можуть вестися усіма учасниками, а також одним учасником чи кількома. Якщо справи товариства ведуться одним або кількома учасниками, то їх повноваження повинні бути зафіксованими в особливому документі — дорученні. Доручення має бути підписано іншими учасниками товариства.

Кожний уповноважений учасник вести справи товариства може виступати від імені товариства самостійно.

Особливості ведення справ повного товариства фіксуються в установчому договорі.

Учасникам повного товариства заборонено конкурувати з самим товариством. Вони не мають права від власного імені й у власних інтересах укладати й реалізовувати договори, угоди тощо, спрямованість яких збігається зі спрямованістю та метою функціонування товариства.

**Командитним товариством** визнається товариство, що включає поряд з одним або більшістю учасників, які несуть відповідальність за зобов'язаннями товариства всім своїм майном, також одного чи більше учасників, відповідальність яких обмежується внеском у майно товариства. Учасники, що несуть відповідальність за зобов'язаннями товариства всім своїм майном, є повними товаришами (комплементарями). Учасники, відповідальність яких об-

межуються розміром внеску в майно, називаються командитистами.

Якщо в командитному товаристві беруть участь два або більше учасників з повною відповідальністю, то вони несуть солідарну відповідальність за боргами товариства.

Основні риси командитного товариства такі:

наявність двох типів учасників (командитистів і повних товаришів — комплементарів);

командитисти відповідають за зобов'язаннями товариства тільки в межах своїх внесків, а повні товариші усім майном (солідарна відповідальність);

командитні товариства діють під найменуванням фірми з називанням імен повних товаришів;

управління справами командитного товариства здійснюється лише учасниками з повною відповідальністю (повними товаришами). Якщо такий учасник тільки один, то управління справами товариства здійснюється ним самотійно.

Особливості функціонування конкретних командитних товаришів фіксуються в установчому договорі.

Отже треба зазначити, що господарські товариства і об'єднання громадян, які створюються на підставі Закону "Про підприємства в Україні", хоч і мають багато спільного, є різними за своєю правовою природою суб'єктами підприємництва. Головна відміна між ними полягає в тому, що господарські товариства створюються шляхом поєднання майна підприємницької діяльності з метою одержання прибутку (ст. 1 Закону "Про господарські товариства"). Об'єднання підприємств створюються з метою координації господарської діяльності. Для досягнення даної мети, згідно зі ст. 3 Закону "Про підприємства в Україні", підприємства на добровільних засадах поєднують свою виробничу, наукову, комерційну та інші види діяльності.

## 10.2. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності

Підприємницька діяльність в Україні не є стихійною і некерованою. За умов удосконалення ринкових відносин вона відчуває на собі сильний керуючий вплив з боку держави.

Державне регулювання підприємництва забезпечується за допомогою спеціального державно-правового механізму, який складається, по-перше, з організаційно-структурних формувань, по-друге, з адміністративно-правових засобів впливу на відносини, що складаються в даній сфері.

Організаційно-структурні формування — це виконавчо-розпорядчі органи держави і місцевого самоврядування, наділені управлінськими повноваженнями у сфері підприємництва. На практиці відомі два таких органи: а) спеціально створені для реалізації державної політики у сфері підприємництва, наприклад, Державний комітет України з питань розвитку підприємства; б) що виконують регулюючі функції у сфері підприємства поряд з іншими функціями державного управління, наприклад, МВС України здійснює видачу ліцензій на такі види підприємницької діяльності, як виготовлення і реалізація спеціальних засобів, споряджених речовинами сльозоточивої дії; виготовлення, ремонт та реалізацію спортивної вогнепальної зброї.

Адміністративно-правові засоби — це перш за все акти управління, призначені для регулювання відносин у сфері підприємства. До них належать: Конституція України, закони України, укази та інші акти Президента України, нормативні документи Кабінету Міністрів, акти міністерств, інших органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

Особливе місце серед органів управління у сфері підприємства посідає Державний комітет України з питань розвитку підприємства. Він створений Указом Президента України від 29 липня 1997 року з метою реалізації державної політики щодо розвитку і підтримки підприємства, а також ефективного використання наданих під-

приємцям можливостей. Даний Комітет є центральним органом виконавчої влади, якому підпорядкована Ліцензійна палата України.

До основних функцій Комітету належать:

участь у формуванні та реалізації державної політики в галузі розвитку і підтримки підприємництва, а також ліцензування підприємницької діяльності;

координація діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з розробкою і реалізацією заходів підтримки і розвитку підприємництва;

узагальнення практики застосування законодавства щодо питань підприємництва;

підготовка пропозицій щодо усунення правових, адміністративних, економічних, організаційних перешкод на шляху розвитку підприємництва;

підтримка зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів підприємництва;

формування пропозицій щодо розміщення державних замовлень серед підприємств недержавних форм власності, в тому числі на конкурсних засадах;

взаємодія з міжнародними організаціями з питань розвитку підприємництва тощо.

Центральне місце в системі правових актів, що регламентують підприємницьку діяльність, які розвивають і конкретизують відповідні положення Конституції України, належить Закону України "Про підприємництво" від 26 лютого 1991 р. (з наступними змінами та доповненнями). Цей Закон визначає загальні правові, економічні та соціальні засади здійснення підприємницької діяльності (підприємництва) громадянами та юридичними особами на території України, встановлює конкретні гарантії свободи підприємництва та його державної підтримки.

У ст. 15 даного Закону зафіксовано, що правове регулювання підприємницької діяльності здійснюється в цілях забезпечення свободи конкуренції між підприємцями, недопущення монополізму і захисту прав споживачів.

Держава взяла на себе обов'язок підтримувати і гарантувати розвиток підприємництва незалежно від його організаційно-правових форм, проголосила рівність усіх форм

власності, а також рівні можливості доступу підприємців до матеріально-технічних, фінансових, трудових, інформаційних, природних та інших ресурсів (ст. 12 Закону "Про підприємництво").

Держава заявила про свою готовність створити інфраструктуру підприємництва, надавати підприємцям на умовах і в порядку, передбаченому законодавством, земельні ділянки, державне майно і цільові кредити, а також сприяти їх матеріально-технічному й інформаційному обслуговуванню, підготовці та перепідготовці відповідних кадрів.

Визначені також основи, на яких ґрунтуються відносини органів державного управління з підприємцями. У цьому Законі йдеться, що органи державного управління будують свої взаємини з підприємцями, застосовуючи податкову і фінансово-кредитну політику, включаючи встановлення ставок податків і відсотків по державних кредитах; податкових пільг; цін і правил ціноутворення; цільових дотацій; валютного курсу; розмірів економічних санкцій. Крім того, вони використовують державне майно і систему резервів; ліцензії, патенти, концесії, лізинг; соціальні, економічні та інші нормативи; республіканські і регіональні програми; угоди на виконання робіт і поставок для державних потреб. Разом з тим, вони не втручаються у господарську діяльність підприємців, якщо вона не зачіпає прав державних органів по здійсненню контролю за нею.

Важливе значення для розвитку підприємництва мають правила і порядок реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, оскільки саме в результаті державної реєстрації здійснюється їх легалізація, набуваються права і обов'язки у даній сфері, встановлюється відповідний правовий статус.

Здійснюється така реєстрація відповідно до Положення про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 1998 р.

Це Положення визначає порядок державної реєстрації та перереєстрації суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від їх організаційно-правових форм і форм власності, за винятком окремих видів суб'єктів підприємниць-



кої діяльності, для яких законами України встановлено спеціальні правила державної реєстрації (наприклад, банківські установи), а також порядок її скасування.

Проводиться державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності органами державної реєстрації за місцезнаходженням або місцем проживання суб'єкта, якщо інше не передбачено законом. Такими органами є: а) виконавчий комітет міської ради; б) виконавчий комітет районної у місті ради; в) районна державна адміністрація; г) районна міст Києва і Севастополя державна адміністрація.

Для державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності — юридичної особи до органу державної реєстрації подають:

а) установчі документи в повному обсязі, що передбачені законодавством для створюваної організаційно-правової форми суб'єкта. До таких документів належать, поперше, рішення власника (власників) майна або уповноваженого ним (ними) органу про створення юридичної особи (крім приватного підприємства). Якщо власників або уповноважених ними органів два і більше, таким рішенням є установчий договір, а також протокол установчих зборів (конференції) у випадках, передбачених законом; по-друге, статут, якщо відповідно до законодавства це необхідно для створюваної організаційно-правової форми суб'єкта підприємницької діяльності;

б) реєстраційну картку встановленого зразка, яка є одночасно заявою про державну реєстрацію;

в) документ, що засвідчує внесення плати за державну реєстрацію;

г) документ, що засвідчує сплату власником (власниками) внеску до статутного фонду суб'єкта підприємницької діяльності в розмірі, передбаченому законом.

Місцезнаходження суб'єкта підприємницької діяльності — юридичної особи на дату державної реєстрації може бути місцезнаходження (місце проживання) одного із засновників або місцезнаходження за іншою адресою. Інша адреса підтверджується договором, що передбачає передачу засновнику у власність або користування приміщення, частини приміщення (договір купівлі-продажу, міни, дару-

вання, оренди, лізингу, безоплатного користування майна, про спільну діяльність, установчий договір тощо).

Якщо засновником (одним із засновників) суб'єкта підприємницької діяльності є юридична особа, державна реєстрація її підтверджується свідоцтвом про державну реєстрацію.

Іноземна юридична особа відповідним документом засвідчує свою реєстрацію у країні місцезнаходження (витяг із торговельного, банківського або судового реєстру тощо). Цей документ повинен бути засвідчений згідно із законодавством країни його видачі, перекладений українською мовою та легалізований у консульській установі України, якщо міжнародними договорами, у яких бере участь Україна, не передбачено інше. Зазначений документ може бути також засвідчено у посольстві відповідної держави в Україні та легалізовано в МЗС.

У разі коли власником (власниками) суб'єкта підприємницької діяльності є фізична особа (фізичні особи), її (їх) підпис на установчих документах засвідчується нотаріусом.

Установчі документи подаються до органу державної реєстрації у трьох примірниках (з них два — оригінали), оформлених в установленому порядку.

Відповідальність за відповідність установчих документів законодавству несе власник (власники) або уповноважені ним (ними) органи, які подають документи для державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності.

Фізична особа (заявник), яка має намір провадити підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, подає до органу державної реєстрації:

- а) реєстраційну картку, яка є одночасно заявою про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності,
- б) дві фотокартки,
- в) довідку (чи її копію) про включення до Державного реєстру фізичних осіб — платників податків та інших обов'язкових платежів,
- г) документ, що підтверджує внесення плати за державну реєстрацію.

Вона також пред'являє документ, що посвідчує особу.

За наявності всіх зазначених документів, орган державної реєстрації зобов'язаний протягом не більше п'яти робочих днів з дня їх надходження внести дані реєстраційної картки до Реєстру суб'єктів підприємницької діяльності (автоматизованої системи збирання, накопичення, обробки та оперативного надання інформації про суб'єкти підприємницької діяльності) та видати свідоцтво про державну реєстрацію встановленого зразка з проставленим ідентифікаційним кодом юридичної особи, який надається органу державної реєстрації органом державної статистики, або з ідентифікаційним номером фізичної особи — платника податків та інших обов'язкових платежів.

Заявнику видається оригінал свідоцтва про державну реєстрацію з трьома його копіями, а також оригінал та копія поданих ним установчих документів з відміткою органу державної реєстрації.

Безпосередньо орган державної реєстрації подає у п'ятиденний термін з дня державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності:

- а) до органу державної статистики — копію реєстраційної картки з відміткою про державну реєстрацію,
- б) до органу державної податкової служби — копію реєстраційної картки з відміткою про державну реєстрацію,
- в) до органів Пенсійного фонду — інформаційне повідомлення,
- г) до органів Фонду соціального страхування — інформаційне повідомлення.

Крім цього, у п'ятиденний термін по закінченні календарного місяця, він подає до органу державної статистики відомості про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності — юридичних осіб.

Підставою для взяття суб'єкта підприємницької діяльності на облік в органах державної податкової служби є копія реєстраційної картки, свідоцтво про державну реєстрацію та копія установчих документів (для юридичної особи).

Термін взяття на облік суб'єкта підприємницької діяльності органами державної податкової служби, за наявності цих документів, не повинен перевищувати двох днів.

Для одержання дозволу на виготовлення печаток і штампів суб'єкт підприємницької діяльності (уповноважена ним особа) подає відповідному органу внутрішніх справ копію свідоцтва про державну реєстрацію, два примірники зразків печаток і штампів, які затверджуються власником, і додаткового погодження не потребують, а також документ, що підтверджує внесення плати за видачу дозволу на виготовлення печаток і штампів.

Протягом п'яти робочих днів з дня одержання документів орган внутрішніх справ зобов'язаний видати дозвіл на виготовлення печаток і штампів або письмову відмову із зазначенням причин, які обумовлюються законодавством України.

На печатках і штампах повинен зазначатись ідентифікаційний код суб'єкта підприємницької діяльності — юридичної особи або ідентифікаційний номер, фізичної особи.

Свідоцтво про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності та копія документа, що підтверджує взяття його на облік в органі державної податкової служби, є підставою для відкриття рахунків у будь-яких банках в установленому порядку.

Підрозділи суб'єкта підприємницької діяльності (філії, відділення, представництва), що функціонують без створення юридичної особи, державної реєстрації не потребують.

Про їх створення та ліквідацію суб'єкт підприємницької діяльності зобов'язаний зробити повідомлення за місцем своєї державної реєстрації. Повідомлення здійснюється шляхом внесення відповідних додаткових відомостей до реєстраційної картки суб'єкта підприємницької діяльності.

Орган державної реєстрації зобов'язаний у 10-денний термін подати відомості щодо створення та ліквідації зазначених підрозділів відповідному органу державної статистики та органу державної податкової служби за місцезнаходженням цих підрозділів.

Зміни (доповнення) в установчих документах суб'єкта підприємницької діяльності підлягають державній реєстрації у 5-денний термін з дня надходження відповідної інформації до органу державної реєстрації за наявності доку-

мента, що підтверджує внесення плати за державну реєстрацію змін (доповнень) до установчих документів.

Внесення змін (доповнень) оформляється у вигляді окремих додатків або шляхом викладення установчих документів у новій редакції з додержанням вимог, визначених цим Положенням. На титульному аркуші оригіналу статуту чи установчого договору робиться відмітка про внесення змін (доповнень), а на титульних аркушах додатків до установчих документів про те, що зазначені документи є невід'ємною частиною відповідних установчих документів. У разі подання установчих документів у новій редакції на титульному аркуші робиться відповідна відмітка.

У разі зміни а) назви, б) організаційно-правової форми, в) форми власності — здійснюється перереєстрація суб'єкта підприємницької діяльності. Її термін — один місяць з моменту настання зазначених змін.

Перереєстрація суб'єктів підприємницької діяльності проводиться в порядку, встановленому для його державної реєстрації.

Положенням регламентовано скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності. Воно здійснюється органом державної реєстрації шляхом виключення його з Реєстру суб'єктів підприємницької діяльності.

Визначено два види підстав скасування державної реєстрації: а) за заявою власника (власників), якщо йдеться про юридичну особу, і за заявою підприємця-громадянина; б) на підставі рішення арбітражного суду.

Рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності суд може прийняти у разі:

визнання недійсними або такими, що суперечать законодавству, установчих документів;

провадження діяльності, що суперечить установчим документам та законодавству;

несвоєчасного повідомлення суб'єктом підприємницької діяльності про зміну його назви, організаційної форми, форми власності та місцезнаходження;

визнання суб'єкта підприємницької діяльності банкрутом (у випадках, передбачених законодавством);

неподання протягом року до органів державної податкової служби податкових декларацій, документів бухгалтерської звітності згідно із законодавством.

Процедура скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності — юридичної особи включає проведення ліквідаційною комісією заходів щодо ліквідації суб'єкта і подання до органу державної реєстрації таких документів:

заяви (рішення) власника (власників) або уповноваженого ним (ними) органу чи рішення арбітражного суду у випадках, передбачених законодавством;

акта ліквідаційної комісії з ліквідаційним балансом, затвердженого органом, що призначив ліквідаційну комісію; довідки аудитора, якщо це необхідно відповідно до вимог законодавства для перевірки достовірності ліквідаційного балансу;

довідки установ банків про закриття рахунків;

довідки органу державної податкової служби про зняття з обліку;

підтвердження про опублікування у друкованих засобах масової інформації оголошення про ліквідацію суб'єкта підприємницької діяльності;

довідки архіву про прийняття документів, які підлягають довгостроковому зберіганню;

довідки органу внутрішніх справ про прийняття печаток і штампів;

оригіналів установчих документів (статут, установчий договір);

свідоцтва про державну реєстрацію.

Для скасування державної реєстрації підприємця-громадянина необхідна наявність таких документів:

особистої заяви підприємця-громадянина або рішення суду (арбітражного суду) у випадках, передбачених законодавством;

довідки органу державної податкової служби про зняття з обліку;

довідки установ банків про закриття рахунків;

довідки органу внутрішніх справ про здачу печаток і штампів;

оригіналу свідоцтва про державну реєстрацію.

