

Академії державного управління. – 2003. – № 2. – С. 74. 7. Менеджмент в охороні здоров'я : структура та поведінка організацій охорони здоров'я / [уклад. С. М. Шортел, А. Д. Калюжний ; пер. з англ. Л. Тарануха]. – К. : Основи, 1998. – 284 с. 8. Основи законодавства України про охорону здоров'я : закон України від 19 листоп. 1992 р., № 2801-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19. 9. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28 жовт. 2002 р. № 385 // Офіційний вісник України. – № 46. – Ст. 2116. 10. Про затвердження Типового положення про управління охорони здоров'я обласної, Севастопольської міської державної адміністрації та Головне управління охорони здоров'я Київської міської державної адміністрації [Електронний ресурс] : постановою Кабінету Міністрів України від 20 груд. 2000 р. № 1845 – Режим доступу: <http://www.uapravo.net/data2008/base55/ukr55828.htm>. 11. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV. – ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=964-15>. 12. Права пацієнта – права людини в системі охорони здоров'я та медицини : зб. міжнар. документів / упор. В. В. Глухівський. – К. : Сфера, 2004. – С. 121.

Надійшла до редколегії 22.09.2009

УДК 342.5

З. Д. Чуйко

РОЛЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Розглянуто питання конституційно-правового регулювання та функціонування органів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки України. Проаналізовано повноваження та функції окремих органів виконавчої влади, закріплені у чинному законодавстві, та здійснено оцінку їх ролі у механізмі забезпечення національної безпеки.

Рассмотрены вопросы конституционно-правового регулирования и функционирования органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности Украины. На основе анализа полномочий и функций органов исполнительной власти, которые закреплены в действующем законодательстве, проведена оценка их роли в механизме обеспечения национальной безопасности.

Problems concerning the constitutional and legal regulation and functioning of executive power bodies in the sphere of national security of Ukraine guaranteeing are researched. On the basis of analysis of authorities and functions of executive power bodies, which stated in current legislation, estimation of their role in the mechanism of guaranteeing national security is conducted.

Органи державної виконавчої влади не лише забезпечують виконання від імені держави цілей і завдань, сформульованих у законах, але й беруть активну участь у виробленні державної політики, проводять її в життя. Виявляється це, поза сумнівом, і у сфері забезпечення національної безпеки України.

У вітчизняній науці конституційного права зростає інтерес до вивчення теоретичних і практичних проблем функціонування виконавчої влади [1–6]. Однак питання ролі органів виконавчої влади у забезпеченні національної безпеки в конституційно-правовому аспекті ще не отримали належного наукового висвітлення, що й зумовлює актуальність і необхідність теоретичних розробок у цій царині.

Для визначення ролі виконавчої влади у процесі забезпечення національної безпеки важливе значення має з'ясування специфіки органів виконавчої влади у механізмі застосування національної безпеки, їх функцій і повноважень, закріплених у чинному законодавстві, а також певних особливостей взаємодії у цій сфері з деякими вищими органами державної влади.

У системі органів виконавчої влади Конституція України [7] розрізняє структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів, органи кожного з яких відповідно до чинного законодавства є суб'єктами забезпечення національної безпеки. При цьому рівень найвищого органу в системі органів виконавчої влади уособлює Кабінет Міністрів (уряд); рівень центральних органів виконавчої влади – міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; рівень місцевих органів виконавчої влади – місцеві державні адміністрації (обласні, районні, Київська та Севастопольська міські), а також деякі інші територіальні органи міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (управління, департаменти, відділи).

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 р. [8], до суб'єктів забезпечення національної безпеки віднесені Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, а також – окремо виділені – Служба безпеки України, Збройні Сили, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України. А у ст. 9, яка фіксує повноваження цих суб'єктів, розкриваються загальні повноваження ще й правоохоронних органів та воєнної організації держави.

