

Література

1. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18. 02. 92 р., № 2135 // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 22. — Ст. 303 XII (у редакції від 07. 03. 2002р.).
2. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30. 06. 93 р., № 334 — 1 — XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 35. — Ст. 358.
3. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними: Закон України від 15. 02. 95 р., № 62/95 — ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 10. — Ст. 62.
4. Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів: Закон України від 15. 02. 95 р., № 62/95 — ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 10. — Ст. 60.
6. Про порядок видачі сертифікатів на ввезення в Україну та вивезення з України наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів: Постанова Кабінету Міністрів України від 03. 02. 97р., №146 (зі змінами від 28. 04. 01р.).
7. Про затвердження Переліку пунктів пропуску на митному кордоні України, через які дозволяється ввезення, вивезення та транзит через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: Наказ ДМСУ від 03. 07. 97р., № 296.
8. Про затвердження Інструкції про порядок проведення оперативної закупівлі та контрольованого постачання предметів, товарів у тому числі заборонених до обігу, у фізичних та юридичних осіб, незалежно від форм власності: Спільний наказ МВС, СБУ і ДПА від 30 листопада 2001р. № 1065дск/307дск/482дск.
9. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Навчальний посібник / Відп. ред. Я. Кондратьєв. — Київ: Юрінком Інтер, 2002. — С. 228.
10. Таможня (информационно-аналитическое обозрение). — 2003. — № 7 (80) август. — С. 12–13.

УДК 342.951:347.79(477)

О. В. Попов*здобувач кафедри морського та митного права
ОНЮА***ОРГАНІЗАЦІЯ КОНТРОЛЮ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ “МОРЯКІВ” — ГРОМАДЯН УКРАЇНИ**

В Україні існує законодавчо визначена категорія громадян — моряки. Конвенцій Міжнародної організації праці щодо даної категорії громадян нараховується в цілому 25% — 32 документа. Вони всі мають різноманітний характер — від обов’язкового до рекомендаційного. Як відомо Україна є дійсним членом МОП.

Наявність в Україні системи освіти, що готує фахівців для морського транспорту (22 навчальних заклади готують фахівців для суден торговельного флоту), підтверджує той факт, що громадян України, які відносяться до даної категорії, з кожним роком стає більше [1].

З огляду на деякі економічні реалії, наші громадяни, що одержали фахову освіту, вимушені працювати на суднах під іноземними прапорами. За даними закордонних судовласників більш сорока тисяч громадян України щорічно влаштовуються на роботу на судна іноземних держав [2].

Для визначення задач, які в Україні необхідно вирішувати з метою реалізації захисту інтересів і прав цієї категорії громадян, визначимо основні положення, що впливають на організацію контролю системою органів державної влади України (в першу чергу — виконавчої).

Одним з основних явищ, за допомогою яких здійснюється реалізація задач системи органів державної виконавчої влади є “контроль”. Б. М. Лазарева визначає його так: “Контроль” (в вузькому розумінні слова) має своїм призначенням перевірку стану і діяльності підконтрольних об’єктів на відповідність законності, ... при цьому перевіряється ... дотримання відповідних правил” [3]. Л. В. Коваль вважає, що “контроль” є методом впливу виконавчої влади на суспільні відносини [4]. Д. Н. Бахрах у свою чергу дотримується думки, що контроль варто вважати “спеціальним юридичним заходом” [5]. На думку Ю. А. Тихомиров зазначає, що контроль є “одним з істотних елементів державного управління”, “однією з стадій управлінського циклу”, яка служить “засобом перевірки, що інтегрує, загального курсу управління і відповідності йому всіх управлінських функцій” [6]. В. К. Колпаков, аналізуючи головні характеристики методу управління, робить висновок про те, що це “засіб цілеспрямованого управлінського впливу” [7].

Таким чином “контроль” — це складне явище, що є методом державного управління, формою його реалізації, одним з елементів і заходів здійснення державного управління.

У зв’язку з вищенаведеним проаналізуємо існуючу систему органів державної виконавчої влади України, яка здійснює контроль щодо захисту прав моряків, відповідно загальним правам їх як громадян України, і спеціальним вимогам, що закріплені чинним законодавством України.

Відповідно до Конституції України (ст. 6) і Указу Президента України “Про систему органів центральної виконавчої влади” для органів державної виконавчої влади встановлюються рівні підпорядкованості, статус органів кожного рівня і спільні цілі і задачі [8, 9].