Орган державної реєстрації у 10-денний термін повідомляє відповідні органи державної податкової служби та державної статистики про скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності. Реєстраційна справа суб'єкта підприємницької діяльності, державну реєстрацію якого скасовано, передається органом державної реєстрації до місцевої державної архівної установи в установленому порядку.

Важливу роль у адміністративно-правовому регулюванні підприємництва відіграє ліцензування підприємницької діяльності. У Концепції розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності за її видами, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1996 р., зазначено, що ліцензування — є складовою частиною державного регулювання підприємництва в Україні. Воно спрямоване на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері і впроваджується відповідно до Конституції України, щодо права кожного на здійснення підприємницької діяльності, яка не заборонена законом.

Головним завданням ліцензування є захист економічних та інших інтересів держави, її громадян шляхом встановлення з боку держави певних умов і правил здійснення окремих видів підприємницької діяльності.

3 липня 1998 р. Кабінет Міністрів України своєю постановою затвердив Положення про порядок ліцензування підприємницької діяльності. Це Положення визначає порядок видачі, переоформлення, зупинення, анулювання та поновлення дії ліцензій, обліку виданих ліцензій та розмір плати за їх видачу.

Для отримання ліцензії на кожний вид діяльності суб'єкт підприємницької діяльності подає до органу, що видає ліцензії, заяву, у якій зазначаються:

а) відомості про заявника (для громадянина-підприємця — прізвище, ім'я, по батькові та паспортні дані, місце проживання, ідентифікаційний номер фізичної особи — платника податків та інших обов'язкових платежів; для юридичних осіб — найменування);

б) місцезнаходження, банківські реквізити, організаційно-правова форма, ідентифікаційний код;

в) вид діяльності, на який заявник має намір отримати ліцензію;

г) термін дії ліцензії.

Суб'єктом підприємницької діяльності — юридичною особою до заяви додаються копії свідоцтва про державну реєстрацію та установчих документів. Підприємцями-громадянами — копії документів, які засвідчують рівень освіти і кваліфікації, необхідний для провадження відповідного виду діяльності, копія свідоцтва про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності.

Орган, що видає ліцензії, приймає рішення про видачу ліцензії або про відмову у її видачі протягом не більш як 30 днів з дня одержання заяви та відповідних документів. У разі необхідності проводиться перевірка відомостей, які містяться у цих документах, та спроможності виконання заявником ліцензійних умов провадження певного виду підприємницької діяльності.

Ліцензія видається за встановленою формою і є документом суворої звітності. Бланки ліцензій виготовляються друкарським способом із забезпеченням їх захисту від підробки та несанкціонованого тиражування.

У ліцензії зазначаються:

найменування та ідентифікаційний код органу, що видав ліцензію;

прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання, ідентифікаційний номер фізичної особи — платника податків та інших обов'язкових платежів або найменування, місцезнаходження та ідентифікаційний код юридичної особи;

вид діяльності, на яку видається ліцензія;

місце провадження діяльності;

особливі умови та правила провадження даного виду діяльності;

номер реєстрації ліцензії;

дата видачі і термін дії ліцензії.

Ліцензія скріплюється підписом відповідальної за видачу ліцензій посадової особи і печаткою органу, що її видав.



Якщо підприємницька діяльність, від якої підлягає ліцензуванню, провадиться у кількох територіальне відокремлених підрозділах суб'єкта підприємницької діяльності, у ліцензії зазначаються їх адреси.

Передача ліцензій іншим юридичним і фізичним особам забороняється.

Термін дії ліцензії встановлюється органом, що її видає, але не менше ніж на три роки і може бути продовжений за заявою суб'єкта підприємницької діяльності в порядку, встановленому для її видачі.

Ліцензія видається не пізніше трьох днів з дня прийняття рішення про її видачу за умови подання заявником до органу, що видає ліцензію, документа про внесення плати за її видачу.

У видачі ліцензії може бути відмовлено у разі виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих заявником, а також у разі неможливості провадження заявником певного виду підприємницької діяльності відповідно до ліцензійних умов. У рішенні про відмову у видачі ліцензії, яка видається заявнику у письмовій формі у термін не пізніше 30 днів з дня одержання заяви, зазначаються підстави відмови.

Рішення про відмову у видачі ліцензії може бути оскаржено в судовому порядку.

Продовження дії ліцензії провадиться у порядку, встановленому для її отримання.

Орган, який видає ліцензії, має право зупинити дію ліцензії, а також анулювати ліцензію.

Підставами зупинення дії ліцензії є:

порушення суб'єктом підприємницької діяльності ліцензійних умов;

невиконання суб'єктом підприємницької діяльності у визначений термін розпоряджень Ліцензійної палати або органу, що видав ліцензію, щодо дотримання ліцензійних умов.

У разі своєчасного усунення порушень, що привели до зупинення дії ліцензії, орган, який видав ліцензію, приймає рішення про поновлення її дії.

Підставами анулювання ліцензії є:

виявлення недостовірних відомостей у заяві на видачу ліцензій чи в документах, що додаються до неї;

передача суб'єктом підприємницької діяльності ліцензій іншій особі;

повторне або грубе порушення суб'єктом підприємницької діяльності ліцензійних умов.

Ліцензія вважається анульованою з дати прийняття рішення про її анулювання або з дати скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності.

Мотивоване рішення про зупинення дії ліцензії або її анулювання доводиться у письмовій формі до відома суб'єкта підприємницької діяльності у 5-денний термін.

Контроль за дотриманням суб'єктом підприємницької діяльності ліцензійних умов здійснюється органом, що видає ліцензії, та Ліцензійною палатою.

Контроль за дотриманням порядку видачі суб'єктам підприємницької діяльності ліцензій здійснює Ліцензійна палата.

Ліцензійна палата України діє згідно із положенням про неї, що затверджено Указом Президента України від 16 липня 1997 р. Вона є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва. Ліцензійна палата підпорядкована Державному комітету України з питань розвитку підприємництва.

Основними завданнями Ліцензійної палати є:

узагальнення практики застосування законодавства з питань ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення;

методичне керівництво роботою, пов'язаною з ліцензуванням підприємницької діяльності та державною реєстрацією суб'єктів підприємництва;

координація роботи органів, що здійснюють ліцензування підприємницької діяльності та державну реєстрацію суб'єктів підприємництва;

ведення Єдиного ліцензійного реєстру;

ведення Реєстру суб'єктів підприємницької діяльності; контроль за додержанням порядку видачі суб'єктам підприємницької діяльності ліцензій та здійснення державної реєстрації суб'єктів підприємництва органами, що виконують ці функції.

Ліцензійна палата відповідно до покладених на неї завдань:

1) розробляє та подає в установленому порядку проекти актів законодавства з питань ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва, вносить пропозиції щодо впорядкування системи ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва, зокрема щодо доцільності ліцензування окремих видів підприємницької діяльності;

2) бере участь у підготовці проектів актів законодавства з питань запровадження ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва;

3) затверджує за поданням відповідних органів інструктивно-методичні матеріали щодо умов і правил здійснення видів підприємницької діяльності, які підлягають ліцензуванню, та контролю за їх дотриманням;

4) координує роботу представництв Ліцензійної палати України та органів, які здійснюють ліцензування підприємницької діяльності та державну реєстрацію суб'єктів підприємництва;

5) сприяє адаптації системи ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва до міжнародних норм і стандартів;

6) здійснює контроль за додержанням порядку видачі суб'єктам підприємницької діяльності ліцензій та контроль за проведенням державної реєстрації суб'єктів підприємництва;

7) контролює додержання суб'єктами підприємницької діяльності вимог нормативно-правових актів з питань ліцензування відповідного виду діяльності;

8) здійснює аналітичні та наукові дослідження у сфері ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва;

9) інформує громадськість про свою діяльність та стан розвитку ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва в Україні;

10) роз'яснює порядок застосування чинного законодавства щодо ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва;

11) веде Єдиний ліцензійний реєстр та Реєстр суб'єктів підприємницької діяльності;

12) здійснює обмін інформацією з відповідними органами та організаціями України та іноземних держав з питань ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва;

13) сприяє створенню відповідної нормативно-довідкової літератури, публікує у вітчизняних та іноземних друкованих засобах масової інформації відповідні дані стосовно ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва, видає "Вісник Ліцензійної палати";

14) проводить конференції, у тому числі міжнародні, семінари, виставки тощо з питань ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва;

15) організує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників, які займаються питаннями ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва;

16) бере участь в організації та проведенні відповідних конкурсів, а у випадках, передбачених законодавством, — міжнародних торгів (тендерів) щодо одержання ліцензій;

17) надає консультації українським та іноземним учасникам міжнародного економічного співробітництва з питань, що належать до компетенції Ліцензійної палати;

18) забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контролю за її збереженням у центральному апараті Ліцензійної палати та її представництвах;

19) створює Єдину інформаційну систему ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва;

20) здійснює інші функції, що випливають з покладених на неї завдань.

Ліцензійна палата має право:

представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України;

вживати відповідно до чинного законодавства заходів у разі порушення підприємцем зазначених у ліцензії особливих умов і правил здійснення відповідного виду підприємницької діяльності;

створювати групи координації та супроводження відповідних програм і проектів з питань ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва;

залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій (за погодженням з їхніми керівниками) для розгляду питань, що належать до її компетенції;

створювати за погодженням з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади комісії, робочі групи, брати участь у роботі урядових, галузевих та інших комісій, а також залучати на контрактній основі вітчизняних та іноземних вчених, фахівців і експертів для консультацій з питань, пов'язаних з діяльністю Ліцензійної палати;

скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до її компетенції;

одержувати в установленому законодавством порядку безплатно від центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування інформацію, документи, матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань.

Рішення Ліцензійної палати, прийняті у межах її компетенції, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та підприємцями-громадянами.

Важливим напрямом організаційно-правового забезпечення державою підприємницької діяльності стало вжиття заходів до ліквідації різного роду обмежень і бар'єрів. Найбільш характерними у даному розумінні є Укази Президента України від 3 лютого 1998 року "Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності" і від 23 липня 1998 року "Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності".

Указ "Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності" прийнятий з метою зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва, запровадження нових підходів до державного регулювання підприємництва, забезпечення економічного зростання України.

У ньому наголошується, що дерегулювання є одним із пріоритетних напрямів реформування державного управління економікою, а також визначається, що під дерегулюванням слід розуміти сукупність заходів, спрямованих на зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва заходів, які включають:

спрощення порядку створення, реєстрації та ліквідації суб'єктів підприємницької діяльності;

скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню та патентуванню, вимагають одержання сертифікатів та будь-яких інших дозволів на здійснення підприємницької діяльності;

лімітування перевірок та контролю за діяльністю суб'єктів підприємництва;

спрощення процедури митного оформлення вантажів при здійсненні експортно-імпортних операцій;

забезпечення послідовності та стабільності нормативно-правового регулювання підприємницької діяльності.

Важливою рисою Указу є визначення шляхів, якими забезпечується дерегулювання. Такими шляхами є:

а) аналіз законодавства України з питань про регулю-

вання підприємницької діяльності з метою підготовки пропозицій щодо внесення до нього відповідних змін та доповнень;

б) експертиза проектів нормативно-правових актів з питань підприємницької діяльності щодо відповідності їх основним принципам дерегулювання;

в) систематичний контроль за належним виконанням відповідних нормативно-правових актів щодо дерегулювання.

У нормах Указу, адресованих Кабінету Міністрів України, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади викладені конкретні завдання щодо забезпечення дерегулювання:

максимальне скорочення витрат суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаних з виконанням нормативно-правових актів;

створення рівних умов захисту суб'єктів підприємницької діяльності всіх форм власності;

спрощення змісту нормативно-правових актів, механізму їх впровадження та прозорості контролю за їх виконанням;

адекватність відповідальності суб'єктів підприємництва характеру вчинених правопорушень та розміру заподіяної шкоди;

відповідальність органів державної влади, їх посадових і службових осіб за прийняття незаконних рішень, дії чи бездіяльність, що призвели до заподіяння шкоди суб'єктам підприємницької діяльності, порушення прав підприємців, встановлених законами.

В цьому зв'язку особливими функціями наділяється Державний комітет України з питань розвитку підприємства:

по-перше, це забезпечення реалізації заходів щодо дерегулювання;

по-друге, це забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади у цій сфері;

по-третє, це аналіз нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, рішень голів місцевих державних адміністрацій нормативно-правового характеру з питань підприємницької діяльності з метою зменшення надмірного державного регулювання.

Для виконання покладених завдань Державний комітет України з питань розвитку підприємництва наділений особливими правами. Так, у разі виявлення порушень норм Указу він приймає рішення щодо необхідності усунення виявлених порушень, про яке письмово повідомляє відповідно центральний орган виконавчої влади, голову місцевої державної адміністрації. Рішення Державного комітету України з питань розвитку підприємництва є обов'язковими для виконання.

Якщо в місячний строк не вжито заходів щодо виконання рішення Державного комітету України з питань розви підприємництва, дія відповідного нормативно-правового акта центрального органу виконавчої влади, голови місцевої державної адміністрації зупиняється до усунення порушень, зазначених у рішенні Державного комітету України з питань розвитку підприємництва.

Державний комітет України з питань розвитку підприємництва повідомляє про зупинення дії відповідного нормативно-правового акта в засобах масової інформації.

Указ "Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності" регламентує питання перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності контролюючими органами.

Він встановлює, що органи виконавчої влади, уповноважені від імені держави здійснювати перевірку фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності проводять лише планові та позапланові виїзні перевірки.

Плановою виїзною перевіркою вважається перевірка, яка передбачена у плані роботи контролюючого органу. Вона проводиться:

за сукупними показниками фінансово-господарської діяльності,

тільки за письмовим рішенням керівника відповідного контролюючого органу,

не частіше одного разу на календарний рік,

у межах компетенції відповідного контролюючого органу.

Забороняється проведення планових виїзних перевірок за окремими видами зобов'язань перед бюджетами, крім



зобов'язань за бюджетними позиками і кредитами, що гарантовані бюджетними коштами.

Право на проведення планової виїзної перевірки суб'єкта підприємницької діяльності надається лише у тому разі, коли йому не пізніше ніж за десять календарних днів до дня проведення зазначеної перевірки надіслано письмове повідомлення з зазначенням дати її проведення.

Позаплановою виїзною перевіркою вважається перевірка, яка не передбачена в планах роботи контролюючого органу і проводиться за наявності хоча б однієї з таких обставин:

а) за наслідками зустрічних перевірок виявлено факти, які свідчать про порушення суб'єктом підприємницької діяльності норм законодавства;

б) суб'єктом підприємницької діяльності не подано в установлений строк документи обов'язкової звітності;

в) виявлено недостовірність даних, заявлених у документах обов'язкової звітності;

г) суб'єкт підприємницької діяльності подав у встановленому порядку скаргу про порушення законодавства посадовими особами контролюючого органу під час проведення планової чи позапланової виїзної перевірки;

д) у разі виникнення потреби у перевірці відомостей, отриманих від особи, яка мала правові відносини з суб'єктом підприємницької діяльності, якщо суб'єкт підприємницької діяльності не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит контролюючого органу протягом трьох робочих днів від дня отримання запиту;

е) проводиться реорганізація (ліквідація) підприємства. Позапланові виїзні перевірки з цієї підстави проводяться лише органами державної податкової служби та органами контрольно-ревізійної служби в межах їх повноважень.

Позапланова виїзна перевірка може здійснюватись і на підставі рішення Кабінету Міністрів України.

Вишестоящий контролюючий орган може за власною ініціативою перевірити достовірність висновків нижчестоящого контролюючого органу шляхом перевірки документів обов'язкової звітності суб'єкта підприємницької

діяльності або висновків акта перевірки, складеного нижчестоящим контролюючим органом. Вищестоящий контролюючий орган вправі прийняти рішення щодо повторної перевірки суб'єкта підприємницької діяльності лише у тому разі, коли стосовно посадових або службових осіб контролюючого органу, які проводили планову або позапланову перевірку зазначеного суб'єкта, розпочато службове розслідування або порушено кримінальну справу.

Державна податкова адміністрація України вправі прийняти рішення про проведення повторної перевірки суб'єкта підприємницької діяльності у разі, коли таке рішення оформляється наказом за підписом її Голови.

Контролюючими органами, які мають право проводити планові та позапланові виїзні перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, є:

а) органи державної податкової служби. Здійснюють перевірки стосовно сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та державних цільових фондів, неподаткових платежів;

б) митні органи. Здійснюють перевірки стосовно сплати ввізного мита, акцизного збору та податку на додану вартість, які справляються у разі ввезення (пересилання) товарів на митну територію України в момент перетинання митного кордону;

в) органи державного казначейства, державної контрольно-ревізійної служби та органи державної податкової служби в межах їх компетенції. Здійснюють перевірки стосовно бюджетних позик, позик та кредитів, гарантованих коштом бюджетів, цільового використання дотацій та субсидій, інших бюджетних асигнувань, коштів позабюджетних фондів, а також належного виконання державних контрактів, проавансованих за рахунок бюджетних коштів.