Для розуміння сутності виконавчої влади важливими є узагальнення, запропоновані І. І. Даховою, згідно з якими органи виконавчої влади відрізняються від інших органів влади за: предметом і сферою діяльності; своїм призначенням і змістом діяльності – організувати реалізацію прийнятих законів; особливістю системи спеціально створених суб'єктів з відповідною компетенцією; специфічними методами своєї діяльності (примус, маніпулювання, переконання, авторитет, традиція) [9, с. 24–26].

Система органів виконавчої влади виявляє себе через функції та повноваження конкретних органів виконавчої влади. На думку О. Ф. Фрицького, аналіз повноважень суб'єктів виконавчої влади дозволяє виділити такі основні функції цих суб'єктів: соціально-політичну, правозастосовну, правоохоронну, координацій, регулювання, контролю і нагляду [10, с. 500]. Деякі науковці схиляються до думки про найважливіше значення у структурі здійснення виконавчої влади політичної функції (політичне управління), та функції адміністративного управління (забезпечення виконання рішень, їх втілення у життя) [11, с. 254]. Виокремлюють також керівну, регулюючу, розрахунково-аналітичну, організаційну функції органів виконавчої влади [12, с. 27–28].

К. С. Бельський вважає, що особливості структури виконавчої влади є такими, що з них випливає наявність двох рівнів у здійсненні її функцій. Перший рівень охоплює основні функції виконавчої влади, які мають вирішальне значення для життя суспільства і випливають із субстанціональної природи цієї влади, яка є першою і від якої відділилися законодавча та судова. Перша основна функція на цьому рівні – функція охорони громадського порядку та забезпечення національної (державної) безпеки – являє собою один із основних напрямків у діяльності органів виконавчої влади. Послаблення цієї функції негативно відбивається на інших сторонах діяльності держави, а саме – на управлінні економікою, фінансами, культурою, освітою, соціальним забезпеченням. Друга істотна функція – регулятивно-управлінська. Ця функція є управлінською за своїм характером, вона здійснюється безперервно, на основі та з метою виконання закону. Проте, державне управління як діяльність органів виконавчої влади є одночасно й розпорядчою діяльністю. Органи виконавчої влади є не пасивними виконавцями закону, волі законодавчого чи вищестоячого по вертикалі органу, а й суб'єктами, що мають владні повноваження, здійснюють управлінські дії з власної ініціативи, реагуючи шляхом прийняття рішень на зміни в управлінській ситуації. До цієї ж групи автор відносить і функцію забезпечення прав і свобод громадян.

Другий рівень за К. С. Бельським становлять допоміжні функції (тобто функції, які мають інструментальний характер) – нормотворчості, оперативно-виконавча і юрисдикційна функція, які використовуються як організаційно-технічні засоби реалізації основних функцій виконавчої влади [13, с. 15–19].

У наукових дослідженнях, присвячених функціональній характеристиці органів виконавчої влади, більшість авторів одностайні щодо існування таких функцій органів виконавчої влади, як прогнозування, планування, організація, керування, регулювання, координація, облік, контроль [14, с. 110]. На думку В. Б. Авер'янова, органи виконавчої влади повинні більше уваги приділяти здійснен-

ню правозабезпечувальної (пов'язаної із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисної (пов'язаної із захистом порушених прав) функцій. Такий підхід сприятиме радикальній зміні спрямованості функцій виконавчої влади, орієнтуючи її насамперед на потреби та інтереси людини, а не на потреби самого державного апарату, інтереси корпусу державних службовців [15, с. 250].

Аналіз наукової літератури свідчить про багатофункціональність органів виконавчої влади та про наявність достатньої можливості відігравати активну роль у забезпеченні національної безпеки у процесі здійснення як самостійної функції забезпечення національної безпеки, так і інших притаманних органам виконавчої влади функцій.