Відповідно до КТМ України (р. 3, гл. 1) встановлюється порядок регулювання правовідносин підконтрольних системі органів державної виконавчої влади України суб'єктів торгового мореплавання-судовласників (фрахтувальників, операторів, агентів), моряків (членів екіпажів судів). Необхідно відзначити, що контроль виникає на підставі правовідносин, які виникають на судах зареєстрованих під українським прапором [10]. Ці положення відповідають положенням Конвенції ООН 1982 р. з морського права (ст. 94) [11]. З огляду на те, що велика кількість моряків, громадян України вступає у правовідносини із суб'єктами торговельного мореплавства інших країн та міжнародними договорами України, передбачається захист законних інтересів і прав “моряків” — громадян України, необхідне встановлення контрольних функцій органів виконавчої влади України по захисту інтересів “моряків” — громадян України.

Ця діяльність регулюється спеціальними для кожного суб'єкта відносин нормами права. Вони є основою діяльності органів виконавчої влади з метою створення механізмів ефективного державного контролю за прийнятими і встановленими державою положеннями міжнародних і національних стандартів умов охорони й оплати праці, податкового законодавства, норм соціального і пенсійного забезпечення, страхування, дипломування та кваліфікації.

Конституцією України (ст. 25) проголошено право на захист громадян України за межами держави, Концепцією національної безпеки України (ст. 1) закріплене положення про необхідність забезпечення захисту громадян України, Концепцією адміністративної реформи — положення про спеціалізований системний підхід до захисту прав громадян у напрямку специфікації прав громадян, комплексного підходу захисту прав специфічних категорій громадян, створенню системи спеціальних органів виконавчої влади з чітким визначенням повноважень [8, 12, 13].

В організації контролю щодо захисту прав моряків важливою є участь системи зовнішньополітичної.

Відповідно до положень Віденських конвенцій 1961 р. і 1963 р. (ратифіковані Україною в складі СРСР) дипломатичні і консульські представництва повинні здійснювати правову допомогу громадянам відповідних держав [14, 15]. Відповідно “Положення про МЗС України” ці представництва підпорядковуються при здійсненні своїх функціональних повноважень Міністерству зовнішніх справ, а це міністерство є центральним органом виконавчої влади, що гарантує контроль за виконанням чинних нормативно-правових актів України [16].

Створено систему контролю держави “порту” і держави “прапора”. У цю систему входять: Головна державна інспекція України з безпеки судноплавства, капітан морського торговельного порту, Інспекція державного нагляду морського торговельного порту України [17, 18, 19]. Система створена з метою здійснення контролю за безпекою судноплавства, в тому числі — з метою організації контролю за дотриманням прав “моряків”, що працюють на судах України й інших держав, у відповідності до ст. 94 Конвенції ООН з морського права 1982 р.; Конвенції ПДМНВ 78/95; Конвенції СОЛАС 74/98 (правила 4 гл. 11, правила 6 гл. 9 (МКУБ), правила 19 гл. 1); ст. 86 КТМ України [10, 11, 20, 21].

Ці норми визначають стандарти технічного стану суден, умови безпечної праці, побуту, визначення кваліфікації, стандарти соціального і пенсійного забезпечення. Відзначимо, що цій системі властиві деякі хибі: вона не в змозі встановити необхідний рівень контролю захисту прав моряків (громадян України) — за відсутністю безпосередньої організації їх обліку.

Створена відповідно до вимог Конвенції ПДМНВ 78/95 і ст. 51 КТМ України міжвідомча система контролю з підготовки, дипломування фахівців в галузі торговельного мореплавства, до якої входять [20, 10]:

– Координаційна рада (представлено Міністерство праці і соціальної політики України, Міністерство Транспорту України, Міністерство аграрної політики України, Міністерство освіти і науки України) з питань підготовки та дипломування моряків — консультативно-дорадчий орган, що забезпечує реалізацію основних напрямків реалізації державної політики, узгодження і координації діяльності органів виконавчої влади в галузі підготовки, оцінки компетенції і дипломування членів екіпажів торговельних суден відповідно до вимог ПДМНВ 78-95;

– Інспекція з питань дипломування і підготовки моряків;

– Державні кваліфікаційні комісії [22, 23, 24].

Серед основних задач цього елемента системи необхідно виділити такі контрольні функції — визначення легітимності, визнання дипломів і посвідчень, що визначають право моряків на

працевлаштування відповідно до отриманих спеціальних знань, визнання їхнього права на роботу в інших державах.

В організації контролю, відповідно до конвенцій МОП №№ 16, 73, 164, ст. 49 Конституції України, Закону України “Основи законодавства України про охорону здоров’я”, та відповідних наказів Міністерства охорони здоров’я і Головного санітарного лікаря України з боку органів державної виконавчої влади України за станом здоров’я моряків, бере участь Міністерство охорони здоров’я, його спеціальні комісії, що встановлюють придатність моряків до роботи в спеціальних умовах [25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32].