Планові виїзні перевірки проводяться всіма контролюючими органами одночасно в день, визначений органом державної податкової служби. Порядок координації проведення таких перевірок встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Рішення про вилучення документів первинного обліку, зупинення операцій на рахунках в установах банків, інших

фінансово-кредитних установах, а також заборону відчуження майна суб'єкта підприємницької діяльності у зв'язку з порушенням податкового, бюджетного або валютного законодавства можуть прийматися лише органами державної податкової служби, а у випадках, визначених митним законодавством, — митними органами.

Установити, що нормативно-правові акти контролюючих органів, які регламентують порядок проведення перевірок суб'єктів підприємницької діяльності, погоджуються з Державним комітетом України з питань розвитку підприємства.

Позапланові перевірки дотримання суб'єктами підприємницької діяльності пожежної безпеки не провадяться, якщо суб'єкт підприємницької діяльності уклав договір страхування цивільної відповідальності перед третіми особами стосовно відшкодування наслідків можливої шкоди. У такому разі шкода, завдана третім особам у зв'язку з порушенням суб'єктом підприємницької діяльності вимог пожежної безпеки, компенсується в повному обсязі страховою компанією.

Державні органи у справах захисту прав споживачів здійснюють позапланову перевірку діяльності суб'єктів підприємницької діяльності виключно на підставі отриманих від споживачів скарг про порушення такими суб'єктами вимог законодавства про захист прав споживачів.

Скарга споживача повинна подаватися в письмовому вигляді і містити відомості про його прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання, серію і номер паспорта або іншого документа, що посвідчує особу, а також дані про товар, при продажу якого були порушені права споживача. Органи у справах захисту прав споживачів не мають права розголошувати зазначені відомості про споживача, який подав скаргу.

## Г л а в а 1 1

# Забезпечення законності в державному управлінні

### 11.1. Поняття і система способів забезпечення законності

У загальнотеоретичному розумінні “законність” розглядається як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов’язковість юридичних норм у суспільстві і державі. Її суть полягає в обов’язковості виконання приписів правового характеру.

У сфері функціонування виконавчої влади, у діяльності органів державного управління ця вимога проявляється особливо суворо. Вона міститься у багатьох нормативних актах, починаючи з Конституції України, і формулюється, як правило, згідно із законом і заснована на ньому. Юридичні норми є обов’язковими для всіх і доти, поки вони не змінені або не відмінені, всі державні і недержавні структури, їх представники, формування громадськості, громадяни України та іноземці зобов’язані суворо їх дотримуватися.

Таким чином, законність, по-перше, передбачає наявність законів, що виражають волю народу і відображають пізнані об’єктивні закономірності суспільного розвитку, по-друге, означає одноманітне розуміння, застосування, безумовне і точне виконання законів і заснованих на них інших правових актів усіма державними органами, посадовими особами, громадянами, громадськими формуваннями.

Законність у сфері державного управління ґрунтується на таких принципах:

1) загальнообов’язковість законів для всіх без винятку органів, закладів, організацій, посадових осіб, громадян

тощо. Саме в цьому проявляється загальність приписів, які містяться у законах і підзаконних актах;

2) єдності законності, тобто одноманітному розумінні і заснуванні законів на всій території держави;

3) неприпустимості протиставлення законності і доцільності. Це означає, що сам закон є вищим ступенем прояву доцільності.

Даний принцип не виключає творчого розуміння закону і законності, а саме передбачає, що будь-який варіант рішення при застосуванні закону повинен обов'язково здійснюватися в рамках правових приписів.

Законність у діяльності державного апарату виявляється у такому:

1) всі рішення, що приймаються державним органом, повинні відповідати чинному законодавству;

2) рішення, що приймаються державним органом, не повинні виходити за межі повноважень цього органу, тобто вони можуть прийматися тільки з питань, що віднесені до його компетенції;

3) усі рішення державних органів приймаються у такому порядку і таких формах, які відповідають нормативним приписам;

4) взаємовідносини державних органів з недержавними структурами, громадянами та їх об'єднаннями, а також іншими громадськими формуваннями (органи самоорганізації населення) здійснюються у межах взаємних прав і обов'язків, які визначені на законних підставах.

Послідовна і сувора реалізація законності передбачає наявність відповідної системи її гарантій. В ній розуміють, по-перше, загальні умови або передумови законності; по-друге, спеціальні юридичні або організаційно-правові засоби забезпечення режиму законності.

До загальних належать політичні, економічні, організаційні, ідеологічні умови, що існують у державі. Найважливішими політичними передумовами законності є: а) режим демократії; б) широка гласність. Досвід багатьох країн свідчить, що демократія і гласність можуть реально існувати тільки в умовах незалежного від держави громадянського суспільства, політичного плюралізму, свободи друку, поділу влади.

Тільки реальний поділ влади, існування не залежних від правлячої партії, держави засобів масової інформації, партій, децентралізація державних структур можуть стати справжніми гарантами режиму законності.

До економічних передумов законності можна віднести як досягнутий рівень добробуту і наявність у держави необхідних ресурсів, так і фактичну гарантованість прав громадян, організацій, їхню економічну свободу, багатокладність економіки, існування ринку товарів, капіталів, трудових ресурсів, послуг тощо.

Велике значення для існування законності і правопорядку має правова культура посадових осіб та громадян, правосвідомість, засновані на визнанні абсолютної цінності основних прав людини. Велике значення має добре здійснюване переконання, а також вміло організоване заохочення.

На стан законності в управлінні суттєво впливають такі організаційні фактори, як структура апарату, кваліфікація службовців, ефективність функціонування системи підготовки персоналу, чіткий і раціональний поділ повноважень тощо. Не остання роль для створення умов по зміцненню і підтримці режиму законності належить організаційним заходам щодо зменшення рівня таємності, створення відомчих центрів інформації і зв'язків з громадськістю, вдосконалення дозвільної системи, ліквідації апаратних надмірностей та ін.

Спеціальні юридичні засоби забезпечення законності в основному концентруються у сфері виконавчої влади і виражаються в функціонуванні особливого державно-правового механізму, який складається з: а) організаційно-структурних формувань; б) організаційно-правових методів.

Організаційно-структурні формування — це ті органи держави і недержавні структури, на які покладено обов'язок по підтриманню і зміцненню режиму законності.

Організаційно-правові методи — це види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються для забезпечення законності.

В юридичній теорії і практиці ці організаційно-правові методи прийнято називати способами забезпечення законності.

Залежно від змісту, характеру, особливостей застосування, юридичних наслідків розрізняють такі способи забезпечення законності: а) контроль; б) нагляд; в) звернення до державних органів із заявами, пропозиціями, скаргами з питань забезпечення законності.

Практика свідчить про те, що застосування перелічених способів є надійною гарантією забезпечення законності в управлінській системі держави.

## 11.2. Контроль та його види

Контроль є одним з найбільш поширених і дієвих способів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції.

Аналіз існуючої практики свідчить, що контрольна діяльність містить такі елементи: визначення характеру і строків контрольних заходів; залучення до контролю спеціалістів, представників громадськості; аналіз підсумків контролю, формування висновків і прийняття рішень; розробка заходів по виконанню прийнятих рішень, вибір шляхів, форм, методів їх реалізації.

Що стосується рішень, то вони мають бути конкретними, їх важливо своєчасно довести до виконання, а також пояснити виконавцям. Контрольні органи повинні надавати виконавцям практичну допомогу в реалізації рішень; вони ж зобов'язані систематично аналізувати хід роботи по їх виконанню.

До контрольної діяльності висувається цілий ряд вимог, згідно з якими вона повинна бути:

1) підзаконною, тобто контроль має здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних приписів;

- 2) систематичною, тобто нести регулярний характер;
- 3) своєчасною, тобто проводиться своєчасно, що значно підвищує його ефективність;
- 4) всебічною, тобто охоплювати найбільш важливі питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів;
- 5) глибокою, тобто перевірки повинні підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати роботи, а й ті, що мають добрі результати. Ця вимога дозволяє виявляти і поширювати передовий досвід, попереджувати помилки та упущення;
- 6) об'єктивною, тобто виключати упередженість;
- 7) гласною, тобто її результати повинні бути відомі тим, хто підлягав контролю;
- 8) результативною (дієвою). Ця діяльність не може обмежуватися виявленням фактичного стану справ. Вона повинна супроводжуватися конкретними заходами по усуненню недоліків.

У юридичній теорії та практиці прийнято класифікувати контрольну діяльність на види. Підхід до вирішення цього питання залежить від вибору критерію, на підставі якого здійснюється класифікація. Вибір же критерію багато в чому зумовлений потребами практики. Саме тому відомо досить багато класифікацій контрольної діяльності.

Найчастіше пропонуються такі класифікації:

- а) залежно від місця суб'єкта (що здійснює контроль) в системі державного управління виділяють такі види контролю: 1) контроль з боку органів законодавчої влади (парламентський контроль); 2) контроль з боку Президента України та його апарату (президентський контроль); 3) контроль з боку Кабінету Міністрів України (урядовий контроль); 4) контроль з боку органів центральної виконавчої влади; 5) контроль з боку місцевих органів, органів державної виконавчої влади; 6) контроль з боку органів судової влади; 7) контроль з боку органів місцевого самоврядування; 8) контроль з боку громадськості (громадський контроль);
- б) залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур виділяють: 1) державний контроль; 2) громадський контроль;



в) залежно від адміністративно-правової компетенції суб'єкта виділяють: 1) загальний контроль; 2) відомчий контроль; 3) надвідомчий контроль;

г) залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, виділяють: 1) попереджувальний контроль; 2) поточний контроль; 5) наступний контроль;

д) залежно від спрямованості контролю виділяють 1) зовнішній контроль; 2) внутрішній контроль;

е) залежно від призначення контролю виділяють: 1) загальний, що охоплює всі сторони діяльності суб'єкта, що контролюється; 2) цільовий контроль окремого напрямку роботи.

Крім перелічених, існують й інші класифікації контрольної діяльності.

Зупинимося на видах контролю, які детерміновані місцем суб'єкта в системі державних органів (перша класифікаційна група).

*1. Контроль з боку органів законодавчої влади (нормативний контроль).*

Це вид контролю, який здійснюється Верховною Радою України згідно з Конституцією України і прийнятими відповідно до неї нормативними актами з даного питання.

Згідно з Конституцією України Верховна Рада здійснює контроль за: виконанням державного бюджету (п. 4 ст. 85); діяльністю Кабінету Міністрів (п. 13 ст. 85, ст. 87, ст. 113); використанням наданих Україні від іноземних держав, банків, міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України (п. 14 ст. 85); додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (п. 17 ст. 85, ст. 101).

Для реалізації контрольних повноважень Верховна Рада використовує постійно діючі і тимчасово діючі структури. До постійно діючих належать Рахункова палата і Уповноважений Верховної Ради з прав людини.

Рахункова палата здійснює від імені Верховної Ради контроль за використанням засобів Державного бюджету (ст. 98 Конституції). Вона функціонує на підставі Закону України "Про рахункову палату" (в ред. від 14 січня 1998 р.) як постійно діючого, незалежного від будь-яких

органів держави, органу контролю, який створюється Верховною Радою, підзвітний та підконтрольний їй.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини (ст. 101 Конституції) здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Його діяльність регламентується Законом України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23 грудня 1997 р.

Крім цього, згідно із ст. 89 Конституції, Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії.

Крім того, контрольні повноваження Верховної Ради України з конкретних питань можуть визначатися й іншими нормативними актами.

Зокрема, ст. 42 Закону України “Про надзвичайний стан” передбачає, що Верховна Рада України протягом усього часу дії надзвичайного стану здійснює контроль за дотриманням цього Закону і проводить періодичні депутатські інспекційні перевірки територій, де введено надзвичайний стан. Усі посадові особи зобов’язані сприяти представникам Верховної Ради України у здійсненні перевірок і надавати вичерпну інформацію з питань, що належали до їх діяльності в умовах надзвичайного стану. Права народного депутата України обмеженню не підлягають.

## *2. Контроль з боку Президента України та його апарату (президентський контроль).*

Будучи главою держави, Президент України наділений правом контролю за додержанням законності в усіх структурах і сферах функціонування виконавчо-розпорядчої системи держави.

Він має право відмінити акти Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Президент є гарантом додержання Конституції України, забезпечення прав і свобод людини і громадянина (ст. 102 Конституції).

Для здійснення своїх функцій, зокрема й контрольних, Президент може створювати необхідні дорадчі, консультативні та інші допоміжні органи та служби (п. 28 ст. 106

Конституції). Таким органом, наприклад, є Адміністрація Президента України. В своїй структурі Адміністрація Президента України має контрольне управління і організує контроль за виконанням законів, указів, розпоряджень, а також доручень Президента органами виконавчої влади та їх посадовими особами.

З метою виконання законів і у межах своєї компетенції Президент України видає Укази й розпорядження, які мають підзаконний характер і є обов'язковими для виконання на всій території України.

Для прикладів реалізації Президентом контрольних повноважень можна звернутися до його Указів “Про невідкладні заходи щодо усунення порушень законності та правопорядку в Автономній Республіці Крим” від 26 липня 1995 р.; “Про посилення контролю за надходженням податків та інших обов'язкових платежів до Державного бюджету України і внесків до державних цільових фондів” від 17 листопада 1997 р.; “Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю” від 21 липня 1994 р., у якому міститься норма такого змісту: “Керівникам Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державного митного комітету України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Національної гвардії України не рідше як раз на місяць доповідати Президентові України про виконання цього Указу”.

### *3. Контроль з боку Кабінету Міністрів.*

Кабінет Міністрів як вищий орган державної виконавчої влади (ст. 113 Конституції) реалізує свої контрольні повноваження в процесі: 1) реалізації програм економічного, соціального, культурного розвитку України в цілому та окремих її регіонів; 2) втілення в життя фінансової, цінової, грошової, кредитної, податкової політики; створення загальнодержавних та інших фондів; ліквідації наслідків стихійних лих і катастроф, проведення політики в галузі освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки, природокористування; 3) вжиття необхідних заходів щодо забезпечення безпеки й обороноздатності України; 4) забезпечення зовнішньоекономічної діяльності

України і митної справи; 5) керівництва роботою міністерств, комітетів та інших органів державної виконавчої влади.

Результати контрольної діяльності Кабінету Міністрів висвітлюються в постановах і розпорядженнях, які він видає.

До таких документів належать, наприклад, постанови: “Про стан дотримання органами державної виконавчої влади вимог щодо забезпечення збереження державного і колективного майна” від 7 грудня 1995 р.; “Про стан реалізації антимонопольної політики” від 22 грудня 1995 р.; “Про недоліки в роботі довірчих товариств” від 26 червня 1995 р. тощо.

#### *4. Контроль з боку центральних органів державної виконавчої влади.*

Це контроль, який здійснюється міністерствами, комітетами, відомствами.

Так, відповідно до “Загального Положення про міністерство, інший орган державної виконавчої влади України”, затвердженого Указом Президента України від 12 березня 1996 р., дані органи в межах своєї компетенції забезпечують реалізацію державної політики стосовно державної таємниці та здійснюють контроль за роботою щодо її охорони.

Контрольні повноваження конкретних центральних органів державної виконавчої влади закріплені у відповідних нормативних документах. Найчастіше це Положення про те чи інше міністерство, комітет.

Здійснюваний ними контроль може мати як відомчий, так і надвідомчий характер.

Відомчий контроль — це контроль, здійснюваний центральними органами державної виконавчої влади, їх структурними підрозділами стосовно організаційно підпорядкованих їм ланок.

Так, МВС України відповідно до п. 3 Положення про це міністерство забезпечує законність у діяльності працівників і військовослужбовців цієї системи МВС; відповідно до п. 2 Положення у межах своїх повноважень організує виконання актів законодавства України і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Надвідомчий контроль — контроль, здійснюваний стосовно об'єктів, які організаційно не підпорядковані органу державної виконавчої влади. Повноваження щодо здійснення такого контролю мають такі міністерства: Міністерство фінансів, Міністерство освіти, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство охорони навколишнього природного середовища, Міністерство внутрішніх справ тощо.

Так, МВС (п. 4.15 Положення) контролює проведення іншими органами державної виконавчої влади роботи, спрямованої на попередження дорожньо-транспортних пригод.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України наділене правом контролю за діяльністю підприємств щодо дотримання лімітів використання природних ресурсів, екологічних нормативів і стандартів. У разі виявлення їх порушень це відомство має право прийняти рішення про обмеження, зупинення чи заборону діяльності підприємства-порушника незалежно від його відомчої підпорядкованості.

#### *5. Контроль з боку місцевих органів державної виконавчої влади.*

До місцевих органів державної виконавчої влади в першу чергу належать державні адміністрації в областях, районах областей, містах Києві та Севастополі та районах цих міст (ст. 118 Конституції). Їх контрольні повноваження закріплені в Положеннях про державні адміністрації. Коло цих повноважень досить широке.