Специфіка національної безпеки пов'язана з наявністю загроз у багатьох сферах життєдіяльності, і у процесі виявлення та нейтралізації цих загроз можуть брати участь органи державної виконавчої влади різних рівнів та спеціалізації. До того ж, практично усі ці органи відповідно до Закону «Про основи національної безпеки України» є суб'єктами її забезпечення. Тому для забезпечення національної безпеки у першу чергу здається доцільним розділити органи виконавчої влади залежно від обсягу і характеру компетенції на органи загальної та органи спеціальної компетенції [16, с. 73]. Органи загальної компетенції – це органи, які у межах підвідомчої їм території здійснюють державне управління та координують всієї або більшості підпорядкованих чи підконтрольних їм органів спеціальної компетенції. До них належать Кабінет Міністрів і місцеві державні адміністрації.

Органи спеціальної компетенції забезпечують реалізацію державної політики в досліджуваній сфері й безпосередньо здійснюють притаманними їм методами і способами заходи з попередження чи подолання зовнішніх і внутрішніх загроз основним об'єктам національної безпеки. Вони представлені широким колом центральних органів виконавчої влади та інших органів, серед яких найбільш значущими є: Міністерство оборони України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Управління державної охорони України; Адміністрація Державної прикордонної служби України, Збройні сили України, Державна Прикордонна служба України, міліція, внутрішні війська МВС, Державна служба охорони при МВС, органи і підрозділи цивільного захисту при Міністерстві України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та ін.

Аналіз наукової літератури і чинного законодавства свідчить, що забезпечення національної безпеки України здійснюється цілісною системою органів виконавчої влади. При цьому обсяг повноважень, що стосуються питань національної безпеки, які вони здійснюють у межах кожної з функцій, є досить значним і виходить за рамки нашої статті. Тому звернемо увагу тільки на окремі органи та їх повноваження у цій сфері.

Кабінет Міністрів є загальнодержавним органом виконавчої влади загальної компетенції. Згідно з ч. 1 ст. 113 Конституції України, Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Його діяльність поширюється на всю територію України, а компетенція охоплює практично всі найважливіші питання, віднесені, згідно з принципом поділу влади, до сфери виконавчої влади. За характером компетенції в системі органів виконавчої влади більше немає органів, подібних до уряду. Статус Кабінету Міністрів України як вищого серед органів виконавчої влади підтверджується і п. 9. ст. 116. Конституції, згідно з яким він спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

У статті 116 Основного Закону визначається зміст діяльності Кабінету Міністрів України, що становить основу його компетенції. Відповідно до п. 7 цієї статті, Кабінет Міністрів здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Істотне значення у цій сфері мають також такі повноваження: забезпечувати державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснювати внутрішню і зовнішню політику держави, виконувати Конституцію і закони України, акти Президента України; вживати заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечувати 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; розробляти проект закону про Державний бюджет України і забезпечувати виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подавати Верховній Раді звіт про його виконання.

Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення національної безпеки регламентовані також у чинному законодавстві. Так, Кабінет Міністрів поряд із Президентом, Верховною Радою України і Радою національної безпеки і оборони України здійснює, згідно зі ст. 11 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р., контроль за реалізацією заходів у сфері національної безпеки в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України [8]. Він входить до

системи цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави і є його суб'єктом згідно із ст. 6 Закону «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. [17]. Організація боротьби з тероризмом в Україні та забезпечення її необхідними силами, засобами і ресурсами здійснюються Кабінетом Міністрів України у межах його компетенції відповідно до ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. [18]. Відповідно до ст. 9 Закону «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. [19] уряд має широкі повноваження у сфері оборони та віднесений п. 12 Указу Президента «Про воєнну доктрину» від 15 липня 2004 р. до основних суб'єктів забезпечення воєнної безпеки [20]. Згідно зі ст. 27 Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 8 червня 2000 р. [21], уряд здійснює управління у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Для координації діяльності державних органів виконавчої влади з питань техногенно-екологічної безпеки, надзвичайних ситуацій та з питань безпечної життєдіяльності населення Кабінет Міністрів України утворює відповідні комісії (ради). А у разі необхідності для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру утворює спеціальні комісії загальнодержавного, регіонального, місцевого та об'єктового рівнів.