Контроль за відповідністю умов праці на суднах торговельного флоту за договорми між моряками і наймачами здійснює Міністерство праці і соціальної політики України [33]. Фактично контроль зводиться до перевірки дотримання ліцензійних умов, хоча на практиці необхідно здійснення контролю в першу чергу за закріпленням у договорах стандартів робочого часу, оплати праці, мінімального віку, необхідної кваліфікації.

Організацію контролю за виконанням обов’язку, передбаченого ст. 67 Конституції України щодо сплати податків, у відповідності до міжнародних угод України про запобігання подвійному оподатковуванню й ухилянню від сплати податків виконує Державна податкова адміністрація України, її структурні підрозділи — Державні податкові інспекції [8, 34, 35].

Державна податкова адміністрація, що складається з податкових адміністрацій різного рівня виконує наступне: здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства, повнотою і своєчасністю сплати в бюджети і державні цільові фонди податків і зборів;

формування і ведення державного реєстру фізичних осіб, платників податків і зборів;

На жаль, необхідно відзначити, що відсутність фактичного обліку цієї категорії громадян, які постійно виїжджають за межі території України, не сприяє правильному і своєчасному збору інформації та встановленню бази оподаткування.

Література

1. Барабанов Я. Опять хотят “порудить?” // Моряк Украины. — 2002. — 13 февраля. — № 7 (220).
2. Гречина М. К туманным горизонтам // Моряк Украины. — 2003. — 7 марта. — № 11.
3. Лазарев Б. М. Компетентия органов управления. — М.: Юридическая литература, 1972. — С. 70.
4. Коваль Л. В. Административное право: Курс лекций. — К.: Вентури, 1998. — С. 108.
5. Бахрах Д. Н. Административное право. — М.: БЕК, 1996. — С. 235.
6. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. — М., 1998. — С. 508–510.
7. Колпаков В. К. Административное право Украины. — К.: Юрнорм Інтер, 1999. — С. 184.
8. Конституція України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — № 30. — 1996. — Ст. 141.
9. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15. 12. 1999 р. зі змінами та доповненнями від 7. 04. 2000 р., 14. 07. 2000 р., 2. 12. 2000 р., 30. 12. 2000 р.
10. Кодекс торговельного мореплавства: Закон України. — Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 47. — Ст. 349.
11. Конвенція ООН з морського права 1982 року // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 31. — Ст. 254.
12. Концепція національної безпеки України: Постанова ВР України № 3-97 ВР від 16. 01. 97 р. // Голос України. — 1997. — 4 лютого. — № 19.
13. Концепція административної реформи в Україні: Указ Президента України “Про засоби впровадження Концепції административної реформи в Україні” від 22. 06. 1998 р. // Голос України. — 1998. — № 142.
14. Віденська конвенція про дипломатичні відносини від 18 квітня 1986 р., (ООН) // Міжнародне право в договорах. — М., 1991.
15. Віденська конвенція про консульські зносини // Міжнародне право в договорах. — М., 1991.
16. Положення про Міністерство закордонних справ України: Указ Президента України № 357-99, 3. 04. 99 р. зі змінами і доповненнями відповідно до Указу Президента № 1069-2000 від 14. 09. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України.
17. Положення про Головну державну інспекцію України з безпеки судноплавства: Постанова Кабінету Міністрів України № 2098 від 30. 12. 1998, із змінами; Пост. КМУ № 1758 від 27. 12. 2001 р. і № 1796 від 28. 12. 2001 р. // Офіційний вісник України, 2001.
18. Положення про капітана морського торгового порту України: Наказ МТУ № 573 від 18. 10. 2000 р., зареєстрований Мін’юстом України 2. 10. 2000 р. №774/4995 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 45.
19. Положення про інспекцію державного портового нагляду морського торгового порту України: Наказ МТУ № 574 від 18. 10. 2000 р., зареєстрований Мін’юстом України 2. 10. 2000 р. №775/4996 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 45.
20. Міжнародна конвенція про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978/95 (IMO)(STCW78/STCW Code-95) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 50. — Ст. 284.
21. Міжнародна конвенція про охорону людського життя на морі 1974/98 р. (СОЛАС), ООН, IMO // Права людини і професійні стандарти для юристів у документах міжнародних організацій. — К., 1996.
22. Про затвердження положення про Координаційну раду з питань підготовки та дипломування моряків // Транспорт України. 2001. — 15 листопада. — № 21.
23. Про затвердження положення про Інспекцію з питань підготовки та дипломування моряків // Транспорт України. — 2002. — 30 квітня. — № 8.
24. Про затвердження структури Інспекції з питань підготовки та дипломування моряків // Транспорт України. — 2002. — 30 квітня. — № 8.
25. Про обов’язковий медичний огляд дітей та підлітків зайнятих на борту суден // Конвенції і рекомендації МОП. — Женева, 1991. — Т. 1.
26. Про медичний огляд моряків // Конвенції і рекомендації прийняті МОП 1919–1966 р. — Женева: МБТ, 1983.