Так, глава обласної державної адміністрації відповідно до п. 8 Положення:

зупиняє рішення міської (міста обласного значення) Ради, її голови та виконавчого комітету з питань місцевого самоврядування, а також рішення районної, районної у місті Ради з питань власних повноважень, якщо вони суперечать Конституції України, законам України, указам і розпорядженням Президента України, рішенням Кабінету Міністрів України, іншим актам законодавства та в місячний термін звертається до обласного (міського) суду щодо їх скасування;

звертається з поданням до Кабінету Міністрів України щодо рішення відповідно обласної, Київської, Севастопольської міської Ради з питань власних постанов, якщо вони суперечать Конституції України, законам України, указам і розпорядженням Президента України, рішенням Кабінету Міністрів України, іншим актам законодавства;

скасовує рішення голови та очолюваного ним виконавчого комітету сільської, селищної, районної у місті (там, де вона створена), міської Ради з питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади, а також рішення голови районної, районної у містах Києві, Севастополі державних адміністрацій, якщо вони суперечать Конституції України, законам України, указам і розпорядженням Президента України, рішенням Кабінету Міністрів України, іншим актам законодавства;

вносить подання Президентів України щодо дострокового припинення в установленому порядку повноважень сільської, селищної, районної у місті (там, де вона створена), міської Ради, її голови та очолюваного ним виконавчого комітету, а також про увільнення з посади голови районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації у разі порушення ними Конституції України, законів України, указів і розпоряджень Президента України, рішень Кабінету Міністрів України, інших актів законодавства;

зупиняє дію актів керівників підприємств, якщо вони суперечать законодавству, та в місячний термін звертається до обласного (міського) суду щодо їх скасування або повідомляє про це органи прокуратури для вжиття відповідних заходів.

#### *6. Контроль з боку органів судової влади (судовий контроль).*

Контроль органів судової влади — це заснована на законі діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб із застосуванням, якщо виникає необхідність, правових санкцій.

Основний зміст судового контролю як способу забезпечення законності полягає у правовій оцінці, яку дав суд, дій і рішень органів державного управління та їх посадових

осіб. Якщо при цьому встановлюються порушення законності, то судовий орган вживає відповідні заходи і притягує винних до відповідальності.

Систему судових органів, які мають контрольні повноваження у сфері державного управління, становлять: а) Конституційний Суд України; б) суди загальної юрисдикції; в) арбітражні суди.

Конституційний Суд України створюється відповідно до Конституції України і здійснює свою діяльність на підставі Закону “Про Конституційний Суд України” від 16 жовтня 1996 р.

Контрольні функції у сфері державного управління реалізуються ним при розгляді справ про конституційність актів вищого органу виконавчої влади — Кабінету Міністрів (п. 1 ст. 13); розгляді конституційних подань (статті 40—41); розгляді конституційних звернень (статті 42—43).

Конституційний Суд України може покласти на відповідні державні органи обов’язки щодо забезпечення виконання рішення або дотримання висновку, а також вимагати від них письмового підтвердження виконання рішення, дотримання висновку.

Суди загальної юрисдикції здійснюють судочинство з цивільних справ, кримінальних справ, адміністративних справ. Розглядаючи конкретні справи, суди дають оцінку діям органів управління та їх посадових осіб з точки зору дотримання законності.

Результати контрольної діяльності, що виносяться судами, відбиваються в: 1) окремих ухвалах, які виносяться щодо конкретних справ; 2) поданнях, у яких, на відміну від окремих ухвал, узагальнюються типові порушення законності, умови і причини, які сприяють їх проявам.

Арбітражні суди функціонують на підставі Закону України “Про арбітражний суд” від 4 червня 1991 р. Відповідно до ст. 3 цього Закону, важливим завданням цих судів є сприяння здійсненню законності у сфері господарських відносин. Систему арбітражних судів складають: Вищий арбітражний суд, арбітражний суд Автономної республіки Крим, арбітражні суди областей, міст Києва та Севастополя.

Свої контрольні повноваження ці суди здійснюють у процесі вирішення господарських спорів між підприємствами, установами, організаціями.

Арбітражні суди контролюють дотримання планової та договірної дисципліни всіма органами управління, підприємствами, установами і організаціями, які діють у господарській сфері.

Арбітражний суд має право визнати недійсним (повністю або в певній частині) договір, відмовляти у задоволенні вимог сторін. У разі виявлення порушень арбітражний суд може вживати заходи впливу, зокрема стягувати з порушників штраф, пеню. Йому також надане право виходити за межі позовних вимог, якщо це необхідно для захисту інтересів держави.

Якщо арбітражний суд має відомості про порушення законності, він може порушити справу з власної ініціативи.

Отже, зміст судового контролю як способу забезпечення законності полягає: 1) в оцінці судом правомірності дій органів управління; правомірності дій їх посадових осіб, правомірності прийнятих нормативних актів і рішень; 2) у викритті порушень законності, обмеження прав громадян і організацій, підприємств, установ; установленні причин порушень; 3) вжитті заходів відносно порушених прав і заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, які припустилися порушення законності.

#### *7. Контроль з боку органів місцевого самоврядування.*

Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі апарати утворюються згідно з Конституцією України (ст. 140) і функціонують на підставі Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р.

Контрольними повноваженнями у сфері державного управління наділені ради всіх рівнів і виконавчі органи (виконавчі комітети) сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Виконавчі апарати обласних і районних рад таких повноважень не мають (ст. 58 Закону).

Обласні та районні ради здійснюють контроль у сфері державного управління шляхом розгляду запитів депутатів



і прийняття рішень по них; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів, а також цільових програм з інших питань і заслуховування звітів про їх виконання; встановлення правил користування водозабірними спорудами і обмежень (заборон) використання питної води у промислових цілях; заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій (керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій) про виконання програм соціально-економічного розвитку, а також про виконання місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень тощо.

Для здійснення контролю з конкретних питань обласні та районні ради згідно зі ст. 48 Закону утворюють тимчасові контрольні комісії.

Сільські, селищні, міські, районні в містах ради здійснюють контроль при реалізації таких повноважень, як розгляд запитів документів, прийнятих рішень по запитах; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію; заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною; встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських міс-

цях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність та інших.

Виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах рад наділені двома видами контрольних повноважень, які мають різну правову природу. По-перше, це повноваження власні (самоврядні); по-друге, повноваження, делеговані виконавчою владою.

До перших належать ті, що випливають з таких повноважень, як встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність; здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України; надання відповідно до законодавства дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності; внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень; звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

До других належать такі, як: здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів; здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу; здійснення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі тощо.

*8. Контроль з боку громадськості (громадський контроль).*

Його суб'єктами є громадські організації, трудові колективи, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, громадяни.

Громадський контроль як засіб забезпечення законності в діяльності виконавчо-розпорядчих органів суттєво відрізняється від усіх інших видів контролю.

Ця відмінність полягає насамперед у тому, що громадський контроль не має державно-владного змісту. Тому рішення громадських організацій за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер.

Важливою формою безпосередньої участі населення в місцевому самоврядуванні є загальні збори громадян за місцем проживання. Такі збори проводяться відповідно до "Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні", затвердженого Верховною Радою України 17 грудня 1993 р.

Вони проводяться за необхідності, але не рідше одного разу на рік (ст. 4). На цих зборах можуть заслуховуватись інформації голів місцевих Рад, керівників їх органів, а також звіти керівників підприємств, організацій, установ, які належать до комунальної власності. Тут же може обговорюватися поведінка осіб, що порушують громадський порядок (ст. 6).

Збори мають право звертатися з пропозиціями до відповідної Ради, державних органів, органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ, організацій. Ці пропозиції повинні бути розглянуті в місячний термін. Про результати розгляду повинні бути поінформовані ініціатори зборів.

Одним із напрямів, які забезпечують реформування природних монополій, є застосування громадського контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій, зокрема через створення при них рад споживачів, включення представників об'єднань громадян у наглядові ради тощо ("Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій" — Указ Президента України від 10 вересня 1997 р.).

### 11.3. Нагляд та його види

**Адміністративний нагляд** — це здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами і організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами.

Його суб'єктами є спеціально створені з цією метою державні структури: а) інспекції; б) міліція.

Усі інспекції залежно від компетенції можна поділити на дві групи: 1) ті, що мають повноваження міжвідомчого характеру (ДАІ, Держпожнагляд тощо); 2) ті, що не мають таких повноважень, тобто здійснюють свої функції тільки в межах того чи іншого відомства (інспекція польотів цивільної авіації, інспекція особового складу тощо).

Інспекції, що мають повноваження міжвідомчого (надвідомчого) характеру, є державними інспекціями. Вони здійснюють свої функції у межах наданої компетенції незалежно від відомчої підпорядкованості об'єктів.

Державні інспекції. Система державних інспекцій за характером зв'язків з органами державної виконавчої влади неоднорідна. Класифікуючи за цією ознакою, можна говорити про дві групи державних інспекцій:

1) організаційно відокремлена група держінспекцій, підпорядкована безпосередньо уряду (Держгортехнагляд — щодо дотримання правил з безпечного проведення робіт у промисловості та гірському нагляді);

2) група інспекцій, які є цілком або частково структурними підрозділами центральних органів державної виконавчої влади (міністерств, відомств).

Характерною щодо цього є діяльність добре нам відомої ДАІ, Держпожнагляду, органів санітарного нагляду або державної контрольно-ревізійної служби в Україні. Підпорядкованість державної інспекції тій чи іншій державній структурі фіксується у відповідному положенні. Положення про ці інспекції затверджує Кабінет Міністрів України.

Повноваження державних інспекцій умовно можна поділити на три види:

1) з розробки норм і правил, виконання яких контр-

олює інспекція. Повноваження даного виду, як правило, полягають у наявності в інспекцій прав готувати різні проекти норм, правил тощо і вносити їх на розгляд відповідного органу управління;

2) з організації і здійснення нагляду. Як правило, це такі права: одержувати та витребувати матеріали (документи); обслідування на місці; давання обов'язкових приписів і вказівок; дозвільні повноваження (пуск, введення в експлуатацію, встановлення номерних знаків тощо); давання експертних висновків (пожежний нагляд, архітектурний будівельний контроль); мати свого представника в комісії з приймання, розслідування аварій тощо;

3) із застосування заходів державного примусу. Названа група повноважень, як правило, закріплюється у відповідних статтях Кодексу про адміністративні правопорушення. Наприклад, зупинимося на повноваженнях із застосування заходів державного примусу деяких інспекцій.

Держпожнагляд (ст. 223 КпАП): ст. 120 — порушення правил пожежної безпеки на транспорті; ст. 174 — порушення встановлених правил пожежної безпеки.

ДАІ (ст. 222): 122, 122<sup>1</sup>, 124, 126, 127, 128 (перевищення швидкості; порушення вимог дорожніх знаків, інших правил руху тощо).

Держінспекція по маломірних суднах (ст. 227): 116, 116<sup>1</sup>, 117, 118, 130 (порушення правил з охорони порядку і безпеки руху на річковому транспорті та маломірних суднах; порушення правил випуску судна в плавання; порушення правил користування маломірними суднами; правил утримання; управління у стані сп'яніння).

Головна інспекція з безпеки польотів (ст. 228): 43, 111, 112, 120, 133, 135, 137 (санітарно-гігієнічні вимоги; безпека польотів, поведінка під час польотів тощо).

Держгортехнагляд (ст. 231): безпечне проведення робіт.

**Адміністративний нагляд міліції** — це систематичний нагляд за точним і неухильним дотриманням посадовими особами та громадянами правил, що регулюють громадський порядок і громадську безпеку з метою попередження і припинення порушень цих правил, а також виявлення

порушників і притягнення їх до встановленої законом відповідальності (кримінальної чи адміністративної) або вжиття до них заходів громадського впливу.

Методами адміністративного нагляду міліції є: а) безпосереднє спостереження в громадських місцях за виконанням громадянами та посадовими особами загальнообов'язкових правил; б) періодичні перевірки виконання органами, посадовими особами, громадянами встановлених правил; в) виявлення порушень у ході перевірки скарг, заяв, пропозицій та іншої інформації про правопорушників.

Адміністративний нагляд поділяється на загальний і спеціальний.

Загальний адміністративний нагляд містить нагляд за дотриманням загальнообов'язкових та інших правил. До них належать: правила перебування іноземців, правила дозвільної системи; правила паспортної системи тощо.

Спеціальний адміністративний нагляд міліції — це нагляд за поведінкою певної категорії громадян.

Даний вид нагляду є примусовим заходом і встановлюється за звільненими з місць позбавлення волі відповідно до Закону “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” від 1 грудня 1994 р.

Закон формулює поняття цього виду адміністративного нагляду як системи “тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ”.

Визначає його завдання: “Адміністративний нагляд встановлюється з метою запобігання вчиненню злочинів окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них”.

Цей вид адміністративного нагляду встановлюється лише стосовно чотирьох категорій повнолітніх осіб: а) визнаних судами особливо небезпечними рецидивістами; б) засуджених до позбавлення волі за тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо під час відбування покарання їх поведінка свідчила, що вони вперто не бажають стати на шлях виправлення і залишаються небезпечними для суспільства;

в) засуджених до позбавлення волі за тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо вони після покарання або умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, незважаючи на попередження органів внутрішніх справ, систематично порушують громадський порядок і права інших громадян, вчиняють інші правопорушення; г) засуджених до позбавлення волі за один із злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Адміністративний нагляд у всіх випадках встановлюється в судовому засіданні одноосібно суддею районного (міського) суду або за місцем дислокації виправно-трудової установи, або за місцем проживання особи, щодо якої встановлюється адміністративний нагляд.

За місцем дислокації виправно-трудової установи адміністративний нагляд встановлюється щодо трьох категорій осіб (до моменту їх звільнення): визнаних особливо небезпечними рецидивістами; засуджених за злочини, пов'язані з обігом наркотиків, психотропних речовин та їх прекурсорів; осіб, поведінка яких у місцях позбавлення волі свідчить про те, що вони залишаються небезпечними для суспільства (пункт "б").

За місцем проживання адміністративний нагляд встановлюється щодо однієї категорії осіб: які прибули з місць позбавлення волі після відбування покарання і систематично порушують громадський порядок (пункт "в").

Незалежно від будь-яких обставин (зразкова поведінка тощо) ще в місцях позбавлення волі (до моменту звільнення) адміністративний нагляд встановлюється щодо двох категорій осіб: визнаних особливо небезпечними рецидивістами; засуджених за злочини, пов'язані з обігом наркотиків, психотропних речовин та їх пресурсорів. У цих випадках підставою для прийняття суддею рішення про встановлення адміністративного нагляду є: 1) вирок суду і 2) подання начальника виправно-трудової установи та відповідні матеріали.

У інших двох випадках питання про встановлення адміністративного нагляду вирішується залежно від поведінки

особи або в місцях позбавлення волі (пункт “б”), або після звільнення і прибуття на місце постійного проживання (пункт “в”). У цих випадках подання і матеріали про встановлення адміністративного нагляду готуються виправно-трудовою установою або органом внутрішніх справ.

Отже, існує три види підстав для прийняття рішення про встановлення адміністративного нагляду: а) вирок суду, що набрав законної сили; б) подання та матеріали виправно-трудових установ; в) подання та матеріали органів внутрішніх справ.

Ініціатор встановлення адміністративного нагляду надсилає до суду разом з поданням копію вироку та матеріали, що свідчать про необхідність встановлення адміністративного нагляду за відповідною особою.

У судове засідання викликається особа, щодо якої внесено подання про встановлення адміністративного нагляду, а за їх клопотанням — і захисник, а також представник органу, начальник якого вніс подання.

Розгляд питання починається доповіддю про зміст подання та матеріалів, що надійшли разом з ним, після чого заслуховуються пояснення осіб, які з’явилися у судове засідання.

Після розгляду справи суддя виходить до нарадчої кімнати для прийняття рішення, після чого повертається в зал засідань і оголошує постанову про встановлення адміністративного нагляду.

Постанова судді оскарженню не підлягає, проте може бути опротестована в порядку нагляду.

Постанова судді надсилається для виконання ініціатору встановлення адміністративного нагляду (начальнику органу внутрішніх справ за місцем проживання особи, щодо якої встановлено нагляд, або начальнику виправно-трудової установи).

Адміністрація виправно-трудової установи надсилає постанову судді для виконання органу внутрішніх справ за вибраним піднаглядним місцем проживання у день його звільнення.

Адміністративний нагляд встановлюється терміном від одного до двох років і не може перевищувати термінів, передбачених законом для погашення або зняття судимості.



У випадку, якщо є підстави вважати, що особа, щодо якої встановлено адміністративний нагляд, залишається небезпечною для суспільства, адміністративний нагляд за поданням відповідного органу внутрішніх справ може бути продовжено кожного разу ще на шість місяців, але не більше терміну, передбаченого законом для погашення або зняття судимості.

Термін адміністративного нагляду починається з дня оголошення особі постанови судді про встановлення адміністративного нагляду.

Адміністративний нагляд здійснюється міліцією. Осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, беруть на облік, фотографують, а у разі необхідності у них беруть відбитки пальців. Працівники міліції зобов'язані систематично контролювати поведінку цих осіб, запобігати порушенням ними громадського порядку та прав інших громадян і припиняти їх, проводити розшук осіб, які уникають адміністративного нагляду.

Встановлено два види підстав для припинення адміністративного нагляду: відповідно до постанови суду і автоматичне припинення адміністративного нагляду.

Адміністративний нагляд припиняється постановою судді за поданням начальника органу внутрішніх справ: а) у разі погашення або зняття судимості з особи, яка перебуває під наглядом; б) достроково, якщо піднаглядний перестав бути небезпечним для суспільства і позитивно характеризується за місцем роботи і проживання.