Велике, навіть визначальне значення для державно організованого соціуму має питання про те, хто очолює виконавчу владу, хто є центральною політичною фігурою і концентрує у своїх руках найбільше за обсягом владних повноважень. По суті, завоювати владу в сучасній державі – означає очолити її виконавчорозпорядчі органи [22, с. 8–9]. На сучасному етапі для України це питання також є актуальним, оскільки зміни до Конституції розширили повноваження Прем'єр-міністра України, від компетентного керівництва органами виконавчої влади, політичної волі й розважливості якого залежатиме результативність здійснюваної державної політики та створення реальних умов для нормального функціонування й прогресивного розвитку основних об'єктів національної безпеки.

Складною проблемою, яку сьогодні не вирішено на законодавчому рівні і в реальній практиці державотворення, є питання розмежування контролю у сфері забезпечення національної безпеки між Президентом і Кабінетом Міністрів, а також контролю і координації дій органів виконавчої влади, які здійснює Рада національної безпеки та оборони і Кабінет Міністрів. Як правило, у законах, які врегульовують питання у сфері національної безпеки, ці повноваження дублюються. Це призводить до перетягування по-

вноважень і до послаблення відповідальності за результати відповідної діяльності. Зазначена проблема загострилася саме внаслідок внесення змін до Конституції, реалізація яких на практиці загрожують деформацією виконавчої вертикалі, наявністю конкуренції Президента та Прем'єр-міністра, а історія вітчизняного державотворення також свідчить, що це стосується також посади секретаря РНБО та віце-прем'єр-міністра з питань національної безпеки і оборони.

Важливе значення для національної безпеки має функціонування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у тому числі із спеціальним статусом, які є органами спеціальної компетенції. Зокрема, Конституція України (ст. 107) передбачає, що до складу Ради національної безпеки і оборони входять міністр оборони України, міністр внутрішніх справ України, міністр закордонних справ України та голова Служби безпеки України, що відповідно підвищує значення очолюваних ними інституцій для забезпечення національної безпеки України.

Провідне місце серед центральних органів виконавчої влади посідають міністерства. Вони виступають як основний центральний орган у системі органів виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики та здійснює функції державного управління у відповідній галузі. Їх керівники входять до складу уряду і беруть безпосередню участь у формуванні державної політики в країні. Міністри особисто відповідають за розробку і впровадження програм Кабінету Міністрів з відповідних питань, реалізацію державної політики у певних сферах державного управління.

Роль і місце органів державної виконавчої влади у забезпеченні національної безпеки України зумовлена їх місцем у державному механізмі, широкими повноваженнями і здатністю вирішувати конкретні завдання щодо забезпечення національної безпеки у різних сферах життєдіяльності, наявністю розгалуженої системи спеціально для цього створених органів. Виконавча влада, на вершині якої перебуває уряд, концентрує у своїх руках значні, порівняно з іншими гілками влади, фінансові, матеріально-технічні, технологічні, організаційні, людські та інші ресурси. І в силу цього бере активну участь як у створенні належних умов для життєдіяльності та прогресивного розвитку основних об'єктів забезпечення національної безпеки, так і найбільшою мірою пристосована до здійснення оперативних дій щодо протидії та запобігання потенційним і реальним загрозам. Тому необхідно, щоб органи виконавчої влади набули стійкої адаптованості до постійних соціально-політичних змін і завжди діяли єдино і консолідовано. У процесі вирішення проблем оптимізації діяльності органів державної виконавчої влади у механізмі забезпечення національної без-

пеки важливим є підвищення їхньої ефективності та утвердження демократичного характеру.