27. Про охорону здоров'я та медичне обслуговування моряків: Конвенція МОП № 164 від 24 вересня 1987 р. // Конвенції і рекомендації МОП. — Женева, 1991.
28. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 4. — Ст. 19, із змінами; Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 12–13. — Ст. 92.
29. Про затвердження переліку робіт, де є потреба у професійному доборі: Наказ МОЗ Держкомом України по нагляду за охороною праці № 263/121 від 23. 09. 1994р., зареєстрований у Мін'юсті України №18/554 від 25 січня 1995 р.
30. Про затвердження Правил визначення придатності за станом здоров'я осіб для роботи на суднах: Наказ МОЗ України № 347 від 19. 11. 1996 р. зареєстрований у Мін'юсті №108/1912 3 квітня 1997 р.
31. Про поліпшення медико-санітарного забезпечення плавскладу морського річкового та рибпромислового флоту України: Наказ МОЗ України № 43 від 25. 02. 1999 р.
32. Державні санітарні правила для морських суден України: Постанова № 57 Головного державного санітарного лікаря України від 20. 12. 2000 р. — Одеса: Астропринт, 2002.
33. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності посередництва в працевлаштуванні на роботу за кордоном: Наказ Мінпраці та соціальної політики та Держкому України з питань регуляторної політики та підприємництва № 155/534 від 19. 12. 2001р. зареєстрований у Мін'юсті 10 січня 2002 р. № 17/6305.
34. Про Державну податкову службу: Закон України, №509-ХІІ від 4. 12. 1990 р. зі змінами і доповненнями.
35. Положення про Державну податкову адміністрацію: Указ Президента України № 886 від 13. 06. 2000 р. // Голос України.

УДК 342.922:35.077

В. Ф. Харченко
аспірант Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

ПОНЯТТЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У правовому регулюванні діяльності органів виконавчої влади суттєве значення має науково обґрунтоване визначення виконуваних цими органами функцій. Як відомо, функції становлять найважливішу складову управлінської діяльності, походять від загального змісту державного управління [1], складають змістовну характеристику діяльності [2].

Закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів, положення та інструкції, у тому числі й відомчі, які присвячені діяльності того чи іншого органу виконавчої влади, містять окремі розділи або статті, в яких встановлюється перелік виконуваних конкретним органом виконавчої влади функцій. При цьому широко використовуються терміни “виконує”, “вносить”, “впроваджує”, “встановлює”, “забезпечує”, “затверджує”, “контролює”, “організовує”, “регулює”, “слідкує” тощо.

Такі ж приписи використовуються у нормативних актах для виначення повноважень органу виконавчої влади. Складається ситуація, за якої одні й ті самі формулювання використовуються законодавцем як при означенні функцій органів виконавчої влади, так і при означенні їх повноважень.

Більш того, при зіставленні функцій органів виконавчої влади, які вказані у нормативно-правових актах, можна виявити, що деякі з них є досить абстрактними, допускають достатньо поширене тлумачення; деякі ж, навпаки, вказують на конкретні й точні дії державного органу. Таким чином, у структурних частинах (розділах або статтях) нормативно-правових актів, які названі “функції органу”, зустрічаються терміни, що мають неоднакове значення.

На нашу думку, подібна практика нормотворення не сприяє належному правовому регулюванню діяльності органів виконавчої влади, ускладнює користування відповідними нормативними актами у практиці правозастосування, змішує зміст та об'єм понять “функція органу виконавчої влади” та “повноваження органу виконавчої влади”.

Термін “функція” у науковій літературі найпоширеніше використовується як назва або характеристика напрямку діяльності, як узагальнююча характеристика сутності завдань і цілей діяльності кого-небудь або призначення чого-небудь.

Специфічне застосування загально-філософського поняття “функція” знайшло свій вияв у таких термінах юридичної науки, як “функція держави”, “функція управління”, “функція органу управління”, “функція органу виконавчої влади” тощо.

Терміни “функція” та “функція управління” є не лише предметом дослідження юридичної науки. Їх широко вивчають та досліджують в різних аспектах. Так, поряд із юридичною наукою, існують дослідження їхньої сутності у філософії, соціології, кібернетиці, політології, теорії менеджменту тощо.

Слово “функція” походить від латинського *functio* — “відправлення, діяльність” [3]; “роль, яку певний соціальний інститут виконує щодо потреб суспільної системи... залежність, яка прослідковується між