Автоматично адміністративний нагляд припиняється: а) після закінчення терміну, на який його встановлено, якщо органом внутрішніх справ подано клопотання про продовження нагляду або суддя відмовив у продовженні нагляду; б) у випадку засудження піднаглядного до позбавлення волі і направлення його до місця відбування покарання; в) у разі смерті піднаглядного.

Особи, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, зобов'язані вести законслухняний спосіб життя, не порушувати громадський порядок і додержувати таких правил: а) прибути у визначений виправно-трудовою установою термін в обране ними місце проживання і зареєст-

руватися в органах внутрішніх справ; б) з'явитися за викликом міліції в указаний термін і давати усні та письмові пояснення з питань, пов'язаних з виконанням правил адміністративного нагляду; в) повідомляти працівників міліції, які здійснюють адміністративний нагляд, про зміну місця роботи чи проживання, а також виїзд за межі району (міста) у службових справах; г) в разі від'їзду в особистих справах з дозволу міліції в інший населений пункт та перебування там більше доби зареєструватися в місцевому органі внутрішніх справ.

До осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, за постановою начальника органу внутрішніх справ застосовуються частково або у повному обсязі такі обмеження: а) заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу; б) заборона перебування у визначених місцях району (міста); в) заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста); г) реєстрація в міліції від одного до чотирьох разів на місяць.

Під час здійснення адміністративного нагляду начальник органу внутрішніх справ з урахуванням особи піднаглядного, його способу життя і поведінки має право змінювати (зменшувати або збільшувати) обсяг обмежень, передбачених цією статтею.

За порушення встановлених обмежень передбачена відповідальність згідно зі ст. 196<sup>1</sup> КК і ст. 187 КпАП.

**Нагляд прокуратури.** У даний час, згідно з п. 9 Перехідних положень Конституції України, прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів. У юридичній теорії і практиці ця функція визначається як загальний нагляд прокуратури. Вона регламентована Законом "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р.

Загальний нагляд — це нагляд за виконанням законів виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами.

Предметом загального нагляду є:

1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам;

2) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі та гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав;

3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнародних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

Перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів — також з власної ініціативи прокурора. Прокуратура не піднімає органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству.

Загальний нагляд спрямовано на те, щоб акти, які видають виконавчо-розпорядчі органи, відповідали чинному законодавству і щоб закони виконувалися адресатами точно і однаково.

Здійснюючи загальний нагляд, прокурор у межах своєї компетенції витребує для перевірки відповідності закону накази, інструкції, розпорядження та інші акти, що видаються державними й недержавними органами і організаціями.

Прокурор має право витребувати від цих органів і організацій необхідні документи, матеріали, статистичні та інші відомості; вимагати проведення перевірок, ревізій у зв'язку з наявними даними про порушення законності; вимагати виділення спеціалістів для з'ясування питань, які виникають при здійсненні нагляду; має право викликати посадових осіб і громадян і вимагати від них пояснень з приводу порушень закону.

До повноважень прокурора у сфері загального нагляду також належать: перевірки виконання законів у зв'язку з заявами, скаргами та іншими повідомленнями про право-

порушення; встановлення законності адміністративного затримання громадян і вжиття заходів впливу за адміністративні правопорушення; вжиття заходів для відшкодування матеріальних збитків, якщо такі збитки було завдано внаслідок порушення законності.

Вимоги прокурора у зв'язку зі здійсненням загального нагляду обов'язкові для виконання всіма, кому вони адресовані.

При виявленні порушень закону прокурор або його захисник у межах своєї компетенції мають право: 1) опротестувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Уряду Автономної Республіки Крим, міністерств, державних комітетів і відомств, виконавчих і розпорядчих органів місцевих рад народних депутатів, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб; 2) вносити подання або протести на рішення місцевих рад народних депутатів залежно від характеру порушень; 3) порушувати у встановленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій; 4) давати приписи про усунення очевидних порушень закону; 5) вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли; 6) звертатись до суду або арбітражного суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб.

**Протест прокурора.** Протест на акт, що суперечить закону, приноситься прокурором, його заступником до органу, який його видав, або до вищестоящего органу. У такому ж порядку приноситься протест на незаконні рішення чи дії посадової особи.

У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність з законом, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права.

Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в це й же строк повідомляється прокурору.

У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися з заявою до суду про визнання акта незаконним. Заяву до суду може бути подано протягом п'ятнадцяти днів з моменту одержання повідомлення про відхилення протесту або закінчення передбаченого законом строку для його розгляду. Подача такої заяви зупиняє дію правового акта.

**Припис прокурора.** Письмовий припис про усунення порушень закону вноситься прокурором, його заступником органу чи посадовій особі, які допустили порушення, або вищестоящому у порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення.

Письмовий припис вноситься у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдавати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо не буде негайно усунуто. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору.

Орган чи посадова особа можуть оскаржити припис вищестоящому прокурору, який зобов'язаний розглянути скаргу протягом десяти днів. Рішення вищестоящого прокурора є остаточним.

**Подання прокурора.** Подання з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють, вноситься прокурором, його заступником у державний орган, громадську організацію або посадовій особі, які наділені повноваженнями усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду. Не пізніш як у місячний строк має бути вжито відповідних заходів до усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, і про наслідки повідомлено прокурору.

Колегіальний орган, якому внесено подання, повідомляє про день засідання прокурору, який вправі особисто взяти участь у його розгляді.

**Постанова прокурора.** У разі порушення закону посадовою особою або громадянином прокурор, його заступник, залежно від характеру порушення закону, виносить мотивовану постанову про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення підлягає розгляду повноважною посадовою особою або відповідним органом у десятиденний строк після її надходження, якщо інше не встановлено законом.

У протесті, поданні, приписі або постанові прокурора обов'язково зазначається, ким і яке положення закону порушено, в чому полягає порушення та що і в який строк посадова особа або орган мають вжити до його усунення.

#### 11.4. Звернення громадян

Звернення громадян до органів держави з питань забезпечення законності є їх конституційним правом. Воно закріплюється у ст. 40 Конституції України, яка наголошує, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

У розвиток конституційних положень діє ціла низка нормативних актів, які регламентують ці питання. По-перше, це Закон України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 р. Крім нього, найважливішими актами, що регулюють правовідносини цієї сфери, є Указ Президента України "Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення" від 19 березня 1997 р. та Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організа-

ціях незалежно від сфери власності, в засобах масової інформації. Слід відмітити, що майже всі законодавчі акти останнього часу містять норми, що передбачають питання оскарження дій посадових осіб.

Усі вони регулюють питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статусу пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів.

Вони також забезпечують громадянам можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, установ, організацій незалежно від форм власності, підприємств для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

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

*Заява (клопотання)* — звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією України та 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, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб.

До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Звернення адресуються органам або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених питань і повинно містити прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги і підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. Воно може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином. Оформлене без дотримання цих вимог звернення повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження.

Якщо питання, порушені в одержаному зверненні, не входять до повноважень адресата, воно в термін не більше п'яти днів пересилається за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. Однак, забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін (5 днів) повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями.

Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і



розгляду не підлягає. Не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, та звернення осіб, визнаних судом недієздатними.

Для кожного виду звернень встановлено особистий порядок розгляду і форми реагування. Так, розгляд пропозицій (зауважень) є обов'язковим. Органи, що їх розглянули, повинні повідомити громадянина про результати розгляду. Що стосується заяв (клопотань), то їх адресати зобов'язані: а) об'єктивно і вчасно розглядати їх; б) перевіряти викладені в них факти; в) приймати рішення відповідно до чинного законодавства; г) забезпечувати їх виконання; д) повідомляти громадян про наслідки їх розгляду.

Відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки. Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні): а) доводиться до відома громадянина в письмовій формі; б) доводиться з посиланням на законодавство; в) доводиться з викладенням мотивів відмови; г) доводиться з роз'ясненнями порядку оскарження прийнятого рішення.

Пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій і підприємств особисто.

Скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, установи, організації, об'єднання громадян, підприємства, засобів масової інформації, посадової особи у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням — безпосередньо до суду.

До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше,

а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну не розглядаються. Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу. Рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду.

Громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів, має право: особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитись 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 дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Відповідно до прав громадян на скаргу встановлені обов'язки органів, що їх розглядають. Вони в межах своїх повноважень зобов'язані: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу; відміняти або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходи до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийня-

тих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; вживати заходи щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніш як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина; у разі визнання заяви чи скарги необгрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення, не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходи до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

Подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх 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, тягнуть за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством.

## **ПРОГРАМА КУРСУ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ “АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО”**

### **Загальні методичні вказівки**

Адміністративне право України являє собою одну з фундаментальних галузей права і профілюючих юридичних дисциплін. Воно вивчає суспільні відносини у сфері державного управління і здійснює функції регулювання цих відносин притаманними йому юридичними засобами.

Адміністративне право ґрунтується на положеннях Конституції України, нормативних актів Верховної Ради, актів Президента та Уряду країни, актів центральних і місцевих органів державної виконавчої влади. Воно тісно пов'язане з теоретичними положеннями таких суміжних юридичних наук, як теорія держави і права, конституційне (державне) право, цивільне право, кримінальне право, кримінальний процес, кримінологія, трудове право та інших.

Адміністративне право посідає особливе місце в процесі реформування суспільства, подоланні кризових явищ в економіці та соціальній сфері. На цю галузь припадає основне навантаження щодо юридичного забезпечення адміністративної реформи, конституційних засад організації виконавчої влади, гуманізації діяльності держави, прав юридичних і фізичних осіб.

Призначення навчального курсу “Адміністративне право” полягає у прищепленні майбутнім юристам комплексу знань, умінь та навичок, які необхідні для виконання ними своїх службових зобов'язань на необхідному професійному рівні.

Найважливішими завданнями курсу є надання студентам глибоких знань щодо основних категорій адміністративного права, державного управління, державної виконавчої влади. Освоївши курс, студенти зможуть вільно орієнтуватися у чинному адміністративному законодавстві, системі та компетенції органів державної виконавчої влади, принципах, методах і формах управління, додержуватися вимог законності в практичній діяльності.

Адміністративно-правове законодавство порівняно із законодавством інших галузей права є найбільш мобільним та нестабільним. Це потребує підвищеної уваги студентів до тих змін, які відбуваються в структурі та механізмі адміністративно-правового регулювання, чинному законодавстві, а також поглиблення їх творчої активності та самостійності при засвоєнні основних адміністративно-правових понять.

Навчальний курс “Адміністративне право” складається з двох частин: Загальної та Особливої.

Загальна частина адміністративного права об’єднує норми, якими закріплюються основні адміністративно-правові принципи, компетенція суб’єктів правовідносин, форми та методи виконавчо-розпорядчої діяльності, адміністративна відповідальність у сфері державного управління.

До Особливої частини належать норми, що регулюють функціональне (міжгалузеве) і галузеве управління соціально-господарським комплексом держави і забезпечують режим законності у сфері економіки, соціально-культурному будівництві, адміністративно-політичній діяльності та міжгалузевих стосунках.

Зміст Загальної та Особливої частин адміністративного права взаємозалежні і становлять єдине ціле.

Оволодіння курсом адміністративного права передбачає здобуття необхідних знань на лекціях і самостійно, а також у процесі роботи на семінарських заняттях і при виконанні практичних завдань.

## **ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА**

### **Розділ I**

#### **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ, ВИКОНАВЧА ВЛАДА І АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО**

##### **Т е м а 1. Сутність управління і його роль у суспільстві**

Загальне поняття управління. Основні універсальні (кібернетичні) категорії управління. Управлінська система та її компоненти. Характеристика суб’єкта управління. Його

роль у забезпеченні функціонування управлінської системи. Характеристика об'єкта управління. Його роль у забезпеченні функціонування управлінської системи. Характеристика управлінського впливу. Його роль у забезпеченні функціонування управлінської системи. Характеристика зворотних зв'язків. Їх роль у забезпеченні функціонування управлінської системи. Значення інформації в управлінні. Її роль у забезпеченні функціонування управлінської системи. Глобальні управлінські системи. Їх особливості. Управління як соціальне явище. Сутність соціального управління. Види соціального управління. Роль у суспільстві. Громадське управління. Його характеристика.

## **Т е м а 2.    П о н я т т я   д е р ж а в н о г о   у п р а в л і н н я**

Державне управління — різновид соціального управління. Державне управління в умовах адміністративної реформи. Особливості системи (суб'єкта, об'єкта, управлінського впливу, зворотних зв'язків). Основні ознаки (рисни) державного управління. Виконавчо-розпорядчий характер державного управління. Підзаконність державного управління. Масштабність і універсальність державного управління. Ієрархічність державного управління. Безпосередньо організуючий характер державного управління. Співвідношення державного і громадського управління. Завдання державного управління на сучасному етапі розвитку суспільства. Перспективи розвитку за Концепцією реформи адміністративного права.

## **Т е м а 3.    П р и н ц и п и   д е р ж а в н о г о   у п р а в л і н н я**

Поняття принципів державного управління. Класифікація принципів державного управління. Конституційні принципи (демократизм, народність, рівноправність національностей, рівність громадян перед законом, законність, гласність і урахування громадської думки, об'єктивність). Організаційні принципи побудови апарату державного управління (галузевий, функціональний, територіальний). Організаційні принципи діяльності апарату державного управління (колегіальність, єдиноначальність, розподіл управлінської праці, відповідальність за прийняте рішення, оперативна самостійність).

#### **Тема 4. Співвідношення державного управління і державної виконавчої влади**

Поняття влади. Панування та управління як основні засоби її прояву. Вольова поведінка та її структура. Вольовий характер управління. Соціальне управління і соціальна влада. Управління як зовнішній прояв влади. Державна влада — різновид соціальної влади. Форми участі громадян у здійсненні влади. Безпосередня. Представницька. Професійна. Адміністративна влада. Виконавча влада як гілка державної влади. Ознаки виконавчої влади. Виконавча влада і виконавча діяльність. Функції виконавчої влади. Виконавча діяльність і державне управління. Державне управління як форма прояву державної виконавчої влади. Носії виконавчої влади. Органи державної виконавчої влади. Органи державного управління, що не є органами виконавчої влади. Недержавні органи управління, що є носіями повноважень виконавчої влади.

#### **Тема 5. Поняття адміністративного права та його місце у правовій системі держави**

Публічне і приватне право. Місце адміністративного права у галузевій класифікації правової системи. Соціальне призначення адміністративного права. Особливості і мета впливу адміністративно-правових норм на суспільні відносини. Правовий порядок. Предмет адміністративного права. Публічний та приватний аспекти адміністративного права. Метод адміністративно-правового регулювання суспільних відносин (зміст, значення, практичне застосування). Співвідношення адміністративного права з іншими галузями права. Система адміністративного права. Співвідношення адміністративного права та державного управління. Роль і значення адміністративного права в державному будівництві. Адміністративне право як юридична наука і навчальна дисципліна. Перспективи розвитку за Концепцією реформи адміністративного права. Адміністративне право зарубіжних країн.

## Розділ II АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НОРМИ І ВІДНОСИНИ

### Т е м а 6.    **Адміністративно-правові норми**

Поняття адміністративно-правової норми. Державні гарантії дії адміністративно-правових норм. Відмінності адміністративно-правових норм від норм інших галузей права. Структура адміністративно-правової норми. Гіпотеза та її види. Диспозиція та її особливості. Санкція. Класифікація адміністративно-правових норм за спрямованістю змісту. Класифікація адміністративно-правових норм за адресатами або суб'єктами. Класифікація адміністративно-правових норм за формою припису. Адміністративне убачення. Класифікація адміністративно-правових норм за галузевою належністю. Класифікація адміністративно-правових норм за межею дії. Класифікація адміністративно-правових норм за ступенем спільності. Класифікація адміністративно-правових норм за повнотою викладених велінь. Класифікація адміністративно-правових норм за юридичною силою. Реалізація норм адміністративного права. Види реалізації (виконання, використання, додержання, застосування). Вимоги до застосування норм адміністративного права (законність, обґрунтованість, доцільність).

### Т е м а 7.    **Джерела адміністративного права**

Джерела адміністративного права — зовнішні форми вираження адміністративно-правових норм. Конституція України — основне джерело адміністративного права. Характеристика конституційних норм адміністративно-правової спрямованості. Законодавчі акти як джерела адміністративного права. Акти Президента України як джерела адміністративного права. Акти Уряду України як джерела адміністративного права. Акти міністерств, комітетів, відомств як джерела адміністративного права. Акти місцевих органів державної влади як джерела адміністративного права. Акти органів місцевого самоврядування як джерела адміністративного права. Міждержавні угоди, що містять адміністративно-правові норми, як джерела адміністративного права.



**Т е м а 8.   Адміністративно-правові відносини**

Поняття адміністративно-правових відносин. Державне управління — сфера виникнення адміністративних правовідносин. Адміністративне право і адміністративні правовідносини. Влада і адміністративно-правові відносини. Механізм утворення адміністративно-правових відносин. Суб'єкти адміністративно-правових відносин. Особливості (характерні риси) адміністративно-правових відносин. Види адміністративних правовідносин. Вертикальні і горизонтальні адміністративно-правові відносини. Розвиток адміністративних правовідносин в умовах адміністративної реформи і реформи адміністративного права.