Список літератури: 1. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. П. Єрмолін. – К., 2003. – 16 с. 2. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 80 с. 3. Дахова І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах : [монографія] / І. І. Дахова – Х. : Фінн, 2008. – 200 с. 4. Чикурлій С. О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / С. О. Чикурлій. – К., 2008. – 22 с. 5. Вавженчук С. В. Конституційні основи розвитку виконавчої влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / С. Я. Вавженчук. – Х., 2008. – 21 с. 6. Марченко В. В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. В. Марченко. – Х., 2008. – 19 с. 7. Конституція України : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 8. Про основи національної безпеки України : закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351. 9. Дахова І. Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект) / І. Дахова // Право України. – 2002. – № 12. – С. 23–27. 10. Фрицький О. Ф. Виконавча влада в Україні // Конституційне право України : [підручник]. – 4-те вид., перероб. і доп. ; за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка. – 733 с. 11. Основи демократії : навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів / авт. кол. : М. Бессонова, О. Бірюков, С. Боднарук та ін. ; за заг. ред. А. Колодій. – К. : Ай Бі, 2002. – 684 с. 12. Исполнительная власть в Российской Федерации / под ред. А. Ф. Ноздрачева, Ю. А. Тихомирова. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 269 с. 13. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти / К. С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14–21. 14. Александрова Н. В. Основні підходи до визначення видів функцій органів виконавчої влади / Н. В. Александрова // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 108–112. 15. Авер'янов В. Б. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання / В. Б. Авер'янов // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2–3 (33–34). – С. 238–253. 16. Адміністративне право України : [підручник] / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с. 17. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366. 18. Про боротьбу з тероризмом : закон України від 20 берез. 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180. 19. Про оборону України : закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106. 20. Про Воєнну доктрину України : указ Президента України від 15 лип. 2004 р. № 800/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Ч. 1. – Ст. 2005. 21. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : закон України від 8 черв. 2000 р. № 1809-III // Відомості Верховної

Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337. 22. Керимов А. Д. Исполнительная власть в системе разделения властей / А. Д. Керимов // Гражданин и право. – 2001. – № 9–10. – С. 5–14.

Надійшла до редколегії 07.09.2009

УДК 352

О. С. Орловський

**ПРОБЛЕМИ ЛОКАЛЬНОЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ
РЕГЛАМЕНТАЦІЇ МІСЦЕВИХ ІНІЦІАТИВ
(НА МАТЕРІАЛАХ М. ОДЕСИ)**

Автором на матеріалах м. Одеси рекомендовано місцевим радам для ефективного гарантування права членів територіальних громад на місцеву ініціативу розробити і прийняти Положення про місцеві ініціативи. Вказано, що в Положенні доцільно визначити коло суб'єктів права місцевої ініціативи, предмет місцевої ініціативи, статус ініціативної групи та уповноважених представників суб'єкта місцевої ініціативи, процедури її висування, подання та розгляду, а в додатках – навести форми необхідних документів.

Автором на матеріалах г. Одессы рекомендовано местным советам для эффективного гарантирования права членов территориальных громад на местную инициативу разработать и принять Положения о местных инициативах. Указано, что в Положении целесообразно определить круг субъектов права на местную инициативу, предмет местной инициативы, статус инициативной группы и уполномоченных представителей субъекта местной инициативы, процедуры ее выдвижения, подачи в местный совет и рассмотрения, а в приложениях – формы необходимых документов.

On the materials of Odessa city the author recommends local councils to elaborate and adopt the Provision about local initiatives for effective guaranteeing the right on local initiative to participants of territorial community. It is mentioned about the necessity to define the range of legal subjects on local initiative, the object of local initiative, status of local group and authorized representatives of local initiative subject, procedure of initiating, its applying to local council and its consideration in the Provision. It is also necessary to define forms of necessary documents in the Provision's appendix.

На сучасному етапі важливою проблемою, яка виникає на місцевому рівні, є розвиток локальної демократії, адже він є однією з умов побудови в Україні громадянського суспільства. Вивчення нормативно-правової бази дозволяє констатувати, що на державному рівні увага приділяється переважно регламентації непрямих форм локальної демократії. Єдиною формою безпосередньої демократії, регулювання якої поки що є достатнім (але все ж таки викликає численні зауваження), є місцеві вибори. Отже, актуальним практичним завданням є створення нормативного підґрунтя