**Розділ III  
СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА****Т е м а 9.   Поняття суб'єктів адміністративного права**

Соціальні та юридичні ознаки суб'єкта адміністративного права. Суб'єкт адміністративного права і суб'єкт адміністративних правовідносин. Складові адміністративної правосуб'єктності. Адміністративна правоздатність. Адміністративна дієздатність. Адміністративна деліктоздатність. Проблеми деліктоздатності юридичних осіб. Наявність прав у сфері державного управління. Наявність адміністративно-правових обов'язків. Система суб'єктів адміністративного права. Проблеми класифікації суб'єктів адміністративного права. Перспективи розвитку правового статусу суб'єктів адміністративного права за Концепцією реформи адміністративного права.

**Т е м а 10.   Адміністративно-правовий статус  
Президента України**

Конституційне закріплення правового статусу Президента України. Співвідношення правового статусу Президента України з правовим статусом гілок влади. Повноваження Президента України в сфері виконавчої влади за Конституцією України. Повноваження Президента України щодо організаційного формування системи органів

державної виконавчої влади. Повноваження Президента України щодо визначення змісту функціонування системи органів державної виконавчої влади. Повноваження Президента України щодо забезпечення законності у сфері виконавчої влади. Консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, що створюються Президентом України для здійснення своїх повноважень. Адміністративно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. Адміністративно-правовий статус Адміністрації Президента України. Завдання, функції і структура Адміністрації Президента.

#### **Т е м а 11. Органи державної виконавчої влади як суб'єкти адміністративного права**

Місце органів державної виконавчої влади у системі державних виконавчо-розпорядчих органів (органів державного управління). Юридичні ознаки органів виконавчої влади. Особливості адміністративної правоздатності і дієздатності органів виконавчої влади. Класифікація органів державної виконавчої влади за масштабом діяльності. Вищі, центральні, місцеві і спеціальні органи виконавчої влади. Характеристика їх адміністративно-правового статусу. Класифікація органів державної виконавчої влади за порядком утворення. Класифікація органів державної виконавчої влади за обсягом компетенції. Класифікація органів державної виконавчої влади за порядком вирішення підвідомчих питань. Класифікація органів державної виконавчої влади за становищем в управлінській системі. Структура та штати органів державної виконавчої влади. Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим.

#### **Т е м а 12. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права**

Поняття місцевого самоврядування. Перспективи розвитку за Концепцією реформи адміністративного права. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування. Особливості правової природи адміністративно-правових повноважень представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Адміністративно-правові повноваження сільських, селищних, міських рад. Адміністративно-правові повноваження районних і обласних

рад. Види адміністративно-правових повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Повноваження щодо окремих сфер управління. Самоврядні та делеговані повноваження. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Державний контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

### **Т е м а 13. Державні службовці як суб'єкти адміністративного права**

Поняття державної служби і державного службовця. Поняття посади і посадової особи. Класифікація посад державних службовців. Ранги державних службовців. Особливості адміністративно-правового статусу державних службовців. Адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність державних службовців. Права державних службовців у сфері державного управління. Адміністративно-правові обов'язки державних службовців. Види і характеристика обмежень щодо державних службовців. Відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою. Підстави припинення державної служби. Відставка державного службовця. Управління державною службою.

### **Т е м а 14. Об'єднання громадян як суб'єкти адміністративного права**

Поняття і види об'єднань громадян. Політичні партії і громадські організації. Принципи їх створення і діяльності. Обмеження на створення і діяльність об'єднань громадян. Поняття легалізації об'єднань громадян і її шляхи. Припинення діяльності об'єднань громадян. Права об'єднань громадян. Державний нагляд та контроль за діяльністю об'єднань громадян. Відповідальність об'єднань громадян. Види та характеристика стягнень що накладаються на об'єднання громадян. Міжнародні зв'язки об'єднань громадян.

### **Т е м а 15. Громадяни як суб'єкти адміністративного права**

Поняття та особливості адміністративно-правового статусу громадян. Адміністративна правоздатність громадян. Характеристика обмеженої правоздатності. Адміністратив-

на дієздатність громадян. Підстави виникнення взаємовідносин громадян і органів держави. Обставини що характеризують дієздатність громадян. Вік. Повна, обмежена і часткова адміністративна дієздатність громадян. Стан здоров'я. Належність до деяких соціальних груп. Права громадян у сфері державного управління. Соціально-економічні права. Політичні права і свободи. Особисті права і свободи. Звернення громадян. Адміністративно-правові гарантії прав громадян. Адміністративно-правові обов'язки громадян. Види обов'язків. Характеристика юридичних фактів, у зв'язку з якими виникають адміністративно-правові обов'язки громадян. Адміністративно-правовий статус іноземців, біженців, осіб без громадянства. Концепція реформи адміністративного права щодо оновлення змісту правового статусу громадян.

#### **Т е м а 16. Підприємства як суб'єкти адміністративного права**

Поняття підприємства. Види підприємств та їх об'єднань. Основи адміністративно-правового становища підприємств. Утворення і державна реєстрація підприємств. Ліцензування діяльності підприємств. Управління підприємствами. Співвідношення з державою. Адміністративно-правові гарантії самостійності підприємств. Контроль за діяльністю підприємств. Відповідальність підприємств. Ліквідація та реорганізація підприємств. Фонди та їх характеристика.

### **Розділ IV МЕТОДИ І ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

#### **Т е м а 17. Методи державного управління**

Поняття методів державного управління. Функції методів державного управління. Загальні особливості методів державного управління. Відокремлення методів державного управління від методу правового регулювання. Класифікація методів державного управління залежно від конкретного засобу, який використовується для розв'язання управлінських завдань. Адміністративні (позаекономічні,

безпосереднього управлінського впливу) та економічні (опосередкованого управлінського впливу) методи. Класифікація методів державного управління залежно від потреб управлінського процесу. Методи переконання, заохочення, примусу. Співвідношення переконання, заохочення і примусу в державному управлінні.

#### **Т е м а 18. Адміністративний примус**

Поняття, особливості та цілі адміністративного примусу. Види адміністративного примусу. Поняття та види заходів адміністративного попередження. Нормативне закріплення заходів адміністративного попередження. Поняття та види заходів адміністративного припинення. Цілі адміністративного припинення. Нормативне закріплення заходів адміністративного припинення. Поняття та види заходів адміністративного стягнення. Нормативне закріплення заходів адміністративного стягнення. Цільове призначення стягнень. Переконання, заохочення і примус у діяльності правозастосовних органів державного управління.

#### **Т е м а 19. Форми державного управління**

Поняття форм державного управління. Взаємозв'язок форм і методів державного управління. Вимоги до використання форм державного управління. Правові і не правові форми державного управління. Установлення норм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість). Застосування норм права (видання ненормативних актів управління, видання індивідуальних актів управління, видання актів застосування норм права, адміністративна розпорядливість). Укладення адміністративних договорів. Здійснення інших юридично значущих дій. Здійснення організаційних дій. Виконання матеріально-технічних операцій.

#### **Т е м а 20. Правові акти державного управління**

Поняття актів державного управління. Два джерела особливостей актів державного управління (правове і управлінське). Правові акти державного управління як владні дії державних виконавчо-розпорядчих органів (дії-воле-

виявлення). Властивості правових актів державного управління. Призначення правових актів державного управління. Відокремлення актів державного управління від законів, судових актів, актів прокурорських органів, цивільно-правових угод, актів громадських організацій, службових документів. Співвідношення із актами органів місцевого самоврядування. Нормативні акти та їх ознаки. Ненормативні акти та їх ознаки. Дія актів у часі і просторі. Підстави припинення дії правових актів державного управління. Акти Президента України. Акти Кабінету Міністрів України. Акти центральних органів державної виконавчої влади. Акти місцевих органів державної виконавчої влади. Акти інших органів державного управління. Акти загального, галузевого і міжгалузевого управління. Вимоги до правових актів державного управління.

## Розділ V АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

### Тема 21. Адміністративне правопорушення

Поняття адміністративного правопорушення. Склад адміністративного правопорушення. Юридичний аналіз об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта, суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення. Відокремлення адміністративних правопорушень від злочинів і дисциплінарних проступків. Вчинення адміністративного правопорушення умисно. Вчинення адміністративного правопорушення з необережності. Види адміністративних правопорушень. Запобігання адміністративним правопорушенням.

### Тема 22. Адміністративна відповідальність

Поняття і підстави адміністративної відповідальності. Відокремлення адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності. Принципи адміністративної відповідальності. Вік, після досягнення якого настає адміністративна відповідальність. Відповідальність неповнолітніх. Відповідальність посадових осіб. Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів. Відповідальність

іноземних громадян і осіб без громадянства. Обставини, що виключають адміністративну відповідальність (крайня необхідність, необхідна оборона, неосудність). Можливість звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення.

### **Т е м а 23. Адміністративне стягнення**

Поняття адміністративного стягнення. Мета адміністративного стягнення. Система адміністративних стягнень. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх. Основні і додаткові адміністративні стягнення. Попередження. Штраф. Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинуві. Виправні роботи. Адміністративний арешт. Загальні правила накладення стягнення за адміністративне правопорушення. Обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення. Обставини, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення. Накладення адміністративних стягнень при вчиненні кількох адміністративних правопорушень. Обчислення строків адміністративного стягнення. Строки накладення адміністративного стягнення. Строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню. Покладення обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду. Забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення.

### **Т е м а 24. Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення**

Загальна характеристика та види правопорушень у галузі охорони праці і здоров'я населення. Родовий об'єкт правопорушень у галузі охорони праці і здоров'я населення. Суб'єкти правопорушень у галузі охорони праці і здоров'я населення. Особи, що мають право складати протоколи за правопорушення у галузі охорони праці і здоров'я населення. Особи, що мають право розглядати справи про пра-

впорущення в галузі охорони праці і здоров'я населення. Стягнення, що накладаються за правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення. Види складів правопорушень в галузі охорони праці і здоров'я населення (основні і кваліфіковані; матеріальні і формальні; особисті і посадові; однозначні й альтернативні; описові і бланкетні). Характеристика конкретних складів правопорушень у галузі охорони праці і здоров'я населення щодо суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони. Запобігання адміністративним правопорушенням в галузі охорони праці і здоров'я населення.

**Тема 25. Адміністративні правопорушення, що посягають на власність**

Загальна характеристика та види правопорушень, що посягають на власність. Родовий об'єкт правопорушень, що посягають на власність. Суб'єкти правопорушень, що посягають на власність. Особи, які мають право складати протоколи за правопорушення, що посягають на власність. Особи, які мають право розглядати справи про правопорушення, що посягають на власність. Стягнення, які накладаються за правопорушення, що посягають на власність. Види складів правопорушень, що посягають на власність (основні і кваліфіковані; матеріальні і формальні; особисті і посадові; однозначні й альтернативні; описові і бланкетні). Характеристика конкретних складів правопорушень, що посягають на власність відносно суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони. Запобігання адміністративним правопорушенням, що посягають на власність.

**Тема 26. Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури**

Загальна характеристика та види правопорушень у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури. Родовий об'єкт правопорушень у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури. Суб'єкти правопорушень у галузі охорони природи, вико-



ристання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури. Особи, що мають право складати протоколи за правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури. Особи, що мають право розглядати справи про правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури. Стягнення, що накладаються за правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури. Види складів правопорушень у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури (основні і кваліфіковані; матеріальні і формальні; особисті і посадові; однозначні й альтернативні; описові і бланкетні). Характеристика конкретних складів правопорушень в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури щодо суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони. Запобігання адміністративним правопорушенням у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури.

**Тема 27. Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та в галузі використання електричної і теплової енергії**

Загальна характеристика та види правопорушень у промисловості, будівництві та в галузі використання електричної і теплової енергії. Родовий об'єкт правопорушень у промисловості, будівництві та в галузі використання електричної і теплової енергії. Суб'єкти правопорушень у промисловості, будівництві та в галузі використання електричної і теплової енергії. Особи, що мають право складати протоколи за правопорушення в промисловості, будівництві та в галузі використання електричної і теплової енергії. Особи, що мають право розглядати справи про правопорушення в промисловості, будівництві та в галузі використання електричної і теплової енергії. Стягнення, що накладаються за правопорушення в промисловості, будівництві та в галузі використання електричної і теплової енергії. Види складів правопорушень у промисловості, бу-

дівництві та в галузі використання електричної і теплової енергії (основні і кваліфіковані; матеріальні і формальні; особисті і посадові; однозначні й альтернативні; описові і бланкетні). Характеристика конкретних складів правопорушень у промисловості, будівництві та в галузі використання електричної і теплової енергії щодо суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони. Запобігання адміністративним правопорушенням у промисловості, будівництві та в галузі використання електричної і теплової енергії.

**Тема 28. Адміністративні правопорушення у сільському господарстві. Порухення ветеринарно-санітарних правил**

Загальна характеристика та види правопорушень у сільському господарстві, а також порушень ветеринарно-санітарних правил. Родовий об'єкт правопорушень у сільському господарстві, а також порушень ветеринарно-санітарних правил. Суб'єкти правопорушень у сільському господарстві, а також порушень ветеринарно-санітарних правил. Особи, що мають право складати протоколи за правопорушення у сільському господарстві, а також порушення ветеринарно-санітарних правил. Особи, що мають право розглядати справи про правопорушення у сільському господарстві, а також порушення ветеринарно-санітарних правил. Стягнення, що накладаються за правопорушення у сільському господарстві, а також порушення ветеринарно-санітарних правил. Види складів правопорушень у сільському господарстві, а також порушень ветеринарно-санітарних правил (основні і кваліфіковані; матеріальні і формальні; особисті і посадові; однозначні й альтернативні; описові і бланкетні). Характеристика конкретних складів правопорушень у сільському господарстві і порушень ветеринарно-санітарних правил щодо суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони. Запобігання адміністративним правопорушенням у сільському господарстві, а також порушенням ветеринарно-санітарних правил.

**Т е м а 29. Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку**

Загальна характеристика та види правопорушень на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку. Родовий об'єкт правопорушень на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку. Суб'єкти правопорушень на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку. Особи, що мають право складати протоколи за правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку. Особи, що мають право розглядати справи про правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку. Стягнення, що накладаються за правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку. Види складів правопорушень на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку (основні і кваліфіковані; матеріальні і формальні; особисті і посадові; однозначні й альтернативні; описові і бланкетні). Характеристика конкретних складів правопорушень на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку щодо суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони. Запобігання адміністративним правопорушенням на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку.

**Т е м а 30. Адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою**

Загальна характеристика та види правопорушень у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою. Родовий об'єкт правопорушень у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою. Суб'єкти правопорушень у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою. Особи, що мають право складати протоколи за правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою. Особи, що мають право розглядати справи про правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою. Стягнення, що накладаються за правопорушення в галузі

житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою. Види складів правопорушень у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою (основні і кваліфіковані; матеріальні і формальні; особисті і посадові; однозначні й альтернативні; описові і бланкетні). Характеристика конкретних складів правопорушень у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою, щодо суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони. Запобігання адміністративним правопорушенням у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою.

**Т е м а 31. Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницької діяльності**

Загальна характеристика та види правопорушень у галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницької діяльності. Родовий об'єкт правопорушень у галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницької діяльності. Суб'єкти правопорушень у галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницької діяльності. Особи, що мають право складати протоколи за правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницької діяльності. Особи, що мають право розглядати справи про правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницької діяльності. Стягнення, що накладаються за правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницької діяльності. Види складів правопорушень у галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницької діяльності (основні і кваліфіковані; матеріальні і формальні; особисті і посадові; однозначні й альтернативні; описові і бланкетні). Характеристика конкретних складів правопорушень у галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницької діяльності, щодо суб'єкта, суб'єктивної

сторони, об'єкта, об'єктивної сторони. Запобігання адміністративним правопорушенням у галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницької діяльності.

### **Т е м а 32. Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації**

Загальна характеристика та види правопорушень у галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації. Родовий об'єкт правопорушень у галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації. Суб'єкти правопорушень у галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації. Особи, що мають право складати протоколи за правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації. Особи, що мають право розглядати справи про правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації. Стягнення, що накладаються за правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації. Види складів правопорушень у галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації (основні і кваліфіковані; матеріальні і формальні; особисті і посадові; однозначні й альтернативні; описові і бланкетні). Характеристика конкретних складів правопорушень у галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації, щодо суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони. Запобігання адміністративним правопорушенням у галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації.

### **Т е м а 33. Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку**

Загальна характеристика та види правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку. Родовий об'єкт правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку. Суб'єкти правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку. Особи, які мають право складати протоколи за правопорушення, що посягають на громадський порядок і

громадську безпеку. Особи, які мають право розглядати справи про правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку. Стягнення, які накладаються за правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку. Види складів правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку (основні і кваліфіковані; матеріальні і формальні; особисті і посадові; однозначні й альтернативні; описові і бланкетні). Характеристика конкретних складів правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, щодо суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони. Запобігання адміністративним правопорушенням, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку.

**Т е м а 34. Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління**

Загальна характеристика та види правопорушень що посягають на встановлений порядок управління. Родовий об'єкт правопорушень що посягають на встановлений порядок управління. Суб'єкти правопорушень що посягають на встановлений порядок управління. Особи, які мають право складати протоколи за правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління. Особи, які мають право розглядати справи про правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління. Стягнення, які накладаються за правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління. Види складів правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління (основні і кваліфіковані; матеріальні і формальні; особисті і посадові; однозначні й альтернативні; описові і бланкетні). Характеристика конкретних складів правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління, щодо суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони. Запобігання адміністративним правопорушенням, що посягають на встановлений порядок управління.

## Розділ VI АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

### Т е м а 35. Сутність адміністративного процесу

Поняття адміністративного процесу. Зміст та загальні риси адміністративного процесу. Вузький та широкий підхід до розуміння сутності адміністративного процесу. Специфіка адміністративно-процесуальних норм. Специфіка адміністративно-процесуальних відносин. Принципи адміністративного процесу. Суб'єкти адміністративного процесу. Адміністративна юрисдикція. Відокремлення адміністративного процесу від інших видів юридичної процесуальної діяльності. Структура адміністративного процесу.

### Т е м а 36. Адміністративні провадження

Поняття адміністративного провадження. Стадії адміністративних проваджень. Система адміністративних проваджень. Нормотворчі провадження та їх характеристика. Установчі провадження та їх характеристика. Правозастосовні провадження. Характеристика проваджень по застосуванню заходів примусу і заохочення у державному управлінні (дисциплінарне провадження; провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження по застосуванню заходів матеріального впливу; провадження у справах по заохоченню). Характеристика проваджень по реалізації громадянами своїх прав і обов'язків (провадження по зверненням громадян; провадження по отриманню свідоцтв, дипломів, патентів тощо). Характеристика проваджень по реалізації юридичними особами своїх прав і обов'язків (провадження по легалізації юридичних осіб; провадження по оформленню та видачі ліцензій тощо). Характеристика проваджень по здійсненню контролю і нагляду (контрольно-наглядові провадження).

### Т е м а 37. Провадження в справах про адміністративні правопорушення

Поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення. Місце провадження в справах про адміністративні правопорушення в адміністративному процесі. Принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення. Стадії провадження в справах про адмі-

ністративні правопорушення. Завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення. Порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення. Обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення. Докази та їх оцінка. Передача матеріалів прокурору, органу попереднього слідства або дізнання. Складення протоколу про адміністративне правопорушення. Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення. Зміст протоколу про адміністративне правопорушення. Випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається. Доставлення порушника. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Адміністративне затримання. Органи (посадові особи), правомочні здійснювати адміністративне затримання. Строки адміністративного 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. Особи, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Потерпілий. Законні представники. Адвокат. Свідок. Експерт. Перекладач. Розгляд справи про адміністративне правопорушення. Оскарження і опротестування постанови по справі про адміністративне правопорушення.

## ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

### Розділ VII

## УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ГОСПОДАРСЬКИМ КОМПЛЕКСОМ ДЕРЖАВИ

### Тема 38. Управління економікою

Поняття сфери економіки. Структура сфери економіки. Державний і недержавний сектори. Основи державного регулювання у сфері економіки. Демоніполізація економіки. Антимонопольний контроль. Утворення вільних економічних зон. Оподаткування. Утворення промислово-фі-



нансових груп. Інвестування. Роздержавлення власності (приватизація) у сфері економіки. Адміністративний нагляд у сфері економіки. Класифікація і адміністративно-правовий статус суб'єктів державного управління економікою. Повноваження Президента України у сфері управління економікою. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері управління економікою. Повноваження центральних органів виконавчої влади у сфері управління економікою. Повноваження місцевих органів виконавчої влади у сфері управління економікою. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління економікою. Управління промисловістю. Управління капітальним будівництвом. Управління агропромисловим комплексом. Управління транспортом і шляховим господарством. Управління зв'язком. Управління торгівлею. Управління житловим господарством. Управління побутовим обслуговуванням. Управління використанням і охороною природних ресурсів.

### **Т е м а 39. Управління соціально-культурною сферою**

Поняття соціально-культурної сфери. Структура соціально-культурної сфери. Державний і недержавний сектори. Система суб'єктів державного управління соціально-культурною сферою. Адміністративно-правовий статус суб'єктів державного управління соціально-культурною сферою. Повноваження Президента України у сфері соціально-культурного будівництва. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері соціально-культурного будівництва. Повноваження центральних органів виконавчої влади у сфері соціально-культурного будівництва. Повноваження місцевих органів виконавчої влади у сфері соціально-культурного будівництва. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері соціально-культурного будівництва. Управління освітою. Управління наукою. Управління культурою. Управління охороною здоров'я. Управління справами молоді, фізичною культурою і спортом. Управління соціальним захистом громадян.

#### **Т е м а 40. Управління адміністративно-політичною сферою**

Поняття адміністративно-політичної сфери. Структура адміністративно-політичної сфери. Система суб'єктів державного управління адміністративно-політичною сферою. Адміністративно-правовий статус суб'єктів державного управління адміністративно-політичною сферою. Повноваження Президента України в адміністративно-політичній сфері. Повноваження Кабінету Міністрів України в адміністративно-політичній сфері. Повноваження центральних органів виконавчої влади в адміністративно-політичній сфері. Повноваження місцевих органів виконавчої влади в адміністративно-політичній сфері. Повноваження органів місцевого самоврядування в адміністративно-політичній сфері. Управління обороною. Управління державною безпекою. Управління юстицією. Управління внутрішніми справами. Управління іноземними справами. Управління митними справами. Управління у справі охорони державного кордону.

#### **Т е м а 41. Міжгалузеве (функціональне) управління**

Поняття міжгалузевого управління. Місце міжгалузевого управління в державному управлінському механізмі та його особливості. Суб'єкти міжгалузевого управління. Повноваження Президента України у сфері міжгалузевого управління. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері міжгалузевого управління. Повноваження центральних органів виконавчої влади у сфері міжгалузевого управління. Повноваження місцевих органів виконавчої влади у сфері міжгалузевого управління. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері міжгалузевого управління. Управління у сфері фінансів та кредиту. Управління у сфері стандартизації та метрології. Управління у сфері статистики та обліку. Управління у сфері ціноутворення.

#### **Т е м а 42. Адміністративно-правове регулювання у сфері підприємницької діяльності**

Поняття підприємницької діяльності. Правові основи та принципи підприємницької діяльності. Характерні риси підприємницької діяльності. Сфери підприємницької ді-

яльності. Суб'єкти державного регулювання підприємницької діяльності. Повноваження Державного комітету України з питань розвитку підприємництва. Державна підтримка підприємництва. Адміністративно-правовий статус суб'єктів підприємницької діяльності. Реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності. Ліцензування підприємницької діяльності. Ліцензійна палата України та її функції. Патентування підприємницької діяльності. Оподаткування підприємницької діяльності. Організаційно-правові форми підприємницької діяльності.

## Розділ VIII ЗАКОННІСТЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

### Т е м а 43. **Сутність забезпечення законності у державному управлінні**

Поняття законності і дисципліни у державному управлінні. Конституційні основи забезпечення законності і дисципліни у державному управлінні. Принципи забезпечення законності у державному управлінні. Законність і доцільність у державному управлінні. Гарантії забезпечення законності у державному управлінні. Державно-правовий механізм забезпечення законності у державному управлінні. Поняття способу забезпечення законності у державному управлінні. Види способів забезпечення законності у державному управлінні. Конституційне закріплення способів забезпечення законності у державному управлінні.

### Т е м а 44. **Контроль і нагляд у державному управлінні**

Контроль і нагляд як засіб забезпечення законності у державному управлінні. Конституційні засади контрольно-наглядової діяльності. Види контролю. Парламентський контроль. Президентський контроль. Урядовий контроль. Судовий контроль. Контроль з боку центральних органів виконавчої влади. Контроль з боку місцевих органів виконавчої влади. Контрольно-наглядові повноваження державних інспекцій. Контроль з боку органів міс-

цевого самоврядування. Громадський контроль. Нагляд прокуратури як засіб забезпечення законності у державному управлінні. Адміністративний нагляд міліції як засіб забезпечення законності у державному управлінні. Загальний нагляд міліції. Спеціальний нагляд міліції.

#### **Т е м а 45. Звернення громадян**

Звернення громадян як засіб забезпечення законності у державному управлінні. Види звернень. Пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги. Вимоги до звернень. Розгляд пропозицій, заяв, скарг. Права громадянина при розгляді заяви чи скарги. Обов'язки адресатів щодо розгляду заяв чи скарг. Відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян. Заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення.

## ОСНОВНІ НОРМАТИВНІ ДЖЕРЕЛА І ЛІТЕРАТУРА З НАВЧАЛЬНОГО КУРСУ “АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО”

### ОСНОВНІ НОРМАТИВНІ ДЖЕРЕЛА

Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (далі – ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Закон України “Про державну податкову службу в Україні” від 4 грудня 1990 р. // ВВР. – 1991. – № 6. – Ст. 37.

Закон Української РСР “Про ціни і ціноутворення” від 3 грудня 1990 р. // ВВР. – 1990. – № 52. – Ст. 650.

Закон України “Про міліцію” від 20 грудня 1990 р. // ВВР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

Постанова Президії Верховної Ради Української РСР “Про статус Академії наук України” від 17 січня 1991 р. // ВВР. – 1991. – № 6. – Ст. 40.

Закон Української РСР “Про власність” від 7 лютого 1991 р. // ВВР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.

Закон України “Про підприємництво” від 7 лютого 1991 р. // ВВР. – 1991. – № 14. – Ст. 168.

Правила застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні: Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1991 р. // Зібрання постанов Уряду (далі – ЗПУ). – 1991. – № 3. – Ст. 18.

Закон України “Про зайнятість населення” від 1 березня 1991 р. // ВВР. – 1991. – № 14. – Ст. 170.

Закон України “Про банки і банківську діяльність” від 20 березня 1991 р. // ВВР. – 1991. – № 25. – Ст. 281.

Закон України “Про підприємства в Україні” від 27 березня 1991 р. // ВВР. – 1991. – № 24. – Ст. 272.

Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ України: Наказ МВС України № 358 — 1991 р. // Збірник нормативних актів з питань правопорядку. — К., 1993.

Закон України “Про свободу совісті та релігійні організації” від 23 квітня 1991 р. // ВВР. — 1991. — № 25. — Ст. 283.

Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” від 16 квітня 1991 р. // ВВР. — 1991. — № 29. — Ст. 377.

Закон України “Про митну справу в Україні” від 25 червня 1991 р. // ВВР. — 1991. — № 44. — Ст. 544.

Закон України “Про господарські товариства” від 19 вересня 1991 р. // ВВР. — 1991. — № 49 — Ст. 82.

Закон України “Про державний кордон України” від 4 листопада 1991 р. // ВВР. — 1992. — № 2. — Ст. 5.

Закон України “Про прикордонні війська України” від 4 листопада 1991 р. // ВВР. — 1992. — № 2. — Ст. 7.

Закон України “Про Національну гвардію України” від 4 листопада 1991 р. // ВВР. — 1992. — № 1. — Ст. 1.

Закон України “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 р. // ВВР. — 1992. — № 4. — Ст. 14.

Дисциплінарний Статут прокуратури України // ВВР. — 1992. — № 4. — Ст. 14.

Закон України “Про Збройні Сили України” від 6 грудня 1991 р. // ВВР. — 1992. — № 9. — Ст. 108.

Закон України “Про оборону України” від 6 грудня 1991 р. // ВВР. — 1992. — № 9. — Ст. 106.

Закон України “Про альтернативну (невійськову) службу” від 12 грудня 1991 р. // ВВР. — 1992. — № 15. — Ст. 188.

Закон України “Про основи державної політики в сфері науки і науково-технічної діяльності” від 13 грудня 1991 р. // ВВР. — 1992. — № 12. — Ст. 165.

Закон України “Основи законодавства України про культуру” від 14 лютого 1992 р. // ВВР. — 1992. — № 21. — Ст. 294.

Закон України “Про Службу безпеки України” від 25 березня 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

Закон України “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності” від 18 лютого 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 21. – Ст. 296.

Закон України “Про загальний військовий обов’язок і військову службу” від 25 березня 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 27. – Ст. 385.

Закон України “Про банкрутство” від 14 травня 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 31. – Ст. 440.

Закон України “Про об’єднання громадян” від 16 червня 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

Закон України “Про національні меншини в Україні” від 25 червня 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 36. – Ст. 529.

Закон України “Про надзвичайний стан” від 26 червня 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 37. – Ст. 538.

Закон України “Про державну статистику в Україні” від 17 вересня 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 43. – Ст. 608.

Закон України “Про інформацію” від 2 жовтня 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

Закон України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” від 13 жовтня 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 50. – Ст. 676.

Закон України “Про охорону праці” від 14 жовтня 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 49. – Ст. 668.

Постанова Верховної Ради України “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки” від 16 жовтня 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 45. – Ст. 620.

Закон України “Основи законодавства України про охорону здоров’я” від 19 листопада 1992 р. // ВВР. – 1993. – № 4. – Ст. 19.

Декларація “Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні” від 15 грудня 1992 р. // ВВР. — 1993. — № 16. — Ст. 166.

Закон України “Про статус суддів” від 15 грудня 1992 р. // ВВР. — 1993. — № 8. — Ст. 56.

Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” від 26 січня 1993 р. // ВВР. — 1993. — № 29. — Ст. 308.

Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” від 5 лютого 1993 р. // ВВР. — 1993. — № 16. — Ст. 167.

Положення про Міністерство закордонних справ України: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1993 р. // ЗПУ. — 1993. — № 7. — Ст. 143.

Декрет Кабінету Міністрів України “Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм та правил і відповідальності за їх порушення” від 8 квітня 1993 р. // ВВР. — 1993. — № 23. — Ст. 247.

Декрет Кабінету Міністрів України “Про стандартизацію і сертифікацію” від 10 травня 1993 р. // ВВР. — 1993. — № 27. — Ст. 289.

Державна програма боротьби із злочинністю: Затверджена постановою Верховної Ради України від 25 червня 1993 р. // ВВР. — 1993. — № 27. — Ст. 285.

Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30 червня 1993 р. // ВВР. — 1993. — №.35 — Ст.358.

Закон України “Про дорожній рух” від 30 червня 1993 р. // ВВР. — 1993. — № 31. — Ст. 338.

Закон України “Про колективні договори і угоди” від 1 липня 1993 р. // ВВР. — 1993. — № 36. — Ст. 361.

Закон України “Про Антимонопольний комітет України” від 26 листопада 1993 р. // ВВР. — 1993. — № 50. — Ст. 472.



Закон України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. // ВВР. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Затверджено Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. // ВВР. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

Закон України “Про пожежну безпеку” від 17 грудня 1993 р. // ВВР. – 1994. – № 5. – Ст. 21.

Закон України “Про міжнародні договори України” від 22 грудня 1993 р. // ВВР. – 1994. – № 10. – Ст. 45.

Закон України “Про авторське право та суміжні права” від 23 грудня 1993 р. // ВВР. – 1994. – № 13. – Ст. 64.

Закон України “Про біженців” від 24 грудня 1993 р. // ВВР. – 1994. – № 16. – Ст. 90.

Закон України “Про державну таємницю” від 21 січня 1994 р. // ВВР. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

Закон України “Про правовий статус іноземців” від 4 лютого 1994 р. // ВВР. – 1994. – № 23. – Ст. 161.

Концепція створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні: Додаток до постанови Кабінету Міністрів України № 167 від 14 березня 1994 р. // ЗПУ. – 1994. – № 7. – Ст. 171.

Закон України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” від 1 грудня 1994 р. // ВВР. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

Закон України “Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх” від 24 січня 1995 р. // ВВР. – 1995. – № 6. – Ст. 35.

Закон України “Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів” від 15 лютого 1995 р. // ВВР. – 1995. – № 10. – Ст. 60.

Закон України “Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними” від 15 лютого 1995 р. // ВВР. – 1995. – № 10. – Ст. 62.

Положення про матеріальну відповідальність військово-вслужбовців за шкоду, заподіяну державі: Затверджено постановою Затверджено Постановою Верховної Ради України від 23 червня 1995 р. // ВВР. – 1995. – № 25. – Ст. 193.

Закон України “Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

Закон України “Про Конституційний Суд України” від 16 жовтня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

Закон України “Про відпустки” від 15 листопада 1996 р. // ВВР. – 1997. – № 2. – Ст. 4.

Порядок обслуговування громадян залізничним транспортом: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 1997 р. // ЗПУ. – 1997. – № 4. – Ст. 150.

Національна програма боротьби з корупцією: Затверджена Указом Президента України від 10 квітня 1997 р. // ВВР. – 1997. – № 19. – Ст. 136.

Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. // ЗПУ. – 1997. – № 4. – Ст. 202.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Закон України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” від 23 вересня 1997 р. // ВВР. – 1997. – № 50. – Ст. 302.

Закон України “Про професійних творчих працівників та творчі спілки” від 7 жовтня 1997 р. // ВВР. – 1997. – № 52. – Ст. 312.

Закон України “Про електроенергетику” від 16 жовтня 1997 р. // ВВР. – 1998. – № 1. – Ст. 1.

Закон України “Про видобування і переробку уранових руд” від 19 листопада 1997 р. // ВВР. – 1998. – № 11–12. – Ст. 39.

Закон України “Про торгово-промислові палати в Україні” від 2 грудня 1997 р. // ВВР. – 1998. – № 13. – Ст. 52.

Закон України “Про лізінг” від 16 грудня 1997 р. // ВВР. – 1998. – № 16. – Ст. 68.

Закон України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 22 грудня 1997 р. // ВВР. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

Закон України “Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини” від 23 грудня 1997 р. // ВВР. – 1998. – № 19. – Ст. 98.

Закон України “Про професійно-технічну освіту” від 10 лютого 1998 р. // ВВР. – 1998. – № 32. – Ст. 215.

Положення про реєстрацію асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. // ЗПУ. – 1998. – № 6. – Ст. 217.

Указ Президента України “Про спеціальну економічну зону “Славутич” від 18 червня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 25. – Ст. 916.

Указ Президента України “Про врегулювання деяких питань, пов'язаних з процесом управління об'єктами державної власності” від 4 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 27. – Ст. 976.

### Кодекси

Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар. – К., 1991.

Кодекс України про адміністративні правопорушення // Кодекси України: В 3-х кн. – К., Юрінком Інтер. – 1998. – Кн. 1.

Водний кодекс України // Кодекси України: Там само. — Кн. 1.

Житловий кодекс Української РСР // Кодекси України: Там само. — Кн. 1.

Земельний кодекс України // Кодекси України: Там само. — Кн. 1.

Кодекс законів про працю України // Кодекси України: Там само. — Кн. 1.

Кодекс про шлюб та сім'ю України // Кодекси України: Там само. — Кн. 2.

Кодекс торговельного мореплавства України // Кодекси України: Там само. — Кн. 2.

Кодекс України про надра // Кодекси України: Там само. — Кн. 3.

Лісовий кодекс України // Кодекси України: Там само. — Кн. 3.

Митний кодекс України // Кодекси України: Там само. — Кн. 3.

Повітряний кодекс України // Кодекси України: Там само. — Кн. 2.

Арбітражний процесуальний кодекс України // Кодекси України: Там само. — Кн. 1.

Виправно-трудоий кодекс України // Кодекси України: Там само. — Кн. 1.

Кримінальний кодекс України // Кодекси України: Там само. — Кн. 3.

Кримінально-процесуальний Кодекс України // Кодекси України: Там само. — Кн. 3.

Цивільний кодекс Української РСР // Кодекси України: Там само. — Кн. 2.

Цивільний процесуальний кодекс України // Кодекси України: Там само. — Кн. 2.

## ЛІТЕРАТУРА ДО ВСІХ ТЕМ

Коментар до Конституції України. — К., 1996.

*Бахрах Д. Н.* Административное право: Учебник для вузов. — М., 1997.

*Брэбан Г.* Французское административное право. — М., 1988.

*Драго Р.* Административная наука. — М., 1982.

*Коваль Л. В.* Адміністративне право України: Курс лекцій. — К., 1998.

Муниципальное право. — М., 1997.

*Овсянко Д. М.* Административное право. — М., 1997.

*Тихомиров Ю. А.* Публичное право. — М., 1995.

*Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. — М., 1998.

*Юсупов В. А.* Теория административного права. — М., 1985.

## ЛІТЕРАТУРА ДО ОКРЕМИХ РОЗДІЛІВ

Державне управління, виконавча влада  
і адміністративне право

## Соціальне управління

*Афанасьев В. Г.* Общество: системность, познание и управление.— М., 1981.

*Бахрах Д. Н.* Основные понятия теории социального управления. — Пермь, 1978.

*Козлов Ю. М., Фролов Е. С.* Научная организация управления и право. — М., 1986.

*Старосьцяк Е.* Элементы науки управления. — М., 1965.

*Суворов Л. Н., Аверин А. Н.* Социальное управление: Опыт философского анализа. — М., 1984.

*Тихомиров Ю. А.* Управление делами общества. — М., 1984.

Фалмер Р. М. Энциклопедия современного управления. В 5-ти частях. — М., 1992.

Щекин Г. В. Теория социального управления. — К., 1996.

### *Державне управління і виконавча влада*

Авер'янов В. Б., Крупчан О. Д. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування. — Харків, 1998.

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. — М., 1997.

Бахрах Д. Н. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. — 1992. — № 3.

Марчук Е., Селиванов А. Какой быть административной реформе // Голос Украины. — 1997. — 18 ноября.

Пастухов В. Б. К вопросу о соотношении власти и управления. // В кн.: Проблемы правоведения. — К., 1988.

Пикулькин А. В. Система государственного управления. — М., 1997.

Разделение властей: история и современность. — М., 1996.

Рут Доминик, Сульє Даниель. Управління.— К., 1995.

Ткач Г. Й., Мартыянов І. В. Державна виконавча влада в Україні. // Вісник Львівського університету. — 1994. — Вип. 31.

Цветков В. В. Державне управління: Основні фактори ефективності ( політико-правовий аспект). — Харків, 1996.

### *Адміністративне право*

Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. — 1998. — № 8.

Административное право зарубежных стран. — М., 1996.

*Коваль Л. В.* Філософські аспекти адміністративного права // Вісник КДУ. — К., 1983. — Вип. 24.

*Сорокин В. Д.* Метод правового регулювання. — М., 1976.

*Юсупов В. А.* Теория административного права. — М., 1985.

### **Адміністративно-правові норми і відносини**

*Веремеенко И. И.* Механизм административно-правового регулювання в сфері охорони общественного порядку. Части 1 и 2. — М., 1981—1982.

*Коренев А. П.* Нормы административного права и их применение. — М., 1978.

*Самсонов В. М.* Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. — Харьков, 1991.

*Коваль Л. В.* Административно-деликтное отношение. — К., 1979.

*Козлов Ю. М.* Административные правоотношения. — М., 1976.

*Ткаченко Ю. Г.* Методологические вопросы теории правоотношений. — М., 1980.

*Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. — М., 1974.

### **Суб'єкти адміністративного права**

*Аверьянов В. Б.* Организация аппарата государственного управления. — К., 1985.

*Аверьянов В. Б.* Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. — К., 1990.

Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. — К., 1993.

*Бачило И. Л.* Функции органов управления. — М., 1976.

*Битяк Ю. П.* Державна служба та розвиток її демократичних основ. — Харків, 1990.

*Гончарук С. Т.* Суб'єкти адміністративного права. — К., 1998.

Державні службовці // Урядовий кур'єр. — 1994. — 15 лютого.

Державна служба в Україні: розвиток і перспективи // Урядовий кур'єр. — 1996. — 29 лютого.

*Лазарев Б. М.* Компетенция органов управления. — М., 1972.

Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. — М., 1994.

*Прудников А. С., Андриашин Х. А.* Административно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина. — М., 1998.

*Старилов Ю. Н.* Служебное право. — М., 1996.

### Методи і форми державного управління

*Васильев Р. Ф.* Акты управления. — М., 1987.

*Демин А. В.* Общие вопросы теории административного договора. — Красноярск, 1997.

*Дорогих М. М.* Заходи адміністративного примусу, які застосовуються міліцією в боротьбі з пияцтвом. — К., 1989.

*Дюрягин И. Я.* Право и управление. — М., 1981.

*Ключниченко А. П.* Меры административного принуждения, применяемые милицией. — К., 1979.

Конституция, закон, подзаконный акт. — М. 1994.

Методы управленческой деятельности. — М., 1977.

*Рябов Ю. С.* Административно-предупредительные меры: теоретические вопросы. — Пермь, 1974.

*Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В.* Правовые акты. — М., 1995.



*Шкарупа В. К.* Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції). — К., 1995.

### Адміністративно-деліктне право

*Бахрах Д. Н.* Состав административного проступка. — Свердловск, 1987.

*Веремеенко И. И.* Административно-правовые санкции. — М., 1975.

*Голосніченко І. П.* Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. — К., 1991.

*Гончарук С. Т.* Адміністративна відповідальність. — К., 1995.

*Додин Е. В.* Административная деликтология. — Одесса, 1997.

*Додин Е. В.* Административная ответственность в свете Конституции Украины // Юридический вестник. — Одесса, 1997. — № 3. — С. 70.

*Додин Е. В.* Понятие и виды оснований административной ответственности. // В кн.: Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка. — К., 1982.

*Кивалов С. В.* Таможенное право (административная ответственность за нарушение таможенных правил). — Одесса, 1996.

*Коваль Л. В.* Административно-деликтное отношение. — К., 1979.

*Коваль Л. В.* Відповідальність за адміністративні правопорушення. — К., 1975.

*Опрышко В. Ф.* Административная ответственность за правонарушения. — К., 1988.

*Остапенко О. І.* Адміністративна деліктологія. — Львів, 1995.

*Саввин М. Я.* Административный штраф. — М., 1984.

**Адміністративно-процесуальне право**

*Бахрах Д. Н.* Производство по делам об административных правонарушениях. — М., 1989.

*Додин Е. В.* Доказательства в административном процессе. — М., 1973.

*Калаянов Д. П.* Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел. — Одесса, 1998.

*Клюшниченко А. П.* Производство по делам о мелком хулиганстве. — К., 1970.

*Коваль Л. В.* Административно-деликтное отношение. — К., 1979.

*Масленников М. Я.* Административно-юрисдикционный процесс. — Воронеж, 1990.

Производство по административным правонарушениям. — Свердловск, 1986.

Управленческие процедуры. — М., 1988.

*Юсупов В. А.* Правоприменительная деятельность органов управления. — М., 1979.

*Шергин А. П.* Административная юрисдикция. — М., 1979.

*Шкарупа В. К.* Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції). — К., 1995.

**Управління соціально-господарським комплексом держави**

Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. — К., 1995.

*Бутко М., Мурашко М.* Регіон у дзеркалі державного управління. — Віче, 1997. — № 3.

*Васильев А. С., Додин Е. В., Туманов В. М.* Предприниматель: его права обязанности, ответственность. — Одесса, 1994.

*Ганюшкин Б. В.* Дипломатическое право международных организаций. — М., 1968.

*Блищенко И. П.* Дипломатическое право. — М., 1990.

*Дзюбик С., Ривак О.* Механізм регулювання ринкової економіки. — К., 1993.

*Мильнер Б. З.* Реформы управления и управление реформами. — М., 1994.

*Опрышко В. Ф.* Народно-хозяйственный комплекс: Управление и право. — К., 1983.

Президент про соціальну політику до 2000 року // Голос України. — 1997. — 31 жовтня.

*Трегобчук В.* Державне управління в ринковій економіці // Віче. — 1997. — № 1.

Управление в области административно-политической деятельности. — М., 1979.

Управление отраслями народного хозяйства. — М., 1982.

Управление социально-культурным строительством. — М., 1981.

### Законність у державному управлінні

*Горницький А. Н.* Державна дисципліна. — К., 1989.

*Горшенев В. М., Шахов И. Б.* Контроль как правовая форма деятельности. — М., 1987.

*Додин Е. В.* Гарантии законности административной ответственности. — К., 1976.

*Студеникина М. С.* Государственные инспекции в СССР. — М., 1987.

*Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления. — М., 1974.

*Ткаченко В. Д.* Функціональне призначення законності // Вісник Акад. прав. наук України. — 1996. — Вип. 6.

*Шорина Е. В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления. — М., 1981.

## ЗМІСТ

Передмова . . . . .	3
---------------------	---

### Загальна частина

#### Глава 1

##### Сутність державного управління та його співвідношення з державною виконавчою владою

1.1. Загальне поняття управління та його види . . . . .	6
1.2. Характеристика державного управління . . . . .	16
1.3. Співвідношення державного управління і державної виконавчої влади . . . . .	32
1.4. Концепція адміністративної реформи — програма вдосконалення державного управління . . . . .	40

#### Глава 2

##### Поняття адміністративного права і його місце у правовій системі держави

2.1. Предмет і метод адміністративного права . . . . .	49
2.2. Адміністративно-правові норми . . . . .	62
2.3. Адміністративно-правові відносини . . . . .	80
2.4. Співвідношення адміністративного права з іншими правовими галузями . . . . .	90

#### Глава 3

##### Суб'єкти адміністративного права

3.1. Поняття суб'єктів адміністративного права . . . . .	96
3.2. Президент України . . . . .	102
3.3. Органи виконавчої влади . . . . .	109
3.4. Державні службовці . . . . .	139
3.5. Громадяни України та іноземці . . . . .	152
3.6. Об'єднання громадян . . . . .	164

#### Глава 4

##### Адміністративно-правові (управлінські) методи і форми

4.1. Методи державного управління . . . . .	180
4.2. Адміністративний примус . . . . .	192

4.3. Форми державного управління . . . . .	207
4.4. Правові акти державного управління . . . . .	222

### Глава 5

#### Адміністративно-деліктне право

5.1. Адміністративне правопорушення . . . . .	239
5.2. Склад адміністративного правопорушення . . . . .	252
5.3. Адміністративна відповідальність . . . . .	289

### Глава 6

#### Адміністративно-процесуальне право

6.1. Поняття адміністративного процесу . . . . .	312
6.2. Структура адміністративного процесу (види адміністративних проваджень та їх стадії) . . . . .	327
6.3. Провадження у справах про адміністративні правопорушення . . . . .	333

## Особлива частина

### Глава 7

#### Адміністративно-правове регулювання у сфері економіки

7.1. Економіка як об'єкт адміністративно-правового регулювання . . . . .	356
7.2. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання у сфері економіки . . . . .	360
7.3. Основні напрями державного регулювання економіки . . . . .	396

### Глава 8

#### Управління адміністративно-політичною сферою

8.1. Управління обороною <sup>1</sup> . . . . .	448
8.2. Управління безпекою . . . . .	464
8.3. Управління закордонними справами . . . . .	489
8.4. Управління юстицією . . . . .	497
8.5. Управління внутрішніми справами . . . . .	506

## Глава 9

### Управління соціально-культурною сферою

9.1. Управління охороною здоров'я . . . . .	545
9.2. Управління освітою . . . . .	571
9.3. Управління культурою . . . . .	597

## Глава 10

### Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності

10.1. Поняття підприємницької діяльності та її суб'єкти . . . . .	610
10.2. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності . . . . .	637

## Глава 11

### Забезпечення законності в державному управлінні

11.1. Поняття і система способів забезпечення законності . . . . .	659
11.2. Контроль та його види . . . . .	662
11.3. Нагляд та його види . . . . .	675
11.4. Звернення громадян . . . . .	685

Програма курсу навчальної дисципліни “Адміністративне право” . . . . .	691
---	-----

Основні нормативні джерела і література з навчального курсу “Адміністративне право” . . . . .	716
--	-----

Навчальне видання

**КОЛПАКОВ Валерій Костянтинович**

# **Адміністративне право України**

*Підручник*

*Юрінком Інтер — редакція наукової та навчальної літератури*

Відповідальна за випуск *Т.А. Яскажук*  
Редактор *Г.П. Сурначова*  
Комп'ютерний набір *І.А. Березовська, Л.М. Сисоєва*  
Комп'ютерна верстка *Т.М. Виноградова*  
Художнє оформлення *О.О. Кротков*

Підписано до друку 28.04.99. Формат 84x108/32.  
Папір офсетний № 1. Гарн. Таймс. Друк офсетний.  
Умовн. друк. арк. 38,64. Обл.-вид. арк. 36,40.  
Зам. № 0—14. Ціна договірна.

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром  
СП "Юрінком Інтер". 04209, Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 31-6  
(свідоцтво про реєстрацію № 07276 від 12.11.98.)

Віддруковано в АТ "Київська книжкова фабрика"  
01054, Київ, вул. Воровського, 24

*Студентам і викладачам  
юридичних вузів і факультетів,  
науковцям, працівникам суду,  
адвокатури, правоохоронних органів*

**ЮРІНКОМ ІНТЕР ПРОПОНУЄ**

## **КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ** **Загальна частина**

**Підручник / За ред. професорів П.С. Матишевського,  
доцентів П.П. Андрушка, С.Д. Шапченка  
К.: Юрінком Інтер, 1999. – 512 с.**

Підручник розкриває зміст норм Загальної частини Кримінального кодексу України, дає теоретичне висвітлення окремих інститутів щодо злочину та відповідальності за його вчинення. В ньому розглядаються також основні питання Загальної частини кримінального права деяких іноземних держав і загальна характеристика основних напрямків (шкіл) зарубіжної кримінально-правової теорії.

Ціна — 10,80 грн.

## **КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ** **Особлива частина**

**Підручник / За ред. професорів П.С. Матишевського,  
С.С. Яценко, доцента П.П. Андрушка —  
К.: Юрінком Інтер, 1999. – 800 с.**

У підручнику розкрито зміст норм Особливої частини Кримінального кодексу України. Відображено концепцію пріоритетного захисту особистих прав і свобод людини, наведено окремі міжнародно-правові норми, імплементовані в Особливу частину кримінального законодавства України. Основний зміст підручника — розкриття юридичної природи та характерних ознак кожного конкретного складу злочину і висвітлення судової практики застосування кримінального закону.

Ціна — 17 грн.